**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA**

MELISSA GIACOMETTI DE GODOY

**A política municipal de habitação em São Paulo após 1988:
as ações do poder público local, as transformações no
território usado e o Programa de Arrendamento Residencial**

v. 1

**São Paulo
2008**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA**

**A política municipal de habitação em São Paulo após 1988:
as ações do poder público local, as transformações no
território usado e o Programa de Arrendamento Residencial**

Melissa Giacometti de Godoy

**Tese apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Geografia Humana do
Departamento de Geografia da
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências
Humanas da Universidade de São Paulo,
para a obtenção do título de Doutor em
Geografia.**

Orientador: Prof. Dr. Armen Mamigonian

v. 1

**São Paulo
2008**

*Dedico este trabalho
à minha Mãe, Vanessa, e a meu Pai, Antonio,
que me ensinaram, entre tantas coisas,
a amar, a sonhar e a persistir para realizar os sonhos.*

AGRADECIMENTOS

A questão de como ampliar o acesso à moradia digna para todos é uma preocupação que me acompanha há muitos anos, aliada a ainda anterior e contínua busca de aprofundar meu conhecimento em Geografia para poder atuar neste mundo e procurar, em conjunto com a coletividade, torná-lo mais justo. Pessoas muito importantes para mim fizeram e fazem parte deste caminho.

Quero agradecer de maneira muito especial e de todo coração à minha Mãe, Vanessa, e a meu Pai, Antonio, que nunca deixaram de estar ao meu lado, com todo seu amor, incentivo, amizade, companheirismo, e de todas as maneiras. Vocês estiveram presentes sempre que precisei, nos momentos de celebração e diversão, e nos momentos de preocupação e ansiedade. Obrigada por tudo, me sinto privilegiada por tê-los em minha vida.

Também de maneira muito especial agradeço ao querido David, que me acompanhou e me acompanha integralmente nesta caminhada. Obrigada por também ter estado ao meu lado o tempo todo, por seu incentivo tão generoso para minha ida a Londres e por sua compreensão às minhas ausências. Aprendo muito com você a como ser uma pessoa melhor. Obrigada por sua presença em minha vida.

A minha avó materna Deisi um obrigada enorme por ser esse exemplo maravilhoso em conhecimento e ações, para toda nossa família e por nossa convivência prazerosa. Muito obrigada com imenso carinho pelo seu apoio constante a tudo que faço.

A meu avô materno Izidoro (*in memorian*), a minha avó paterna Eugênia (*in memorian*) e também a meu avô paterno Sydney (*in memorian*), um super obrigada com enorme carinho.

Aos demais membros da família, com quem é uma alegria conviver, super obrigada com imenso carinho por todo seu apoio: a minha tia-avó materna Didia, a meu tio Dennis, a meu primo Roney, a minha jovenzinha prima Thainá, à Luci, ao Alfredo, à Jú Burger, e à Bezinha.

À D. Geni, D. Hélia e à Selma.

À família do David, que é minha família também, um super obrigada com enorme carinho por todo o apoio: aqui em São Paulo, Suzana, Oswaldo, Letícia e

Ângelo, e em Belo Horizonte, Roberto, Marcella, Sophia, Soraya, D. Conceição, Alice, André e Moema.

Às queridas Walquíria e Ana, que tanto me influenciaram positivamente desde sempre.

Às amigas do Colégio Friburgo: Line, Lúdia, Juliana e Gisele. E aos Professores Wagner, de História, e Elisa, de Geografia.

Às amigas do Colégio Equipe, queridas companheiras: Carol Zilles, Jú Burger, Elin, Bianca, Lisa, Luízinha, Joy, Marina Yagima e Marina.

Aos Professores do Colégio Equipe, que me influenciaram tanto: Antônio Carlos, de Geografia, Eliane, de História, Marlito, de Filosofia, Ricardo, de Português, Gilson Rampazzo, de Redação, Gilson Pedro e Alê, de História da Arte e Artes Plásticas, Glauco e Pedro, de Filosofia, Carlos, de Geografia, e Noemi, de Português. Aos profissionais: Graça, Luís Márcio e Sílvio.

À Rita, Tina e Pardal.

Às queridas amigas Verônica e Marina Montenegro, com quem tive a alegria de fazer a graduação em Geografia na USP, e tenho o prazer de conviver. Ao Betinho e ao Adriano. À Cassandra e Cris, amigas da História. Aos amigos da graduação em Geografia: Laís, Mara, Luiz Teixeira, Tadeu, Shepa, Fernanda, Bibiana, Sérgio, Simone, Yamila, Mari, Mariana Fernandes, Gustavo, Sesé, Adriana e Bia.

Às funcionárias e aos funcionários do Departamento de Geografia da USP.

À querida amiga Manu, e aos queridos amigos Felipe, Fepa, André Zanetti e Carol, e Nicholas.

Na CNEC Engenharia aos amigos Aluízio, Marcelo, Thiago, Edu, Mário, Kalil, Marco Antônio, Fábio, Mané, Regina, Ângela, Armando, Edinho, Vanessa, Sandra, Émerson e Paula.

Na Printec Comunicação, às queridas amigas Carol, Be e Dinaura, por todo o intenso apoio sempre. Ao amigo Nélio, obrigada pelo apoio, e à amiga Camila.

Às queridas amigas e amigos, Ilka, Cibele e Alê, Otávio, Dani, Lucas, e Guillaume, companheiros de tantas oportunidades e com quem tenho o prazer de conviver.

Na Fundação Getúlio Vargas ao Professor e amigo Peter Spink, que tanto me ensina e com quem tenho o prazer de conviver, ao Professor Fernando Abrucio, e ao Professor e amigo Marco Antônio Teixeira.

Às amigas e aos amigos da FGV, Lília, Janaína (*in memorian*), Geane, Fabi, Marlei, Rosinha, Jacque, Fernando, Henrique, Carla, Hélio, Cecília, Gabi, Júlia Brandão, Carlos Antonelli, Sérgio, Daniel, Hiro, Sadao, Lara, Marina, Beto, Natália, Mafê, Estevão, Leila, Roberta, Fábio Storino, às meninas do GVPesquisa e a todas as pessoas que entrevistei nos trabalhos de campo pela Fundação.

No University College London, ao Professor e amigo Alan Gilbert, que tanto me ensinou, um muito obrigada por me receber por sete meses, e à Professora e amiga Ann Varley, com quem tanto aprendi, também muito obrigada.

Aos amigos e amigas do College UCL, Federico e Ella, Jorge, Mic, Susannah, Tom, Patrik, Sam, Ceran, Yi-Jen, e Hussein.

Também em Londres, à querida família que me recebeu tão bem, Maria Emília, Graham e Nicholas. E aos queridos amigos Sharif e Hilary, sem vocês tudo teria sido muito mais difícil. E aos amigos e amigas: Jamil, Amandine, Giannes, Federica, Alicia, Chiara, Simone, Dwaine, Kev, Donna, Ue e Goranka.

A todas as pessoas que entrevistei para elaborar este trabalho.

À Ana Lúcia e ao Sérgio; e à Dani e ao Raimundo.

Aos queridos amigos da Geografia da USP e do LABOPLAN, Villy e Jonatas, muito obrigada pelo intenso apoio. Ao Villy também agradeço muito o apoio técnico para a realização da pesquisa.

A meus pais faço um agradecimento muito especial pelos inúmeros e intensos apoios. E ao David muito obrigada especial por todo o apoio tecnológico.

À querida amiga Aninha, do LABOPLAN, muito obrigada pelo especial apoio.

Aos amigos e amigas do LABOPLAN, Marina Montenegro, Professor Fábio, Flávia, Virna, Aline, Branca, Priscila, Antônio, Daniel, Brenno, Marina, Pedro, Elias e Élvis. Aos amigos da Geografia, Andrei e Fernando.

Às funcionárias e funcionários da Secretaria de Pós-Graduação do Departamento de Geografia da USP.

Ao Professor e amigo Paulo de Tarso P. L. Soares, da FEA-USP, muito obrigada pelas aprendizagens que me proporcionou.

No Departamento de Geografia da USP:

Ao Professor Luíz Ablas, obrigada pelas aprendizagens que me proporcionou.

Ao Professor André Martin, um muito obrigada pelo apoio e pelas aprendizagens que me proporcionou.

Ao Professor e amigo Francisco Scarlato, um muito obrigada pelas aprendizagens que me proporciona e pelas sugestões preciosas à pesquisa.

À Professora e amiga Mónica Arroyo, com quem tenho o prazer de conviver, um muito obrigada pelas aprendizagens que me proporciona, e pela oportunidade de trabalhar em conjunto, que tanto me ensina.

À Professora e querida amiga María Laura Silveira, com quem tenho o prazer de conviver, um muito obrigada com enorme carinho pelas aprendizagens que me proporciona, pelas sugestões preciosas à pesquisa e pela oportunidade de trabalhar em conjunto, na qual tanto aprendi.

Ao Professor Armen Mamigonian, meu Orientador e querido amigo, com quem tenho o prazer de conviver, quero deixar um agradecimento muito especial, com grande carinho. É uma honra e um privilégio tê-lo como Orientador, muito obrigada por tudo o que me ensinou e me ensina neste processo, por me incentivar a ser uma pesquisadora livre e por sua orientação e conselhos sempre muito preciosos, que certamente são responsáveis pelo que de acertado há neste trabalho.

Sobre os erros, a responsabilidade é toda minha.

O apoio financeiro proporcionado pelas instituições Pró-Reitoria, CAPES e CNPq, em diferentes momentos e ao longo do processo, foi fundamental para a realização dessa pesquisa de Doutorado. Às três instituições muito obrigada.

RESUMO

Este trabalho visou diagnosticar a situação do problema da moradia no município de São Paulo, bem como a sua evolução recente nas três últimas décadas, tomando como ponto de partida a contextualização da formação socioespacial da qual a cidade é parte; analisar os tipos de enfrentamento aos problemas de moradia implementados pelo município de São Paulo após 1988 e as possíveis relações das ações em habitação realizadas no espaço da cidade com a entrada em vigor da atual Constituição Federal – neste sentido, apresentamos um quadro geral das ações municipais para melhorar o acesso da população pobre à moradia, dentre as implementadas nas gestões que se deram após 1988; e por fim, realizamos trabalho de campo e estudo sobre o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) na cidade de São Paulo, seus desafios e suas potencialidades a serem exploradas.

No percurso elaboramos uma análise e reflexão geral a respeito dos tipos de programas habitacionais formulados e implementados pelo município de São Paulo (SEHAB e COHAB) após 1988, para enfrentar a insuficiência de acesso à moradia digna. Desenvolvemos também os seguintes temas: a importância dada à habitação de interesse social nas diferentes gestões; o papel dos financiamentos – sua influência nas ações do poder público local; o papel da participação popular – sua influência nas ações do poder público local; e as transformações no território usado da cidade relacionadas às ações municipais na habitação.

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) nos interessou em especial porque é o único programa público que trabalha com arrendamento implementado no município de São Paulo. O fato de ser arrendamento com opção de compra permite tornar a aquisição de um imóvel mais acessível às famílias, por não necessitar de depósito inicial e pelo fato de o valor da mensalidade ser próximo ao valor de um aluguel. Além disso, justamente por combinar as vantagens de compra e aluguel, o PAR nos pareceu minimizar uma série de questões negativas associadas à compra de imóvel público.

Nossa pesquisa esteve voltada constantemente à reflexão sobre as possibilidades concretas de ampliar cada vez mais o acesso à moradia digna para todas e todos em São Paulo. Procuramos avaliar que caminhos persistem como válidos, que outros precisam ser postos em prática e que alternativas de ação estão

postas. Procuramos também definir critérios de avaliação de programas habitacionais que contribuam para a escolha de ações consistentes de melhoria. O processo de análise tratou do conhecimento da categoria sintética de nossa disciplina: o espaço. Buscamos revelar as transformações no território usado da cidade em questão e propor mudanças significativas para o uso do espaço, para o desenvolvimento social, político, econômico e humano, entre outros, da formação socioespacial na qual estamos inseridos.

Palavras-chave: habitação, território usado, políticas públicas, Programa de Arrendamento Residencial, São Paulo.

ABSTRACT

This work aimed to diagnose the present actual dwelling conditions in the municipality of Sao Paulo, in addition to its recent evolution during the last three decades, considering the contextualization of the social spatial formation to which the city belongs as a starting point; to analyze all the programmes implemented by the municipality of Sao Paulo since 1988 to tackle the dwelling problems and the possible relations of the actions towards housing carried out in the city space with the working-out of the present Federal Constitution – in that sense, we presented a general overview of the municipal actions intended to improve access to dwelling, among those implemented in the municipal administrations after 1988; lastly, we carried out a field work and a study about the *Programa de Arrendamento Residencial (PAR)* in Sao Paulo city, its challenges and potentialities to be explored.

In our path, we formulated an analysis and general reflection about the different kinds of housing programmes designed and implemented by the municipal authority in Sao Paulo (SEHAB and COHAB), since 1988, to tackle the insufficient access to decent dwelling. We developed also the following themes: the importance given to social-interest housing in different municipal administrations; the role of the financing rules – its influence on the actions of the local public authority; the role of the popular participation – its influence in the actions of the local public authority; and the transformations in the used territory (*território usado*) of the city related to the municipal actions in housing.

Our special interest in the *Programa de Arrendamento Residencial (PAR)* relies in the fact that it is the only public programme implemented in the city of Sao Paulo that works with leasing. The fact of being leasing, with the option to buy, makes the buying of a house more accessible to families, once it does not require an initial deposit and also because the monthly payment is quite similar to rent prices. Furthermore, precisely because it combines the advantages of owning and renting, it seemed to us to be an option capable of minimizing negative issues associated with the acquisition of public housing.

The aim conducting our research was constantly directed towards the consideration about all the concrete possibilities to further extend the access to decent housing for all citizens in the city of Sao Paulo. We looked for means to evaluate

ways that persist valid, others that have to be carried out and which alternatives of actions are placed. We also looked for the definition of criteria to evaluate housing programmes that can contribute to the choice of consistent actions of improvement. The analysis process dealt with the knowledge of the synthetic category of our discipline: the space. We looked for to disclose the transformations in the used territory (*território usado*) of the city in analysis and to consider significant changes for the use of the space, to the human, economic, political and social development, among others, of the social spatial formation of which we are part.

Key words: housing, used territory, public policies, *Programa de Arrendamento Residencial*, Sao Paulo.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS

RESUMO.....	v
ABSTRACT.....	vii
ÍNDICE.....	ix
ÍNDICE DE MAPAS, FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS.....	xi
INTRODUÇÃO.....	01

PARTE I – A HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL COM FOCO EM SÃO PAULO

CAPÍTULO 1. Evolução da questão habitacional no Brasil e no município de São Paulo: múltiplas variáveis compõem o <i>onde</i> estudado.....	11
CAPÍTULO 2. A dimensão do problema: Cenário atual da habitação no Brasil e em São Paulo, e as atribuições do governo local paulistano.....	72

PARTE II – A POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL EM SÃO PAULO PÓS-1988: TIPOS DE PROGRAMAS IMPLEMENTADOS E SEU IMPACTO

CAPÍTULO 3. O primeiro governo municipal após a promulgação da Constituição Federal: a gestão Luiza Erundina (1989-1992).....	192
CAPÍTULO 4. Desvio de curso na política habitacional municipal: a gestão Paulo Maluf (1993-1996).....	266
CAPÍTULO 5. A continuidade da descontinuidade: a gestão Celso Pitta (1997-2000).....	281
CAPÍTULO 6. Renovação e extensão do alcance da política habitacional municipal: a gestão Marta Suplicy (2001-2004).....	294
CAPÍTULO 7. Análise preliminar da orientação em andamento da política habitacional: a gestão José Serra/Gilberto Kassab (2005-2008).....	327
CAPÍTULO 8. Pensando o futuro: alternativas para um agir habitacional mais adequado.....	342

PARTE III – O PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL (PAR) NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DESDE O INÍCIO EM 2001 ATÉ HOJE (2008)

CAPÍTULO 9. Criação e definição de critérios para avaliação de programas habitacionais públicos na Região Metropolitana de São Paulo no período atual: apresentação de 20 critérios.....353

CAPÍTULO 10. Uma iniciativa de construção de moradias no município de São Paulo: o Programa de Arrendamento Residencial e a importância da inovação por ele trazida.....383

CAPÍTULO 11. Análise do Programa de Arrendamento Residencial no território usado: as vozes dos atores, por meio dos critérios definidos, revelam o presente e as possibilidades para o futuro.....423

CONCLUSÃO.....483

BIBLIOGRAFIA.....501

ANEXOS.....532

Anexo I – Mapas

Anexo II – Relatório Fotográfico

Anexo III – Programas de Trabalho da SEHAB (1984-2008)

Anexo IV – Lista de Empreendimentos PAR

Anexo V – Tabela PAR-COHAB

Anexo VI – Lei N° 10.188, de 12 de fevereiro de 2001

Anexo VII – Resolução N° 314 do Conselho Curador do FGTS

Anexo VIII – Lei N° 10.859, de 14 de abril de 2004

Anexo IX – Portaria N° 142, de 24 de março de 2005

Anexo X – Cartilha do PAR – Módulo Produção

Anexo XI – Cartilha do PAR – Módulo Arrendamento

Anexo XII – Lei N° 11.474, de 15 de maio de 2007

Anexo XIII – Portaria N° 258, de 14 de maio de 2008

Anexo XIV – Portaria N° 266, de 19 de maio de 2008

ÍNDICE DE TABELAS, GRÁFICOS, FIGURAS E MAPAS

TABELAS

Tabela 1

População moradora de Favelas segundo os Censos Demográficos e Censos de Favelas. São Paulo, 1980-2000.

Tabela 2

Estimativas de População e Domicílios em Favelas para 1991 e 2000, Município de São Paulo.

Tabela 3

População do Brasil, Região Sudeste, estado, metrópole e município de São Paulo, 1980 a 2000.

Tabela 4

Taxas anuais de crescimento geométrico, população e domicílios. Brasil, Região Sudeste, estado, metrópole e município de São Paulo, 1980-2000 (%).

Tabela 5

Sanitário. Grande São Paulo e município de São Paulo, 1980-2000.

Tabela 6

Banheiro. Grande São Paulo e Município de São Paulo, 1991 e 2000.

Tabela 7

Abastecimento de água. Grande São Paulo e município. 1980-2000.

Tabela 8

Destino dos dejetos. Grande São Paulo e município. 1980-2000.

Tabela 9

Destino do lixo. Grande São Paulo e município, 1991 e 2000.

Tabela 10

Energia elétrica. Grande São Paulo e município, 1980-1991.

Tabela 11

Bens de consumo individual, Brasil, Sudeste e Estado de São Paulo, 2000.

Tabela 12

Domicílios Particulares Permanentes, por Situação, segundo Formas de Ocupação - Município de São Paulo - 1991-2000.

Tabela 13

Valor da Renda Média Familiar Urbana dos 10% Mais Pobres e Componentes do Déficit Habitacional Básico – Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas – 2000.

Tabela 14

Valor da Renda Média Familiar Urbana dos 10% Mais Pobres e Componentes da Inadequação Nesses Domicílios – 2000.

Tabela 15

Percentuais dos recursos realizados pelo FUNAPS e pelo FMH sobre o total da SEHAB.

Tabela 16

Relatório Quantitativo dos Programas Habitacionais.

Tabela 17

Relatório Financeiro – Recursos da PMSP e de outras fontes, Gestão Marta.

Tabela 18

Urbanização de favelas.

Tabela 19

Obras de urbanização de favelas previstas para 2008.

Tabela 20

Obras do Programa Mananciais.

Tabela 21

Obras construídas pelo sistema de mutirão.

Tabela 22

Unidades habitacionais produzidas pelo PAR, de 2001 a 2004, em São Paulo.

Tabela 23

Relatório Financeiro do PAR, de 2001 a 2004, São Paulo.

Tabela 24

Total de unidades habitacionais financiadas pelo PAR.

GRÁFICOS**Gráfico 1**

População Urbana com Saneamento Básico Adequado, Brasil, Grandes Regiões.

Gráfico 2

Condições habitacionais no Brasil.

Gráfico 3

Ônus Excessivo com Aluguel – Regiões Metropolitanas, Brasil.

Gráfico 4

Adensamento excessivo - Regiões Metropolitanas, Brasil.

Gráfico 5

Moradores com condições de moradia adequada, Brasil.

Gráfico 6

Domicílios Particulares Permanentes, por Situação, segundo Formas de Ocupação - Município de São Paulo – 1991-2000.

Gráfico 7

Domicílios Urbanos, segundo Espécie - Município de São Paulo - 1991-2000.

Gráfico 8

Domicílios localizados em Favelas, Cômodos e Improvisados – Município de São Paulo – 1991-2000.

Gráfico 9

Distribuição Percentual dos Domicílios Permanentes Urbanos, por Faixas de Renda Média Familiar Mensal – 2005.

Gráfico 10

Domicílios em Aglomerados Subnormais e Percentual em Relação ao Total de Domicílios, por Situação do Domicílio – 2005.

Gráfico 11

Déficit Habitacional e Percentual em Relação aos Domicílios Permanentes por Situação no Domicílio – 2005.

Gráfico 12

Participação dos Componentes no Déficit Habitacional, por Situação do Domicílio – 2005.

Gráfico 13

Distribuição Percentual do Déficit Habitacional Urbano, por Faixas de Renda Média Familiar Mensal – 2005.

Gráfico 14

Domicílios Urbanos Alugados com Renda Familiar até 3 Salários Mínimos, ÔnuS Excessivo com Aluguel e Percentual em Relação aos Domicílios Permanentes – 2005.

Gráfico 15

Evolução do Déficit habitacional Total e Percentual em Relação aos Domicílios Permanentes - 1991/2000/2004-2005.

Gráfico 16

Evolução do Déficit Habitacional Urbano e Percentual em Relação aos Domicílios Permanentes Urbanos ,1991/2000/2004-2005.

Gráfico 17

Evolução da Participação dos Componentes no Déficit Habitacional –1991/2000/2005.

Gráfico 18

Déficit Habitacional Urbano, por Faixas de Renda Média Familiar Mensal – 2000/2005
(Porcentagem em Faixas de Salário Mínimo).

Gráfico 19

Evolução da Inadequação Fundiária e do Adensamento Excessivo – 2000/2005.

Gráfico 20

Domicílios Urbanos duráveis, por critérios de carência de infra-estrutura 2005.

Gráfico 21

Evolução da Carência de Infra-Estrutura e dos Domicílios sem Banheiro 2000/2005.

Gráfico 22

Distribuição Percentual da Inadequação Fundiária Urbana por Faixas de Renda Média Familiar Mensal – 2005.

Gráfico 23

Casas com Adensamento Excessivo e Condição de Propriedade – 2005.

Gráfico 24

Domicílios Urbanos Duráveis com Dois Critérios de Carência de Infra-Estrutura – 2005.

Gráfico 25

Habitação e Infra-estrutura Urbana

Domicílios com Espaço Suficiente – 2000, Estado de São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo e Município de São Paulo.

Gráfico 26

Habitação e Infra-Estrutura Urbana

Domicílios com Infra-Estrutura Urbana Adequada –2000, Estado de São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo e Município de São Paulo.

Gráfico 27

Habitação e Infra-Estrutura Urbana, Abastecimento de Água – Nível de Atendimento – 2000, Estado de São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo e Município de São Paulo.

Gráfico 28

Habitação e Infra-estrutura Urbana, Esgoto Sanitário – Nível de Atendimento – 2000, Estado de São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo e Município de São Paulo.

Gráfico 29

Habitação e Infra-Estrutura Urbana

Coleta de Lixo – Nível de Atendimento - 2000

Estado de São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo e Município de São Paulo.

Gráfico 30

Domicílios Particulares Permanentes Urbanos, segundo Acesso a Serviços de Infra-Estrutura Urbana - Município de São Paulo - 1991-2000.

Gráfico 31

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1984.

Gráfico 32

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1985.

Gráfico 33

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1986.

Gráfico 34

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1987.

Gráfico 35

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1988.

Gráfico 36

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1989.

Gráfico 37

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1990.

Gráfico 38

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1991.

Gráfico 39

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1992.

Gráfico 40

Comportamento da Despesa Orçamentária por Órgão – SEHAB – 1989 a 1992.

Gráfico 41

Unidades Habitacionais concluídas pela COHAB-SP nas diferentes gestões municipais, por período.

Gráfico 42

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1993.

Gráfico 43

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1994.

Gráfico 44

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1995.

Gráfico 45

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1996.

Gráfico 46

Comportamento da Despesa Orçamentária por Órgão – SEHAB – 1993 a 1996.

Gráfico 47

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1997.

Gráfico 48

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1998.

Gráfico 49

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1999.

Gráfico 50

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 2000.

Gráfico 51

Comportamento da Despesa Orçamentária por Órgão – SEHAB – 1997 a 2000.

Gráfico 52

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 2001.

Gráfico 53

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 2002.

Gráfico 54

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 2003.

Gráfico 55

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 2004.

Gráfico 56

Comportamento da Despesa Orçamentária por Órgão – SEHAB – 2001 a 2004..

Gráfico 57

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 2005.

Gráfico 58

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 2006.

Gráfico 59

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 2007.

Gráfico 60

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 2008.

Gráfico 61

Comportamento da Despesa Orçamentária por Órgão – SEHAB – 2005 a 2008.

Gráfico 62

Comportamento da Despesa Orçamentária por Órgão – SEHAB – 1989 – 2008.

FIGURAS

Figura 1

Imagem da Bacia da Represa de Guarapiranga.

Figura 2

Imagem da Bacia da Represa Billings.

Figura 3

Imagem da Bacia do Alto Tietê – Cabeceiras.

Figura 4

Imagem das Bacias Hidrográficas do Sistema Cantareira.

MAPAS

Mapa 1

Área Urbanizada, segundo Período de Expansão, Região Metropolitana de São Paulo, 1881/2002, Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Emplasa, 2002/2003.

Mapa 2

Distribuição das Favelas, Município de São Paulo, 2008, Secretaria Municipal de Habitação, Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla/Depto. de Estatística e Produção de Informação – Dipro.

Mapa 3

Favelas, Regiões e Subprefeituras do Município de São Paulo, 2000, Cadastro de Favelas Sehab/Habi, 2000.

Mapa 4

População Moradora em Favelas, Distritos do Município de São Paulo, 1991 e 2000, Cadastro de Favelas Sehab/Habi, 1991 e 2000; IBGE. Censos Demográficos 1991 e 2000.

Mapa 5

Cortiços e Loteamentos Irregularmente Implantados, Distritos do Município de São Paulo, 2006, Cadastro Unificado Sehab/Cohab/CDHU 2006; Cadastro Sehab/Resolo 2006.

Mapa 6

Áreas de Risco sócioambiental, Distritos do Município de São Paulo, 2006, Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras, Mapeamento de Risco nas Encostas e Margens de Córregos em Área de Ocupação Precária na Cidade de São Paulo, 2003-2004; Secretaria Municipal de Infra-Estrutura Urbana e Obras – SIURB, 2006.

Mapa 7

Urbanização e Regularização de Favelas, Distritos do Município de São Paulo, 2006, Cadastro Unificado Sehab/Cohab/CDHU, 2006.

Mapa 8

Taxas de Crescimento Populacional e Densidade Demográfica, Região Metropolitana e Distritos do Município de São Paulo, IBGE. Censo Demográfico 2000. Projeção Estatística da Amostra.

Mapa 9

Taxa de Crescimento Populacional, Distritos do Município de São Paulo, 1991/2000, IBGE. Censos Demográficos, 1991 e 2000; Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla/Depto. de Estatística e Produção de Informação – Dipro.

Mapa 10

Densidade de Área Construída, Distritos do Município de São Paulo, 2004, Secretaria Municipal de Finanças/Departamento de Rendas Imobiliárias. TPCL 2004.

Mapa 11

Coefficiente de Terrenos Não-Edificados, Distritos do Município de São Paulo, 1991-2004, Secretaria Municipal de Finanças/Departamento de Rendas Imobiliárias. TPCL 1991 e 2004.

Mapa 12

Expansão da Área Construída, Distritos do Município de São Paulo, 1991/2004, Secretaria Municipal de Finanças/Departamento de Rendas Imobiliárias. TPCL 1991 e 2004.

Mapa 13

Densidade de Área Construída, segundo Tipo de Uso, Distritos do Município de São Paulo, 2004, Secretaria Municipal de Finanças/Departamento de Rendas Imobiliárias. TPCL 2004.

Mapa 14

Evolução da Área Construída Residencial, Distritos do Município de São Paulo, 1991/2004, Secretaria Municipal de Finanças/Departamento de Rendas Imobiliárias. TPCL 1991 e 2004.

Mapa 15

Evolução da Área Construída Não-Residencial, Segundo Tipo de Uso do Solo, Distrito do Município de São Paulo, 1991/2004, Secretaria Municipal de Finanças/Departamento de Rendas Imobiliárias. TPCL 1991 e 2004.

Mapa 16

Lançamentos Imobiliários no Mercado Formal de Imóveis Comerciais, Distritos do Município de São Paulo, 1992-2006, Empresa Brasileira de Estudos Patrimoniais – Embrasp; Teleembrasp.

Mapa 17

Domicílios segundo Área Construída por Morador Índice de Conforto, Distritos do Município de São Paulo, 2004, IBGE. Censo Demográfico 2000. Projeção Estatística da Amostra.

Mapa 18

Domicílios segundo Número de Banheiros, Distritos do Município de São Paulo, 2000, IBGE. Censo Demográfico 2000. Projeção Estatística da Amostra.

Mapa 19

Domicílio sem Rede Canalizada de Água, Distritos do Município de São Paulo, 2000, IBGE. Censo, 2000; elaboração: Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla/Depto. de Estatística e Produção de Informação – Dipro.

Mapa 20

Proporção de Domicílios Particulares Permanentes, com Formas de Abastecimento de Água Não-Recomendáveis Sanitariamente, segundo Distritos do Município de São Paulo, 2000, IBGE. Censo Demográfico 2000 – Resultados do Universo. Mapa elaborado pela Fundação SEADE.

Mapa 21

Cobertura Rede de Esgoto, Sabesp-Sempla 2000.

Mapa 22

Domicílios sem Rede de Esgoto, Distritos do Município de São Paulo, 2000, IBGE. Censo 2000, Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla/Depto. de Estatística e Produção de Informação – Dipro.

Mapa 23

Proporção de Domicílios Particulares Permanentes, com Formas de Esgoto Sanitário Nocivas, segundo Distritos do Município de São Paulo, 2000, IBGE. Censo 2000 – Resultados do Universo.

Mapa 24

Domicílios sem Coleta de Lixo, Distritos do Município de São Paulo, 2000, IBGE. Censo 2000, elaboração: Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla/Depto. de Estatística e Produção de Informação – Dipro.

Mapa 25

Proporção de Domicílios Particulares Permanentes, com formas de Destinação do Lixo Nocivas, segundo Distritos do Município de São Paulo, 2000, IBGE. Censo Demográfico 2000 – Resultados do Universo.

Mapa 26

A Produção Habitacional de Interesse Social, Unidades Habitacionais em Conjuntos Cohab e CDHU, Distritos do Município de São Paulo, 2006, Cadastro Unificado Sehab/Cohab/CDHU, 2006.

Mapa 27

Valor do solo urbano 2005, Secretaria Municipal de Finanças/Departamento de Rendas Imobiliárias, PGV, 2005.

Mapa 28

Lançamentos Imobiliários no Mercado Formal de Habitação, Distritos do Município de São Paulo, 1992/2006, Cadastro Embraesp, 1992/2006.

Mapa 29

Lançamentos Imobiliários no Mercado Formal de Habitação, por Períodos, Distritos do Município de São Paulo, 1992/2006, Cadastro Embraesp, 1992/2006.

Mapa 30

Área Total dos Lanamentos Residenciais, Distritos do Município de São Paulo, 1992-2005, Empresa Brasileira de Estudos Patrimoniais – Embraesp; Teleembraesp.

Mapa 31

Empregos formais, Distritos do Município de São Paulo, 2000. IBGE. Censo Demográfico 2000; Ministério do Trabalho e Emprego, Rais 2004.

Mapa 32

Distribuição de Domicílios, segundo Faixa de Renda, Distritos do Município de São Paulo, 2000, IBGE. Censo Demográfico 2000. Projeção Estatística da Amostra.

Mapa 33

Domicílio, segundo Padrão de Renda e Conforto, Distritos do Município de São Paulo, 2000, IBGE. Censo Demográfico 2000 – Projeção Estatística da Amostra.

Mapa 34

Mapa dos Programas e Intervenções da Sehab e Cohab de 2001 a 2004, Prefeitura Municipal de São Paulo.

Mapa 35

Localização Geográfica, Município de São Paulo, IBGE, Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla-Departamento de Estatística e Produção de Informação – Dipro.

Mapa 36

Subprefeituras e Distritos, Município de São Paulo, Prefeitura Municipal de São Paulo.

Mapa 37

Uso do Solo Predominante, Subprefeituras do do Município de São Paulo, 2006, Secretaria Municipal de Finanças/ Departamento de Rendas Imobiliárias – TPCL 2006; elaboração: Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla/Depto. de Estatística e Produção de Informação – Dipro.

Mapa 38

Tipos de Uso do Solo, Quadras Fiscais do Município de São Paulo, 2004, Secretaria Municipal de Finanças/ Departamento de Rendas Imobiliárias – TPCL 2004.

Mapa 39

Domicílios segundo Número de Dormitórios, Distritos do Município de São Paulo, 2000, IBGE. Censo Demográfico 2000. Projeção Estatística da Amostra.

Mapa 40

Domicílios Segundo Número de Veículos Particulares, Distritos do Município de São Paulo, 2000, IBGE. Censo Demográfico 2000. Projeção Estatística da Amostra.

Mapa 41

Equipamentos sociais 2006, MEC/Inep, Censo Escolar 2006.

Mapa 42

Unidade Básica de Saúde – UBS, Distrito de Município de São Paulo, 2007, Secretaria Municipal da Saúde; elaboração: Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla/Depto. de Estatística e Produção de Informação – Dipro.

Mapa 43

Projetos Aprovados de Redes de Infra-Estrutura Urbana por Finalidade, Município de São Paulo, 2003 a Maio de 2008, Secretaria Municipal de Infra-Estrutura Urbana/Departamento de Controle de Vias Públicas; elaboração: Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla/Depto. de Estatística e Produção de Informação – Dipro.

Mapa 44

Bacias Hidrográficas, Município de São Paulo, 2008, Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente – SVMA, Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente – SVMA.

Mapa 45

Unidades de Conservação Ambiental, Município de São Paulo, 2008, Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente – SVMA, Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla/Depto. de Estatística e Produção de Informação – Dipro.

Mapa 46

Sistema de Transportes, 2007, Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla/Depto. de Estatística e Produção de Informação – Dipro.

Mapa 47

Mapa da Situação de Obras de Urbanização de Favelas em 2008, Prefeitura Municipal de São Paulo.

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

Nossa pesquisa visa compreender o papel do poder público local como promotor de moradias de interesse social na cidade de São Paulo após 1988. A demarcação do período refere-se especialmente à mudança da Constituição Federal, que teve lugar neste mesmo ano. Este fato gerou a redistribuição das atribuições entre as três esferas de governo na formulação e implementação das políticas públicas, entre elas as atribuições do poder local quanto ao financiamento da produção de moradias de interesse social. A Constituição de 1988 também é um marco da consolidação das práticas democráticas na escolha dos dirigentes públicos e no estabelecimento dos direitos sociais. Embora a habitação como direito social tenha sido formalmente contemplada apenas com uma emenda constitucional em 2000, desde 1988 as atribuições do município como provedor de habitação social foram alteradas e este se tornou o principal agente implementador das políticas. A presença dos direitos na Constituição tornou certas escolhas de políticas públicas obrigatórias (SPINK, 2007).

A partir de 1988, graças à Constituição, houve um processo de descentralização com base no fortalecimento dos municípios, que se tornaram entes federativos e receberam uma série de novas responsabilidades e recursos financeiros. Os governos locais, que antes tratavam de questões essencialmente pontuais, passaram a cuidar de problemas bem mais complexos e a desempenhar um papel essencial na implementação de políticas de bem-estar social. Mas o processo de reestruturação das administrações municipais ainda não se deu de forma a garantir os recursos humanos, financeiros e estruturais necessários ao cumprimento de todas essas novas tarefas. Assim, os desafios, por seu grande porte, significam a necessidade de atuar em conjunto com o governo federal e estadual. Na cidade de São Paulo, a magnitude de todos os números pode ser traduzida em enormes desafios – de acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 2000, a área da cidade de São Paulo era de 1.528,5 Km² e a sua população de 10.434.252 habitantes (sem considerar a Região Metropolitana), o que representava 28,18% da população do Estado de São Paulo e 6,15% da população do Brasil. Na Contagem do IBGE para 2007, a população da cidade de São Paulo estava em 10.886.518 habitantes.

A situação da habitação é tão difícil, que de acordo com estatísticas do Laboratório de Habitação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, de 2006, enquanto a população da cidade de São Paulo cresceu a uma taxa de 1,07% ao ano entre 1980 e 2000, a população que mora em favelas cresceu a 5,12% ao ano, no mesmo período. Segundo o IBGE, em 2000 os moradores de favelas representavam 11,12% da população total de São Paulo, o que corresponderia na época a 1,16 milhão de habitantes. E ainda há estatísticas para cortiços, loteamentos clandestinos, moradores de rua, entre outras. Outra mudança importante trazida pela Constituição de 1988 foi a tentativa de democratização da gestão pública, por meio da criação de Conselhos – espaços institucionalizados que se propõem a ser de controle social e participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas. Assim, o município tem a possibilidade concreta de ser um local privilegiado na implementação de políticas públicas e no efetivo exercício da participação da sociedade civil. (FRANZESE, 2006; ARRETCHE, 2002; CARVALHO, 2003). Essas são as razões principais que definem a escolha do período.

Dentre as políticas municipais de habitação identificadas e apresentadas desde 1988, visamos identificar aquelas que realmente fizeram diferença de forma a ampliar o acesso à habitação digna para a população pobre. Buscamos identificar os tipos de programas habitacionais implementados, como: programas de produção de moradia, que estão presentes em diversas formas de atuação (provisão de habitação por mutirão, por empreiteira via empresa pública, entre outras); programas de financiamento ao mutuário; modalidades recentes, como o aluguel social; e urbanização de favelas.

O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) foi escolhido para análise em detalhe, com trabalho de campo. Fizemos 65 entrevistas qualitativas, sendo 55 com beneficiários e outras dez com funcionários e gestores municipais, e funcionários da Caixa Econômica Federal. Embora a formulação desse Programa seja federal (e não municipal), sua execução depende do município. Além disso, vimos uma inovação muito grande na formulação do Programa e em sua implementação na cidade de São Paulo após 2001, que foi considerada por muitos atores, inclusive o Banco Mundial, um exemplo muito bem-sucedido de parceria entre as instâncias federal e municipal, uma vez que quem liderou e lidera a implementação do Programa é a Prefeitura Municipal de São Paulo, em parceria com a Caixa Econômica Federal. Considerando essa atribuição principalmente municipal na implementação, no caso de

São Paulo, pensamos que a escolha se justifica, embora ainda existam outros motivos sobre os quais discorreremos neste trabalho. Recentemente (em 2007), o Estado também ingressou na parceria, por meio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU).

A inovação na formulação do PAR que nos chamou atenção é o fato dele ser o único Programa público que trabalha com arrendamento implementado no município de São Paulo – e também o único Programa público do Brasil que utiliza o arrendamento. O fato de ser arrendamento com opção de compra permite oferecer às famílias a possibilidade de pagar parcelas mensais significativamente mais baixas do que pagariam em um contrato de compra. O valor das parcelas é similar ao de um aluguel, conforme veremos.

Os programas de produção de moradia, como é o caso do Programa de Arrendamento Residencial, representam uma grande proximidade entre temas da teoria da disciplina selecionados e o tema da pesquisa. Procuramos estudar a produção de moradias sob o ângulo da cadeia produtiva da construção civil. Assim, foram relevantes em especial os dois circuitos da economia urbana – superior e inferior (SANTOS, 2004a) e os conceitos de capacidade ociosa e estrangulamento (RANGEL, 1986).

A noção do poder público como produtor de eventos também é fundamental em nossa pesquisa – um evento, poderíamos dizer de modo simplificado, é uma ação e um fato, no qual a duração temporal corresponde a uma delimitação espacial não necessariamente contínua e que acontece em um período de tempo específico; cada evento tem uma escala de origem e uma escala de realização (SANTOS, 1996). A noção do poder público como produtor de eventos é fundamental porque buscamos compreender o jogo de forças entre o Estado e o Mercado, partindo da suposição que o mercado, no caso o mercado imobiliário, exerce pressão sobre a produção pública de moradias, mais especificamente sobre a sua cadeia produtiva, chocando-se com a finalidade social da ação pública e com a função social da propriedade (reforçada no Direito com a Constituição Federal de 1988). Diante disso, o poder público teria basicamente quatro opções em nossas hipóteses: (1) ir de encontro a essa pressão e exercer o seu papel de promotor de direitos, garantidor da cidadania e redutor da desigualdade; (2) ser conivente como testemunha da ação do mercado; (3) aderir à ação do mercado, financiando-o; (4) ou negociar um subsídio cruzado com o mercado, por meio do qual o mercado financiaria ações públicas de promoção de

direitos em troca de ações públicas que favorecessem o mercado. Essa questão se torna ainda mais complexa ao se levar em consideração que a disputa Estado-Mercado ganha feições diferentes na época atual, pois Estado e Mercado também mascaram-se um no outro (SILVEIRA, 2006, comunicação verbal¹), por exemplo quando o Banco Interamericano de Desenvolvimento financia a habitação social. Neste sentido, há uma densidade do acontecer que vai além das gestões públicas, que abarca outras escalas de análise e que ocorre no local. Todos estes processos serão analisados por um ângulo no qual o papel do espaço nas ações e as transformações espaciais envolvidas são fundamentais.

Ao se pensar sob o ângulo da cadeia produtiva, a setorialização das políticas públicas também entra em debate e o tema da produção de moradias como incentivador de políticas de geração de trabalho e renda é retomado como um questionamento a esse modelo setorial, porque ações conjugadas entre diversas secretarias municipais (Habitação, Trabalho, Meio Ambiente, por exemplo) podem ampliar as potencialidades benéficas de uma política. A variável consumo também permeia essa discussão de modo central, já que a demanda por moradia na pobreza tem sido atendida com a autoconstrução, o que agrega elementos à discussão da cadeia produtiva. Os conceitos acima mencionados colaboram para essa discussão.

Certas categorias e conceitos são centrais para este trabalho e gostaríamos de fazer aqui uma sucinta apresentação inicial dos mesmos, os quais serão discutidos novamente no decorrer da exposição.

O objeto da nossa disciplina é híbrido. O espaço geográfico é união indissociável e indissolúvel entre sistemas de objetos e sistemas de ações (SANTOS, 1996). Mas é uma união contraditória. Materialidades e usos existem juntos. A vida anima a materialidade e isso é o espaço geográfico, o território usado, o território em processo de se tornar usado. Esse híbrido é bem representado pela técnica. As técnicas funcionam em sistemas e cada sistema histórico é responsável por um conjunto de técnicas.

Porém o território não é apenas um palco, ele é também um ator, ele traz uma inércia, que é um dado a ser levado em conta na elaboração de uma idéia, de uma política, de uma ação. É um processo de sobreposição de trabalho morto, trabalho vivo, trabalho morto, e assim sucessivamente. Nesse percurso podemos identificar o

¹ Palestra da Professora Doutora María Laura Silveira, em 2006, na Universidade de São Paulo.

conceito de Formação Socioespacial, que é o território se usando, em processo (SANTOS, 1996).

A questão da importância do financiamento em um programa habitacional é fundamental para o trabalho. A definição de financiamento é desde já entendida como uma maneira de captar recursos (públicos ou privados) e aplicá-los em uma ação e é sinônimo da estratégia de desenvolvimento de um governo.

A dialética da capacidade ociosa, de Ignácio Rangel (1986), será referência de análise, alertando para o fato de que ao se pronunciar uma recessão a economia apresenta um setor com excesso de capacidade e outro com insuficiência de capacidade.

Estará presente o entendimento das grandes cidades por meio da divisão territorial do trabalho, proposto por Milton Santos, e a questão de que a presença dos pobres nas metrópoles aumenta e enriquece a diversidade socioespacial, contribuindo para a produção de materialidades contrastantes e para a criação de outras formas de trabalho e de vida.

A idéia de que na região e no lugar o tempo empiricizado é uma condição de possibilidade e a entidade geográfica preexistente é condição de oportunidade, é parte da análise. E também a idéia de que algumas técnicas incorporadas ao território permanecem como paisagem artificial, constituindo-se em produtoras de história. E ainda, que materialidades desvalorizadas podem ser objeto de nova utilização por capitais e pessoas também desvalorizados (SANTOS, 1996).

Será desenvolvida a idéia de que um programa habitacional social é uma expressão formal das relações entre o poder público e a sociedade civil, que envolve usos do território a serem desvendados, e a idéia de que no plano do empírico as forças dos diferentes atores se revelam. A variável participação popular será analisada, em especial por meio da ação dos movimentos sociais urbanos (MELUCCI, 2001).

Os recursos disponíveis são importantes nesse processo pois constituem as possibilidades de ação, materiais ou não, que existem para os homens enquanto indivíduos, empresas ou instituições. Em São Paulo, com o foco na produção de eventos na habitação social pelo poder público local pós-1988, buscamos identificar o conjunto de recursos (SANTOS, 1996) mais importante no momento anterior aos eventos e sua transformação em outro conjunto no momento posterior. Esses recursos podem se dar, entre outras maneiras, como capacidade ociosa, como crédito bancário,

como paisagem de edificações, como participação popular, e como relacionamento poder público – sociedade civil beneficiária.

Os conjuntos significativos de recursos disponíveis são revelados pela divisão territorial do trabalho. O Estado, na escala de autoridade local, influencia a divisão territorial do trabalho por meio dos eventos por ele produzidos na habitação social. A análise do conflito entre Estado e mercado facilita o entendimento desta influência.

Visamos estudar os eventos habitacionais, os quais estamos associando à idéia de programa habitacional. Os eventos (SANTOS, 1996), como dizíamos acima, são ações, fatos e também idéias. Sua duração é acompanhada por uma espacialidade específica e esta é a extensão do evento do ponto de vista geográfico. Cartografar essas extensões é um desafio porque a escala é um limite e um conteúdo, ambos variáveis. É importante distinguir entre a escala de origem do evento e a escala de sua realização.

É objetivo desta pesquisa compreender o papel do poder público local como financiador e provedor de moradias de interesse social, ou seja, compreender o papel do poder público local como produtor de eventos neste sentido. Buscamos entender as combinações de eventos e seus fenômenos correlatos e, por meio deles, rever a constituição atual da cidade de São Paulo, com relação às mudanças que se deram no campo da habitação social.

O poder público é um ator preponderante (embora de modo geral seja considerado subordinado à ação do mercado), que tem poder de escolher lugares e a eles atribuir funções, ou de privilegiar lugares com seu investimento, em detrimento de outros. Buscamos investigar os processos pelos quais essas decisões foram tomadas e se eles foram transparentes e abertos à participação popular.

As normas gerais têm a sua eficácia mediada pelos lugares, que as diversificam em função do seu conteúdo técnico e informacional (SANTOS, 1996). O conteúdo técnico e informacional dos lugares por sua vez tem um papel fundamental no comportamento dos agentes. Observar o efeito das normas do poder público local no território, para a habitação popular, foi um dos nossos propósitos.

Também visamos identificar se os programas de habitação social na cidade de São Paulo constituíam-se como verticalidades no território, e se sim, quais seriam suas relações com as horizontalidades (SANTOS, 1996) anteriores e novas que possivelmente compartilhariam seu espaço de atuação.

O papel dos movimentos populares nas transformações espaciais que têm se dado na habitação em São Paulo é muito relevante. Buscamos observar as forças das horizontalidades na constituição desses movimentos populares, bem como o papel marcante de certas materialidades nos confrontos políticos. Por exemplo de prédios abandonados, públicos ou privados, que são ocupados como forma de resistência política.

As prioridades no uso dos recursos públicos constituem uma questão importante. Procuramos investigar quais atores foram privilegiados com os investimentos públicos, qual o volume dos investimentos em habitação em comparação com outros, no total do orçamento municipal.

As idéias de capacidade ociosa e estrangulamento, que mencionamos acima, são fundamentais (RANGEL, 1986). Por meio delas, investimentos públicos e privados podem ser reorientados de modo a gerar ganhos para todos. A capacidade ociosa das empresas de grandes empreendimentos de infra-estrutura pode ser utilizada para a habitação social, por exemplo, com o estabelecimento de acordos justos. A mão-de-obra ociosa também pode ser incorporada na produção de habitação social, como um investimento, por isso é necessário compreender a cadeia produtiva da construção civil.

Outra questão importante que investigamos é se haveria possibilidade de a interação do Estado com os atores não-hegemônicos e com os movimentos sociais se caracterizar como criadora de uma relação normativa que seja dialética e que valorize a socialização produzida pela cidade (SANTOS, 1998). Obtivemos algumas ponderações relevantes a respeito. Elas serão discutidas principalmente nas análises das gestões de Luiza Erundina e Marta Suplicy.

O papel potencialmente transformador do Estado foi analisado. Buscamos averiguar se ele reproduzia a lógica do capital/mercado ou se estava subordinado ao interesse público, nos programas habitacionais.

O estudo das gestões municipais que tiveram lugar após 1988 procurou contemplar estes conceitos mencionados. São quatro gestões municipais completas e uma que analisamos em seu período de término. A gestão em São Paulo da prefeita Luiza Erundina, de 1989 a 1992, que na época era do Partido dos Trabalhadores, marca justamente o início desse período após a nova Constituição. Além disso, é uma gestão que teve como prioridade a habitação popular conjugada à participação

popular. Há uma pluralidade de eventos produzidos pelo poder público nessa época, por meio de diversos financiamentos que podem ser discutidos.

Nas gestões do prefeito Paulo Maluf (1993-1996) e do prefeito Celso Pitta (1997-2000), ambos do na época chamado Partido Progressista Brasileiro (hoje é apenas Partido Progressista e Celso Pitta não mais faz parte dele), as políticas de habitação foram completamente alteradas. Uma forte e consistente política de mutirões foi descontinuada e substituída por uma centralização em uma política de construção de moradias por meio de empreiteiras, sem participação popular (AMARAL, 2002; CARDOSO, 2004; BONDUKI, 2000). Será importante observar como se deram essas gestões de 1993 a 2000, para compreender a transição para outra gestão do Partido dos Trabalhadores em 2001.

Ao chegarmos em 2001 a 2004, na gestão da prefeita Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores, há uma retomada dos mutirões e de outras frentes da política habitacional, embora a característica central da gestão tenha sido priorizar a educação. O diálogo com os movimentos sociais também é retomado (AMARAL, 2002; CARDOSO, 2004).

E também observamos qual rumo tomou a política pública de habitação na gestão seguinte, iniciada em 2005. A gestão começou com o prefeito eleito José Serra do Partido da Social Democracia Brasileira, que renunciou ao cargo, deixando-o para seu vice, a fim de concorrer às eleições para o governo estadual. Desde abril de 2006 o Prefeito de São Paulo é Gilberto Kassab, do Partido atualmente chamado de Democratas, anterior Partido da Frente Liberal. Uma variável relevante para a compreensão desses processos é a participação popular e seus impactos, o que buscamos analisar.

Assim, veremos que a análise das gestões e seus programas habitacionais, quanto aos tipos de programas de provisão de moradias, contém diversas discussões relevantes e pertinentes à teoria, que se relacionam com os acontecimentos de todo o período pós-1988 no que se refere à conceituação da política municipal de habitação em São Paulo, das ações do poder público local, das transformações no território usado e do Programa de Arrendamento Residencial e seu potencial transformador.

A PARTE I do trabalho trata da habitação de interesse social no Brasil com foco em São Paulo, e apresenta os seguintes capítulos: o Capítulo 1 – Evolução da questão habitacional no Brasil e no município de São Paulo: múltiplas variáveis compõem o

onde estudado; e o Capítulo 2 – A dimensão do problema: Cenário atual da habitação no Brasil e em São Paulo, e as atribuições do governo local paulistano.

A PARTE II é voltada à análise da política habitacional municipal em São Paulo pós-1988, pensando nos tipos de programas implementados e seu impacto. Seus capítulos são: Capítulo 3 – O primeiro governo municipal após a promulgação da Constituição Federal: a gestão Luiza Erundina (1989-1992); Capítulo 4 – Desvio de curso na política habitacional municipal: a gestão Paulo Maluf (1993-1996); Capítulo 5 – A continuidade da descontinuidade: a gestão Celso Pitta (1997-2000); Capítulo 6 – Renovação e extensão do alcance da política habitacional municipal: a gestão Marta Suplicy (2001-2004); Capítulo 7 – Análise preliminar da orientação em andamento da política habitacional: a gestão José Serra/Gilberto Kassab (2005-2008); e Capítulo 8 – Pensando o futuro: alternativas para um agir habitacional mais adequado.

A PARTE III discorre sobre o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) no município de São Paulo desde o seu início em 2001 até hoje (2008). Tem por capítulos: Capítulo 9 – Criação e definição de critérios para avaliação de programas habitacionais públicos na Região Metropolitana de São Paulo no período atual: apresentação de 20 critérios; Capítulo 10 – Uma iniciativa de construção de moradias no município de São Paulo: o Programa de Arrendamento Residencial e a importância da inovação por ele trazida; e Capítulo 11 – Análise do Programa de Arrendamento Residencial no território usado: as vozes dos atores, por meio dos critérios definidos, revelam o presente e as possibilidades para o futuro.

Acreditamos que são estes, aqui introduzidos, os elementos centrais que desenvolvemos neste trabalho e que apresentaremos daqui em diante, com o propósito de contribuir para o entendimento dos impactos da política municipal de habitação em São Paulo após 1988, considerando as ações do poder público local e seu papel como produtor de eventos no setor da habitação de interesse social; visando *elencar quais foram e compreender os sentidos das* transformações relevantes relacionadas ao tema ocorridas no território usado; e estudando o Programa de Arrendamento Residencial para revelar seu potencial transformador como uma possibilidade concreta para o futuro. Desejamos uma boa leitura!

**PARTE I – A HABITAÇÃO DE INTERESSE
SOCIAL NO BRASIL COM FOCO
EM SÃO PAULO**

CAPÍTULO 1. Evolução da questão habitacional no Brasil e no município de São Paulo: múltiplas variáveis compõem o *onde* estudado

1.1 Os princípios da integração espaço–mercado em uma parcela do território nacional

Vamos iniciar esse percurso de reflexões e análises sobre a política municipal de habitação de interesse social no município de São Paulo após 1988 voltando nossa atenção para o período histórico de desenvolvimento da formação socioespacial brasileira que levou à constituição das suas feições atuais relacionadas ao tema de estudo. Nosso foco na compreensão deste período, que se inicia ao final do século XIX e continua até hoje, estará na transformação da cidade de São Paulo, para que possamos buscar entender as particularidades dessa metrópole e o que elas significam na configuração dos seus desafios e potencialidades no campo habitacional.

O fenômeno urbano é certamente fruto das técnicas da civilização e retrata as suas estruturas econômicas e sociais, conforme afirmou Pierre Monbeig em 1957. Os séculos XIX e XX e, em especial, o fim do primeiro e o início do segundo, marcaram o crescimento significativo de cidades nos Estados Unidos, na Alemanha, na União Soviética, na Ásia, na África e na América Latina. O crescimento da cidade de São Paulo, apontou Monbeig, deve ser também parte importante dessa lista. O autor registrou que, em 1872, São Paulo (município) contabilizava 26.040 habitantes. Um centro administrativo de província, São Paulo não tinha ainda relevância nacional, situação que foi se modificando, com o crescimento contínuo que o município passou a apresentar.

O fato era também que o Brasil não apresentava um pólo dinâmico nacional até a segunda metade do século XIX. “O Brasil foi, durante muitos séculos, um grande arquipélago, formado por subespaços que evoluíam segundo lógicas próprias, ditadas em grande parte por suas relações com o mundo exterior” (SANTOS, 2005a, p. 29). Havia pólos dinâmicos no interior desses subespaços, mas sem interdependência entre si. Milton Santos (2005a) explica também que essa configuração se altera por meio da produção de café no Estado de São Paulo, na segunda metade do século XIX, que faz do Estado um pólo dinâmico de uma área

bem mais abrangente, envolvendo diversos estados (os localizados ao Sul, o Rio de Janeiro e Minas Gerais).

As mudanças materiais (nos sistemas de engenharia), como construção de estradas de ferro e portos, e a criação de meios de comunicação, possibilitaram maior fluidez a essa parte do território. E quanto ao sistema social, se instalaram formas capitalistas de produção, trabalho, trocas e consumo, que efetivaram a fluidez possibilitada. Deu-se uma integração limitada do espaço e do mercado, em uma parcela do território nacional (SANTOS, 2005a).

Mónica Arroyo (2004b) analisa a forma em que a convergência entre território, mercado e Estado se deu na Europa e nos territórios coloniais na América Latina. Após lembrar o Tratado de Westfália, a primeira base legal do sistema interestatal moderno, que reconhece a soberania de cada Estado em seu território e a não-intervenção em assuntos de outros territórios, Arroyo (2004b) nos explica que:

Conforme Peter Taylor (1994), os Estados territoriais definem-se em termos de um “dentro” e de um “fora”: por um lado, relacionam-se com a sociedade civil e as atividades econômico-sociais existentes dentro do seu âmbito; por outro, cuidam das relações com o resto do sistema interestatal. A extensão geográfica de sua jurisdição e sua posição associam-se a aspectos importantes das relações exteriores, como proximidade, contigüidade, distância e acessibilidade. Essa concepção do exercício da soberania territorial começa a se espalhar gradual e lentamente, através dos continentes, como modelo dominante de organização política (ARROYO, 2004b, p. 50)

E por que São Paulo foi o local privilegiado no qual se deram as transformações descritas por Santos (2005a)?

O desenvolvimento da cidade sempre esteve ligado à função político-administrativa, segundo Monbeig (1957). A primeira delas foi a catequese. Os religiosos, desde cerca de 1560, instalaram-se no Pátio do Colégio e os índios foram por eles agrupados em aldeias ao redor. Essas aldeias foram sendo lentamente absorvidas pelo crescimento urbano, como Santo Amaro ou Pinheiros. Mais tarde (por volta de 1630) vieram os bandeirantes, que apreciaram a situação geográfica de São Paulo em relação a um conjunto de territórios e dali fizeram sua “capital”. São Paulo era a entrada para o sertão e local do triste comércio de escravos indígenas. Um dos legados dos bandeirantes foi a ampliação do raio de ação da cidade, o que se fará perceber muito depois. No fim do século XVIII termina o ciclo das Bandeiras, reduz-

se a atividade de mineração, que havia envolvido São Paulo, e nota-se que os paulistas possuíam relações comerciais estabelecidas com o Sul do Brasil, Minas Gerais e Rio de Janeiro, em um raio de ação previamente definido.

[...] No fim do século XVIII a cidade [de São Paulo] estava tão empobrecida em homens e em riqueza como os sertões descobertos pelos bandeirantes. Em 1776 o censo revelou apenas 534 casas e 2.026 pessoas.

Não havia muito mais construções que dois séculos antes. Continuavam agrupadas na pequena colina escolhida pelos Padres, numa dúzia de ruas e ruelas, raramente calçadas e de um modo rudimentar, marginadas de casas pobres, sem elegância, e térreas. Os habitantes mais abastados moravam nas chácaras, às portas da cidade, onde iam apenas para as cerimônias e a missa dominical. A atividade econômica era tão pequena que freqüentemente faltava numerário. As rendas do Tesouro real eram três vezes menores que na Bahia [...] (MONBEIG, 1957, p. 86).

Ao término do século XVIII, porém, a região de São Paulo começa a se recuperar dessa situação de debilidade e fraca atividade, com a expansão que se inicia na agricultura (PRADO JÚNIOR, 1965). Até a segunda metade do século XIX, o desenvolvimento da cidade de São Paulo seguiu sem muitas novidades. A Prefeitura realizou obras de retificação do rio Tamanduateí, de 1848 a 1851. “O urbanismo progredia com a iluminação a gás, a primeira sala de teatro, a instalação de chafarizes públicos” (MONBEIG, 1957, p. 88). Não foram notificadas grandes alterações na cidade.

1.2 A marcha do café e a urbanização da classe dirigente em São Paulo

Nas últimas décadas do século XIX se intensificaram os desbravamentos no interior e se acelerou a marcha do café. As grandes famílias de fazendeiros, bastante ricas, conduziam as mudanças, e empreendiam vastas plantações, fundavam companhias de estradas de ferro, casas de exportação, chamavam imigrantes italianos e espanhóis, entre outros, e adquiriam maquinaria.

A primeira estrada de ferro a cortar o território paulista foi a São Paulo Railway (hoje Santos-Jundiaí), que permitiu ligar o porto de Santos à área mais importante do interior, que tinha por “entrada” Jundiaí. A linha ferroviária atravessava o maciço da cidade de São Paulo pela sua beirada, sem adentrá-lo (PRADO JÚNIOR, 1957). Ela foi construída de 1860 a 1868 (SINGER, 1968).

Conforme explica Monbeig (1957), para tratar dos negócios que se intensificavam, era preciso passar mais tempo na cidade, que vai ganhando maior importância administrativa e política.

[...] Para tratar dos negócios financeiros e comerciais, para administrar as empresas em que aplicavam seus capitais, os chefes do movimento pioneiro eram obrigados a residir mais tempo na cidade, junto das repartições públicas e particulares, em contato com os organismos políticos; as demoras nos domínios rurais começavam a encurtar: a casa rural perdia em austeridade o que ganhava em elegância para estadas confortáveis; mas, ao mesmo tempo, a casa da cidade passava a ser a residência principal, objeto de todos os cuidados, manifestação exterior da riqueza de seu proprietário. A formação de empresas capitalistas modernas, as necessidades de sua gestão eram incompatíveis com o gênero de vida tradicional. A ruptura do círculo estreito da velha economia paulista, a evolução social que a acompanhou – tais foram os fatores da urbanização da classe dirigente. Aí se vê a causa fundamental do crescimento da capital dos fazendeiros, o São Paulo da boa época do café (MONBEIG, 1957, p. 89).

Para o autor, portanto, o fator decisivo do crescimento da cidade de São Paulo neste primeiro período foi a necessária urbanização da classe dirigente, em razão da expansão dos negócios relacionados ao café. Imigrantes chegaram de diversos países e se engajaram nas mais diferentes profissões. A principal, no entanto, era o trabalho no campo. Em 1888 foi construída a Hospedaria dos Imigrantes, que significou um novo contato obrigatório entre capital e zonas rurais. As exportações de café podiam simplesmente passar pela estação de São Paulo, mas a partir do surgimento da Hospedaria, os fazendeiros tinham necessariamente que ir a São Paulo contratar trabalhadores agrícolas. A cidade de São Paulo torna-se um grande mercado de trabalho (MONBEIG, 1957).

No entanto, não era somente o café que impulsionava a cidade de São Paulo. Já havia desde o fim do século XIX uma industrialização nascente na cidade, e foi o desenvolvimento dessa industrialização, por si só, e também apoiada nas condições criadas pelo café (as quais veremos) que permitiu que São Paulo se tornasse o principal pólo nacional. Além disso, São Paulo e o Brasil certamente não estavam imunes ao que se passava no comércio internacional. Vamos primeiro ver como esse comércio influenciou São Paulo ao longo do século XIX.

1.3 A fase descendente do 2º ciclo de Kondratieff (1873-1896) e o incentivo à produção mercantil e ao crescimento da industrialização nascente: as transformações que a nova conjuntura possibilita ao espaço da cidade

Concordamos com a constatação de que o sistema mundial capitalista vive fases de expansão e fases de depressão, e seu crescimento se dá por meio de ciclos de longa duração (cinquenta anos), também chamados de Kondratieff, e de ciclos de média duração (juglarianos de dez anos). Os ciclos longos têm enorme impacto na divisão internacional do trabalho e portanto no comércio internacional. Eles apresentam um período expansivo (a) e um período depressivo (b) e ambos os períodos totalizam os cinquenta anos mencionados. Desde a primeira revolução industrial sucederam-se quatro ciclos longos¹ (MAMIGONIAN, 2000).

As fases expansivas dos ciclos longos, conforme explicou Ignácio Rangel (1981), caracterizam-se pela realização de mais investimentos e por um aprofundamento da divisão internacional do trabalho liderada pelo centro do sistema, que precisa de mais matérias-primas, alimentos e mercados consumidores oriundos da periferia. Já as fases depressivas dos ciclos longos caracterizam-se pela diminuição do ritmo econômico no centro do sistema, que significa contração das quantidades e dos preços das matérias-primas e alimentos produzidos na periferia. O que acontece nas fases depressivas é que os países periféricos passam a concentrar sua economia na produção de artigos antes importados, para fazer um uso rentável da ociosidade parcial em que entram os recursos antes voltados ao comércio internacional, como terras, trabalhadores e capitais (MAMIGONIAN, 2000).

Na fase ascendente do 2º ciclo de Kondratieff (1848-1873), os fazendeiros que tinham adquirido bastante receita mudaram-se para as cidades, especialmente após 1850, acompanhados de grande número de escravos, como comentávamos acima, para cuidar dos negócios do café. No entanto, quando a fase descendente do ciclo chegou (1873-1896), a renda destas famílias declinou. O preço do café se manteve, caindo apenas mais tarde, mas os outros produtos de exportação brasileiros

¹ Os períodos dos ciclos longos seriam aproximadamente os seguintes:

	(a)	(b)
1º ciclo longo de Kondratieff	1790-1815	1815-1848
2º ciclo longo de Kondratieff	1848-1873	1873-1896
3º ciclo longo de Kondratieff	1896-1920	1920-1948
4º ciclo longo de Kondratieff	1948-1973	1973-1996(?)

Fonte: MAMIGONIAN, 2000, p. 25

declinaram de preço. E por isso a renda da aristocracia rural recém urbanizada diminuiu (MAMIGONIAN, 2000). Não era possível recriar a estrutura da Casa Grande, porque esta população já estava urbanizada há muitos anos. Para combater o declínio da renda, os senhores foram aos poucos lançando os escravos no mercado urbano de trabalho, processo que tornou essa população explorada conhecida como “negros de ganho” (RANGEL, 1981).

Essa resposta à crise promovida pelo capital mercantil urbano, significou incentivo à diversificação da produção interna, por processos artesanais e manufatureiros, porque os empreendimentos industriais ainda não eram eficazes como meio de substituir importações (RANGEL, 1981). A substituição de importações desse período, então, caracterizava-se pela pequena produção mercantil. Eram oficinas de reparos, onde trabalhavam os “negros de ganho”, mas também mão-de-obra livre (geralmente imigrante), e que se multiplicaram. E havia algumas grandes fábricas de tecidos. Desde 1880, caracterizou-se uma industrialização nascente que teve crescimento contínuo (MAMIGONIAN, 2000). Outra atividade que passou a ter relevância foi a construção civil: a produção da habitação na cidade de São Paulo e no interior do Estado nessa época pode ser entendida como possibilidade para o capital comercial investir sem ter que realizar grandes gastos.

Que transformações essa conjuntura possibilitou no espaço da cidade de São Paulo?

Desde o fim do século XIX intensificaram-se as obras de urbanismo. Foi construída a Estação da Luz, novas ruas foram abertas, ligando porções da cidade. O governo da Província transformou os brejos do Tamanduateí em jardins públicos. Uma “estrada” em direção à Mooca foi construída. O Brás se desenvolveu como um bairro proletário construído em terrenos de baixo valor, afastados do centro, como conta Monbeig (1957). Desde então já se mostrava uma ocupação do solo urbano excludente, pautada em um mercado imobiliário incipiente, que viria a se desenvolver muito e a se tornar ainda mais excludente. O solo acessível aos trabalhadores já começava a ser o de pior localização para a realização das atividades necessárias à vida, como o trabalho.

Desenvolveram-se também nessa época os bairros da Barra Funda e do Bom Retiro, habitados pela população pobre. Já Campos Eliseos foi um bairro diferente. Também era distante do centro, mas porque era bem servido por bondes, de modo que pudesse propiciar tranquilidade e conforto aos seus ricos moradores. Tinha desde o

início ruas muito bem traçadas e era habitado pelas principais famílias paulistas. E assim foi se dando a expansão da cidade: muito rapidamente surgiram bairros com características bem diferentes.

[...] Em vão buscar-se-ia um plano de conjunto, uma direção administrativa a impor a sua vontade e a legiferar utilmente. A expansão se fez demasiado repentinamente para que se pudesse dar-lhe uma certa ordem. Foi conduzida unicamente pelos interesses dos vendedores de terrenos e dos particulares. [...] Acrescentemos logo que é fácil criticar *a posteriori*, mas que ninguém tinha então a experiência de semelhantes fenômenos urbanos e que teria sido preciso ser uma espécie de adivinho genial para prever a planificação do crescimento urbano. Os novos bairros cresceram ao acaso de um legado aberto no momento propício a um bom negócio, a um loteamento frutuoso. Essa ausência de coordenação completou a subdivisão já favorecida pela topografia [...] (MONBEIG, 1957, p. 93, grifo do autor).

É importante este ponto levantado pelo autor, de que seria muito difícil prever o que aconteceu em São Paulo, porque até hoje a população desta cidade enfrenta as conseqüências dessa rápida expansão, não planejada, bem como de outras rápidas expansões subseqüentes. O conteúdo do espaço é a materialidade e a vida que a anima, e, as determinações sociais têm de se adaptar ao espaço, se não puderem criar algo novo, ou renovar porções do território a seu critério. A evolução do espaço, seu movimento, é efeito e condição do movimento da sociedade (SANTOS, 2005b). Assim, fazendo um salto de reflexão para o período atual, no qual parece que pelo excesso de informações disponíveis o novo e o essencial se tornam cada vez mais difíceis de visualizar, como o poder público poderia utilizar o conhecimento do território usado para agir de maneira mais eficiente e planejar melhor? Na verdade, acreditamos que essa questão perpassa toda a nossa pesquisa, mas caberiam aqui algumas reflexões.

1.4 O entendimento do modo de produção na formação socioespacial pelo poder público: colocando o conhecimento do território usado em prol de ações eficazes e de um melhor planejamento

O espaço geográfico é união indissociável e indissolúvel entre sistemas de objetos e sistemas de ações (SANTOS, 1996). Mas é uma união contraditória. Materialidades e usos existem juntos. A vida anima a materialidade e isso é o espaço

geográfico, o território usado, o território em processo de se tornar usado (ou se usando). Esse híbrido é bem representado pela técnica. As técnicas funcionam em sistemas e cada sistema histórico é responsável por um conjunto de técnicas, como discutimos na Introdução.

Porém o território não é apenas um palco, ele é também um ator, ele traz uma inércia, que é um dado a ser levado em conta na elaboração de uma idéia, de uma política, de uma ação. É um processo de sobreposição de trabalho morto, trabalho vivo, trabalho morto, e assim sucessivamente (SILVEIRA, 2004, comunicação verbal).²

“A unidade da continuidade e da descontinuidade do processo histórico não pode ser realizada senão *no* espaço e *pelo* espaço” (SANTOS, 2005b, p. 32, grifos do autor). O *como* o modo de produção se realiza *na* e *pela* formação social subordina e, até certa medida, determina as modificações do papel das formas-conteúdo, ou da função dada à forma pelo conteúdo. O espaço evolui em razão do modo de produção e das suas transformações sucessivas, mas também influencia a evolução de outras estruturas, sendo um componente muito importante da totalidade social. Dessa maneira é fundamental refletirmos em termos de formações socioespaciais, como propôs Milton Santos.

Um ponto para o qual gostaríamos de chamar atenção por hora é a necessidade de entender por qual momento passa o modo de produção, e quais são os papéis em questão, que a cada momento são redistribuídos. Os papéis dos diversos atores sociais dependem e dependerão da distribuição quantitativa e qualitativa das infra-estruturas e de outros atributos do espaço, mesmo que para renová-lo. Acreditamos, assim, que compreender o momento pelo qual passa o modo de produção no nível da totalidade é um fator muito importante para definir as ações do Estado, ou as ações públicas, voltadas à promoção dos direitos, poderíamos dizer. Quanto ao poder público local, o conjunto de relações que caracterizam uma dada sociedade tem um significado particular para cada lugar, que precisa porém ser apreendido na totalidade. “Através da releitura feita por Milton Santos [...], [...] [o lugar] agora aparece como parte de uma totalidade territorial em constante e dinâmica metamorfose” (SCARLATO, 1996, pp. 312-313). Dessa forma, para o poder público local, a análise seria sempre conjunta com a nacional, porém ao mesmo tempo voltada para o seu particular. Entender e ter

² Trecho inspirado em discussão em aula da Professora Doutora Maria Laura Silveira, em 2004, na Universidade de São Paulo.

em consideração o momento pelo qual passa o modo de produção na formação socioespacial seria, então, uma primeira maneira pela qual o poder público poderia utilizar o conhecimento do território usado para agir de maneira mais eficiente e planejar melhor. Com o “salto de reflexão” concluído, vamos voltar à nossa história.

O povoamento da cidade de São Paulo vai tomando uma outra direção em razão das ferrovias implantadas. À medida em que as indústrias nascentes vão se fixando ao longo delas, também surgem ao seu redor os bairros operários. Assim se formaram os setores: Ipiranga, Cambuci, Mooca, Brás, Pari, Luz, Bom Retiro, Barra Funda, Água Branca e Lapa (PRADO JÚNIOR, 1957). Era prática comum as empresas construírem as residências para seus trabalhadores, levando ao aparecimento das vilas operárias nesses bairros, sendo que algumas permanecem até hoje, como patrimônio de memória da cidade. O procedimento era uma saída para a ausência de oferta de moradia que, ao mesmo tempo, atrelava o trabalhador à fábrica (SCARLATO, 1993).

Até o final do século XIX, as residências burguesas e médias se confundiam com o centro comercial da cidade de São Paulo. Elas começam a se destacar do centro quando este, em função do crescimento da atividade urbana, não mais comportava residências. Por volta de 1880 se formam os primeiros bairros residenciais. Enquanto os bairros operários localizavam-se nos terrenos menos adequados, nas baixadas do Tietê e do Tamanduateí, as residências da classe alta foram fixadas nos pontos altos do maciço. No início estes bairros surgiram contíguos ao centro, seguindo na direção Norte, como a Santa Ifigênia, que levaria aos Campos Eliseos. Depois, as residências aristocráticas surgem para o outro lado da cidade. Primeiro apareciam as chácaras, então seus parques e jardins iam sendo loteados e aos poucos se transformando em bairros urbanos. Assim aconteceu com Consolação, Liberdade e Vila Mariana (PRADO JÚNIOR, 1957).

Caio Prado Júnior (1957) nos explica, também como afirmou Monbeig, que esses bairros nasceram, em grande maioria, sem plano de conjunto. Eram o resultado da especulação de terrenos que, recém-loteados, já eram postos à venda a prestações. Isso levou ao desenvolvimento de bairros não com base nas necessidades da cidade, mas como fruto de venda fácil pelas boas condições de pagamento, ou como resultado de propaganda intensa.

As terras ao redor da São Paulo original passaram de, nos últimos anos do século XIX, praticamente abandonadas, para, não muito tempo depois, objetos

almejados e valorizados. Os especuladores de terrenos cuidaram de adquirir essas terras a preços bem baixos – ou então, em certos casos, simplesmente utilizaram o sistema do “grilo”, da ocupação de “má-fé”, sem título. Depois, traçaram as ruas e venderam, a sua preferência, os lotes aos compradores. Como a cidade começara a crescer velozmente, compradores não faltavam. O poder público manteve-se indiferente a esses bairros que surgiam e também os especuladores não se preocupavam com a inserção dos mesmos em um conjunto. Os bairros tornaram-se então desarticulados, distribuídos de forma desordenada, sem critério – nem de traçado interno, nem de pertencimento a um sistema lógico e de conjunto na cidade. Surgiram efetivamente ao acaso da especulação. Isso fazia com que São Paulo apresentasse, à época, uma sucessão de áreas urbanizadas por vezes interrompidas por áreas sem uso e abandonadas. A cidade de São Paulo carecia de organização geral e integração das suas porções (PRADO JÚNIOR, 1957).

1.5 A expansão dos cortiços nas últimas décadas do século XIX e a superutilização do lote e das construções em São Paulo

O aumento da demanda por moradia e a valorização dos terrenos nas áreas urbanizadas da cidade de São Paulo nas últimas décadas do século XIX foram responsáveis pela expansão dos cortiços, ou habitações coletivas de aluguel. O cortiço é uma dentre as três definições de habitação precária encontradas e, atualmente mensuradas, na cidade de São Paulo. São elas: cortiços, favelas e loteamentos irregulares ou clandestinos.³

³ Muito se discute, em âmbito nacional e internacional, na literatura recente, a respeito da adequação dessa nomenclatura, que em diversos locais do Brasil inclusive está caindo em desuso, por ser considerada preconceituosa. Em lugar de favelas, fala-se em vilas, aglomerados, ou comunidade. Também na publicação *Assentamentos Precários no Brasil Urbano*, de dezembro de 2007, o Ministério das Cidades e o Centro de Estudos da Metrópole agruparam favelas e loteamentos clandestinos sob a denominação de assentamentos precários. Por outro lado, há iniciativas culturais e identitárias locais que partem de determinadas favelas, e loteamentos, que reforçam a distinção da nomenclatura e buscam ater-se às denominações originais. Por exemplo, a Central Única das Favelas de São Paulo (CUFA), iniciativa de jovens moradores em várias favelas do Brasil, afirma em seu site – www.cufasp.org.br/ –, em defesa da militância por meio do *Hip Hop*, que: “A favela é um personagem que deve falar por si e participar do diálogo cultural, político e social com outros grupos”. Portanto, dois pontos de vista pelo menos estão presentes no cenário. Achamos esta discussão relevante e interessante, e a respeitamos. Do ponto de vista de nosso trabalho, porém, há distinções na forma espacial, no uso e na norma legal, entre as três manifestações de assentamentos precários (que iremos definindo ao longo do trabalho), que consideramos relevantes para pensar a cidade e conseqüentemente a atuação do poder público local. Além disso, as estatísticas municipais e os programas habitacionais públicos trabalham com os três conceitos “iniciais”. Por estas duas razões, neste trabalho usaremos as noções de cortiço, favela e loteamento irregular ou clandestino.

No início do século XX, período de grande crescimento da cidade, uma das formas mais comuns de habitação da classe trabalhadora era os cortiços, embora fossem condenados, proibidos e ameaçados de demolição. Em 1904 (Bonduki, 2004), estimava-se que um terço das habitações paulistanas, cerca de 8.100 moradias, era de cortiços (AMARAL, 2002, p. 13).

A possibilidade de se viver de uma renda imobiliária, através dos aluguéis, fascinava os proprietários daqueles lotes que apresentavam áreas ‘ociosas’. Assim foram surgindo os cortiços. Juntamente com a finalidade de transformar estes ‘novos espaços’ em fator de renda, também se ampliavam as construções para abrigarem os filhos dos proprietários. Era comum entre os italianos, acomodarem os filhos nos mesmos lotes, quando estes se casavam (SCARLATO, 1995, p. 119).

Francisco Scarlato nos explica também que, de início, essas construções, no bairro do Bexiga, tinham sua precariedade compensada pelo zelo dos moradores. Foi posteriormente que suas características mudaram, configurando-se efetivamente uma baixa qualidade material (SCARLATO, 1995). É interessante que essas edificações eram, de início, quase sempre também o local de trabalho dos seus moradores, os quais eram ferreiros, marceneiros, alfaiates, entre outros. Isso aconteceu em alguns bairros da cidade de São Paulo (SCARLATO, 1993).

Raquel Rolnik (1997) nos conta que, quando a legislação fez as primeiras menções e reconheceu a existência dos cortiços em São Paulo, em 1886, já o fez visando a sua proibição. O resultado dessa legislação inicial, principalmente do Padrão Municipal de 11 de agosto, foi uma espécie de zoneamento urbano para o centro da cidade, proibindo a construção de cortiços na área central. Em outros locais da cidade que não o centro, os cortiços poderiam existir, desde que tivessem permissão da Câmara Municipal e atendessem a uma série de exigências quanto a seu padrão físico.

Essas exigências não eram acessíveis aos cortiços que, justamente, eram a “opção” para quem não tinha alternativa. Os cortiços visavam e visam à superutilização do lote e das construções, por meio da subdivisão de cômodos no maior número possível de cubículos. O distrito de Santa Ifigênia – bairro de alta renda, como comentamos – foi objeto de um relatório de inspeção sanitária em 1893, que identificou 60 cortiços para um total de 4.692 prédios no distrito. O relatório descrevia os diferentes tipos de cortiços, como mostra Rolnik (1997):

Segundo esse relatório, essa é a definição de cortiço-pátio [quase sempre o quintal de um prédio onde há estabelecida uma venda, com entrada por um portão lateral e um comprido corredor que chega em um pátio para o qual dão as portas de pequenas casas enfileiradas]; existe também o hotel cortiço (pensão de operários sem família com quartos coletivos), os porões alugados para habitação, os prédios de sobrado convertidos em cortiços por meio de divisão e subdivisões dos aposentos primitivos e os aposentos de aluguel no fundo de vendas, depósitos, cocheiras e estábulos. Trata-se basicamente de várias versões de habitação coletiva precária, única alternativa de moradia barata em uma cidade com um mercado imobiliário em explosão (ROLNIK, 1997, pp. 36-37).

Além da proibição aos cortiços, a legislação proibiu também a instalação no centro da cidade de casas de operários e cubículos. O objetivo da legislação era claro em barrar aos pobres o acesso ao centro da cidade. A área central estava tendo as suas ruas redesenhadas e era o principal objeto de investimentos, dos Planos de Melhoramentos da Capital. Esses planos eram intervenções no território que visavam atender à construção de uma nova imagem pública para a cidade, a de um cenário limpo e ordenado, de acordo com a respeitabilidade burguesa com a qual a elite do café se identificava (ROLNIK, 1997).

O objetivo de barrar os pobres era claro pelos contrastes. A “lei” não se preocupou em estabelecer exigências de iluminação e ventilação para os dormitórios dos grandes e ricos sobrados, que em geral não possuíam janelas ou qualquer tipo de abertura para o exterior. As casas operárias, porém, tinham que atender a um modelo que tratava de cubagens mínimas de ar e iluminação por habitante, com uma série de exigências arquitetônicas. Outro objetivo presente na legislação ao obrigar essas medidas era o de conter epidemias, pois a correlação entre condições sanitárias e alastramento de epidemias estava na ordem do dia (ROLNIK, 1997).

O Código Sanitário de 1894 coroou essas tendências ao proibir terminantemente a construção de cortiços na cidade e ao permitir a construção de vilas operárias higiênicas fora da aglomeração urbana. Outra ação relevante foi a Lei 498, de 1900, que “isentou de impostos municipais os proprietários que construíssem vilas operárias de acordo com o padrão municipal e fora do perímetro urbano, delimitado por esta lei [...]” (ROLNIK, 1997, p. 47). Assim, foi reforçada por lei a tendência segregacionista inerente à lógica do mercado imobiliário; e as porções da cidade acessíveis aos pobres foram desde então se restringindo cada vez mais às materialidades – construções ou terrenos – desvalorizadas.

Atualmente, de acordo com a Lei 10.928 de 08/01/91, a definição de cortiço é a seguinte:

Artigo 1º - Define-se cortiço como a Unidade usada como moradia coletiva multifamiliar, apresentando, total ou parcialmente, as seguintes características:

a) constituída por uma ou mais edificações construídas em lote urbano; b) subdividida em vários cômodos alugados, subalugados, ou cedidos a qualquer título; c) várias funções exercidas no mesmo cômodo; d) acesso e uso comum dos espaços não-edificados e instalações sanitárias; e) circulação e infra-estrutura, no geral precárias; f) superlotação de pessoas (Lei 10.928, citada por SCARLATO, 1995, p. 120).

Os cortiços podem também ser classificados como adaptados ou concebidos, sendo os primeiros o resultado de fragmentação interna de residência anterior e os segundos caracterizados pela construção de cômodos, gradualmente, um a cada vez, em áreas vazias de determinado lote, geralmente concebido para isso, o que amplia em muito a área construída do mesmo. Enquanto a primeira forma se localiza no anel central da cidade, a última é comumente encontrada no anel periférico (SCARLATO, 1995). Após a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, as áreas nas quais se encontram cortiços, favelas e loteamentos clandestinos na cidade foram classificadas como de interesse social, o que incentiva e possibilita alternativas para a sua melhoria sem necessariamente ter de promover remoções de pessoas e construções.

O processo de urbanização de São Paulo do final do século XIX foi, assim, bastante intenso. Em 1860 cerca de metade da população vivia na zona rural do município e já em 1886 nem um quinto dos habitantes da cidade vivia na zona rural. Entre 1872 e 1886, a população urbana de São Paulo praticamente dobrou, e sua taxa de crescimento urbano foi de mais de 5% ao ano (SINGER, 1968).

Esse crescimento acelerado teve origem principalmente no surto industrial da cidade. Este último recebeu contribuições do “boom” cafeeiro, que suscitou boa parte das condições necessárias ao seu desenvolvimento. Dentre estas condições que auxiliaram a industrialização, podemos destacar a ampliação da função de São Paulo como entreposto comercial. Esse era o principal papel econômico da cidade (SINGER, 1968).

1.6 Continua o crescimento industrial: desenvolvimento da atividade bancária e transformações técnicas e sociais marcam o espaço da cidade

O comércio cafeeiro acontecia em Santos, principalmente, mas São Paulo concentrava os estabelecimentos bancários. Os fazendeiros precisavam de crédito, entre outras coisas, para desenvolver novos cafezais. Eles iam obtê-lo nos bancos, ou por meio de comissários, que de qualquer maneira descontavam os títulos nos bancos. Além disso, alguns fazendeiros entraram para o negócio bancário, tornando-se fundadores ou diretores de bancos. É desta maneira que se estabelece em São Paulo um mercado de capitais (SINGER, 1968).

Paul Singer nos explica que “com a abolição da escravatura, uma das principais formas de imobilização de capital desaparecia. O governo, encarregando-se do subvencionamento da imigração da mão-de-obra que iria substituir o braço escravo, tomava a si os investimentos iniciais necessários ao abastecimento de força de trabalho da cafeicultura” (SINGER, 1968, p. 35). Os bancos particulares também podiam emitir moeda. Esse processo significou um grande aumento da oferta de dinheiro e do raio de ação dos bancos. Os bancos começam a participar da fundação de empresas comerciais e industriais, realizam adiantamentos aos fazendeiros e participam da especulação cambial. Foi uma euforia inédita, neste período do encilhamento, que embora tenha se dado com mais vigor no Rio de Janeiro, aconteceu também em São Paulo e resultou no *crack* bancário de 1900.

Em 1905 ocorre a primeira reforma bancária nacional. Novas funções de controle da atividade bancária foram centralizadas no Banco do Brasil. Este passa a ter o monopólio da emissão de moeda, o que aumenta o controle do governo sobre a concessão de crédito no país (TRINER, 1996, citado por CONTEL, 2006, p. 20). As variações do câmbio e da inflação passam a ser controladas (CONTEL, 2006).

Essa movimentação deixou em São Paulo uma rede bancária que atendia à função de administrar poupanças e era capaz de complementar e por vezes substituir a oferta de capital estrangeiro no mercado do capitais, presente em razão da cafeicultura. Essas instituições têm importância no desenvolvimento posterior da cidade pois complementam as condições necessárias para a industrialização:

Constituem-se deste modo em São Paulo os principais mercados de fatores – o de capitais e o de trabalho – que desempenharão papel crucial para o desenvolvimento industrial da cidade. Ambos

devem-se ao café. Graças a ele uma parcela cada vez maior do produto social toma a forma monetária, isto é, a forma indispensável para que o seu excedente, o mais-produto, se possa transformar em capital. E também graças a ele que, quantidades consideráveis de trabalhadores livres são atraídos para São Paulo, prontos para oferecer sua força de trabalho a quem melhor a remunerare (SINGER, 1968, p. 37).

Além de constituir os mercados de capitais e trabalho, o café significou grande aumento da receita provincial de São Paulo. “Em 15 anos, de 1836 a 1851 a receita paulista aumentou de 68%; nos 15 anos de 1871 a 1886, de maior surto cafeeiro, o crescimento da receita foi de 300%” (SINGER, 1968, p. 39). Graças a isso foi possível prover a capital com determinados serviços públicos: iluminação pública a gás (que comentamos) em 1872, serviço de telefonia em 1884, calçamento de ruas, alargamento das vias de acesso no centro. A Companhia Cantareira, uma empresa, providenciava o serviço de água e esgoto. Em 1872 começou o serviço de bondes, mas por tração animal.

Grande mudança veio com a energia elétrica. Em 1900 foi instalada a primeira usina (SINGER, 1968), principalmente para que se pudesse utilizar bondes elétricos, uma vez que o serviço já era altamente demandado. Os bondes elétricos começam a circular em São Paulo em maio de 1900 (MONBEIG, 1957). A energia elétrica consolida o papel dinamizador da cidade de São Paulo no seu raio de influência para além do Estado. E ela torna-se a centralizadora regional de uma série de funções urbanas, como: universidade, artes, ciências, negócios, finanças, política, esportes e comunicações. Quanto à indústria, conforme a necessidade por energia elétrica foi aumentando, a capacidade instalada atendeu a demanda. Em 1907, menos de 5% da energia usada pela indústria brasileira era elétrica, já em 1920 esse número aumenta para 47,2% (SINGER, 1968). Vamos voltar novamente nossa atenção para o desenvolvimento industrial da cidade, para entender como ele aconteceu.

A industrialização de São Paulo é crucial para o crescimento da cidade. Se São Paulo não tivesse se industrializado, no momento em que a produção do café entrasse em crise efetiva, como ocorreu em 1930, a expansão da cidade seria interrompida. Isso ocorreu com outras cidades, como Belém do Pará: após um surto econômico comercial veio uma crise e declínio da atividade (SINGER, 1968).

A produção de tecidos de algodão era certamente um setor de destaque na industrialização. Essa produção ganhou consistência na primeira metade do século XIX e nas suas duas últimas décadas fazia concorrência aos produtos importados. No

século XX se consolidou. Em 1907, controlava 67% do mercado interno, o que rapidamente evoluiu para 81% em 1913. Era o mais importante segmento industrial brasileiro e o 10º parque têxtil do mundo (SUZIGAN, 1986, citado por MAMIGONIAN, 2000).

Incentivos governamentais durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) permitiram a implantação de matadouros-frigoríficos em São Paulo. Eles eram voltados às exportações e terminaram por ser controlados por capitais norte-americanos e ingleses. As indústrias das primeiras décadas do século XX eram voltadas aos bens de consumo popular. No entanto, precocemente tiveram lugar algumas produções industriais de equipamento. Nas grandes cidades, elas correspondiam a oficinas mecânicas e fundições para conserto de máquinas, por exemplo, das fazendas de café (MAMIGONIAN, 2000).

O Rio de Janeiro era a cidade de maior destaque industrial, no início. Em 1907 contribuiu com 33,1% da produção industrial brasileira, enquanto o Estado de São Paulo participou com 16,5%. Foi durante a Primeira Guerra Mundial que São Paulo assumiu a liderança, que a partir de então apenas se ampliou (MAMIGONIAN, 2000).

Um conjunto de fatores levou à liderança de São Paulo. Voltando ao último quartil do século XIX, as fazendas de café paulistas se expandiam e cada vez mais absorviam colonos imigrantes estrangeiros. Como a força de trabalho era escassa, esses imigrantes podiam realizar cultivos de cereais, como arroz e feijão, de forma independente, como pequenos produtores. Além disso, tinham seu salário pelo trabalho nos cafezais. Essa configuração permitiu aos colonos realizar uma pequena acumulação. Assim, eles se constituíam em uma demanda, que incentivou o surgimento em cidades vizinhas de uma pequena produção mercantil para atender suas necessidades. Foi essa pequena produção mercantil que se tornou o ponto de partida para numerosas pequenas indústrias paulistas, como a de calçados de Franca (MAMIGONIAN, 2000).

Com a Primeira Guerra Mundial, as exportações de café caíram assustadoramente, para bem menos da metade do que eram, e muitos fazendeiros entraram em crise econômica. As exportações de feijão e arroz, por outro lado cresceram. Os colonos imigrantes se viram enriquecidos. Conforme nos explica Armen Mamigonian:

Assim sendo, as duas primeiras décadas do século XX marcaram em São Paulo a aceleração do crescimento industrial, pela multiplicação gigantesca das iniciativas empresariais, graças à dinâmica e numerosa pequena produção mercantil, e assim da concorrência, que explica porque representando 16,5% do parque industrial brasileiro, São Paulo dispunha de 72,2% da potência elétrica industrial em 1907, distanciando-se tecnicamente dos demais produtores, inclusive do Rio de Janeiro. Este processo correspondeu à ascensão de parte dos colonos de café à condição de pequenos proprietários rurais e dos empresários industriais imigrantes (comerciantes de importação, numerosos pequenos capitalistas, etc.) à hegemonia da transição ao capitalismo moderno, paralelamente à decadência da aristocracia tradicional paulista da condição de empresários industriais e grandes proprietários rurais até então dominantes. Em 1935, num levantamento oficial que abrangeu 714 empresas industriais paulistas, 72,9% detinham origem não luso-brasileira (ANUÁRIO INDUSTRIAL, 1970; WILLENS, 1955). (MAMIGONIAN, 2000, p. 44).

O papel da imigração no processo de industrialização paulista, e brasileira, foi portanto fundamental. A aristocracia paulista demonstrou capacidade empresarial ao passar da lavoura para a cafeicultura, e ao construir ferrovias para escoar a produção, dentre diversas iniciativas. Mas sua tentativa de se tornar burguesia industrial fracassou amplamente. Os fazendeiros do café, via de regra, perderam seus negócios industriais. Por exemplo, sete das nove manufaturas de panos de algodão fundadas pela aristocracia paulista até 1910 tornaram-se de imigrantes por volta de 1917 (DEAN, 1971, citado por MAMIGONIAN, 1976, pp. 87-88). E com a Primeira Guerra Mundial, em razão do que explicamos, a propriedade das terras paulistas passou em grande parte para os imigrantes, antigos colonos de café.

De acordo com Mamigonian (1976) essa predominância dos grupos imigrantes deveu-se ao fato de que estes viviam em seus países de origem em estruturas econômico-sociais capitalistas plenas ou emergentes. Em função disso, eles, nas regiões de destino, projetaram estas estruturas e agiram de acordo com elas. “A inserção dos imigrantes europeus num país latifundiário como o Brasil facilitou-lhes a ascensão econômica e social, mas limitou-lhes a longo prazo sua força de expansão, amarrando-os à estrutura atrasada e subdesenvolvida pré-existente” (MAMIGONIAN, 1976, p. 89).

1.7 Século XX: o avanço da industrialização, a modernização do campo, o crescimento explosivo das cidades... e as manifestações (também) locais do modo de produção do país

A industrialização gerou um centro dinâmico interno na economia brasileira, que na década de 1920 já tinha relevância. Esse dinamismo próprio do setor industrial se manifestava nos ciclos juglarianos brasileiros. Cada um desses ciclos médios ia dando lugar a uma nova substituição de importações: indústrias de bens de consumo simples, indústrias de materiais de construção, indústria de bens de consumo duráveis e indústrias químicas e mecânicas pesadas. O desenvolvimento do setor de bens de consumo simples, como a indústria têxtil, gerou lucros, que primeiramente foram aplicados nas indústrias de materiais de construção (grupos Votorantim, Matarazzo, Jafet, entre outros), já como outra substituição de importações. Cimento, ferro e azulejos passaram a ser aqui produzidos. Vale observar que os grupos que se estabeleceram primeiro conseguiram oligopolizar o mercado e adquirir superlucros, que por sua vez foram aplicados em novas substituições de importações (MAMIGONIAN, 2000).

Na passagem de um ciclo juglariano a outro foram necessárias medidas institucionais que facilitassem as substituições de importações, como o controle do câmbio, o confisco cambial do café, as reservas de mercado, as prioridades às importações de equipamentos não produzidos internamente, os incentivos fiscais e creditícios etc. Evidentemente, o Estado que chegou ao poder em 1930, no qual os industriais foram sócios minoritários, foi indispensável ao bom sucesso deste percurso [...] (MAMIGONIAN, 2000, p. 19).

Desde o início do século XX vinha havendo algumas crises de superprodução de café que levaram ao acordo de Taubaté e à política de sustentação dos preços do café. Essa política, porém, financiada pelo capital inglês, acarretou em exigências dos financiadores de abertura do mercado brasileiro às importações industriais, que por um período prejudicaram a produção industrial interna. Isso gerou conflitos de interesses entre os industriais e os setores agrários. Com a crise mundial de 1929, no entanto, o governo brasileiro acabou com a política de sustentação de preços do café para poder aumentar as exportações. Estes fatos conduziram, em 1930, à troca do poder federal no Brasil. O poder vitorioso reativou a política de sustentação dos preços do café (cuja superprodução permanece um problema até 1943-44) e garantiu a

manutenção da renda da cafeicultura. Porém, além disso, a sustentação passa a beneficiar outros setores, visando os interesses de toda a economia nacional. Isso por sua vez foi feito por meio do controle das divisas, com a divisão entre importações essenciais, mantidas, e importações supérfluas, que não deveriam ser realizadas. A aliança internacional passa a ser com os bancos americanos. A substituição de importações, dessa maneira, passa a contar com mais planejamento dos órgãos federais e uso dos recursos nacionais e governamentais. O que é importante destacar e que foi salientado por Ignácio Rangel é que, desde o fim do século XIX, a economia brasileira tinha uma característica importante, que permaneceu ao longo do século XX: ela (a economia) crescia tanto nas fases de expansão, como nas de contração da divisão internacional do trabalho (MAMIGONIAN, 2000).

A Segunda Guerra Mundial e a Grande Depressão mundial marcam nova fase recessiva da economia, na qual a função do capitalismo mercantil interno de importador-exportador perdeu sentido, com a estagnação do comércio exterior. A capacidade para importar no Brasil sofreu enorme contração e a economia foi incentivada a um profundo esforço de substituição de importações. A diversificação da produção interna pela via artesanal foi realizada em algumas regiões e em alguns setores. Mas em atividades específicas, principalmente da indústria de transformação, foi possível realizar uma substituição industrial de importações, o que trouxe intenso dinamismo ao sistema (RANGEL, 1981).

A crise, ao reduzir a capacidade para importar, estabelecia uma reserva de mercado que colaborava com os substituidores de importações. Quanto mais insumos pudessem ser fornecidos pela economia nacional para as novas indústrias, mais eficaz seria a substituição de importações. Na economia nacional a produção industrial de equipamentos e outros bens de produção ainda não era possível. Por esse motivo a formação de capital implicou no uso intenso de formas pré-industriais de produção, como oficinas artesanais de manutenção dos serviços de utilidade pública. A nova indústria era uma função poupadora de mão-de-obra, mas que no processo de instalação requiritava uma demanda de fatores altamente insumidora de mão-de-obra (RANGEL, 1981).

Este surto industrial brasileiro firmado no período posterior à Segunda Guerra Mundial beneficiou principalmente o Brasil Sudeste, onde as condições naturais e históricas favoreceram o seu desenvolvimento. Entre as condições naturais pode-se destacar as reservas de ferro e manganês de Minas Gerais e a facilidade de instalação

de usinas hidrelétricas. Entre as condições histórico-econômicas destaca-se a maior concentração populacional e, conseqüentemente, o maior mercado consumidor e de grandes contingentes de mão-de-obra, na região dos dois maiores centros urbanos do país, São Paulo e Rio de Janeiro, assim como a existência de uma importante infraestrutura representada por estradas de ferro, e rodoviárias, portos, rede bancária, centro de decisões governamentais, entre outros (ANDRADE, 1977).

A partir de 1940, como “indústria atrai indústria”, a região Sudeste passou a ampliar a intensidade de sua força centrípeta e a satelitizar as demais regiões brasileiras, por meio da criação de uma rede rodoviária e de transportes aéreos que a liga aos vários pontos do país, por meio da expansão da rede bancária e da atração exercida pelo seu mercado consumidor (ANDRADE, 1977).

A industrialização que teve início na época da Grande Depressão permaneceu ao longo do tempo também com grande colaboração da inflação e da crise agrária. A falta de demanda pelos produtos de exportação gerava mão-de-obra e matérias-primas abundantes e baratas para a indústria, o que elevava a lucratividade da produção industrial (RANGEL, 1978).

No contexto do século XX no Brasil, as grandes empresas, em especial as que controlam a comercialização de produtos agrícolas, se estruturavam em forma de oligopsônio e adotavam a medida de aumentar seus preços autonomamente, quando queriam defender seus lucros da insuficiência da demanda. Este processo teve início no setor agrícola e depois foi replicado na grande indústria e nos serviços públicos. A inflação neste contexto surgiu como um mecanismo de defesa da economia e era principalmente administrada ou de custos, não de demanda (RANGEL, 1978).

A inflação no Brasil até o final do século XX era uma forma por meio da qual, apesar da insuficiência da demanda, a economia brasileira era impedida de entrar em uma crise maior, sendo esse um dos fatores responsáveis pelo crescimento econômico constante, mesmo em períodos de diminuição da divisão internacional do trabalho. Com a baixa propensão a consumir, a demanda agregada (a quantidade de bens e serviços que os habitantes, as empresas e as entidades públicas de um país querem comprar para cada nível de preços) acabava sendo compensada por uma alta taxa de imobilizações, produtivas e improdutivas. Elas ocorriam como uma defesa contra a desvalorização da moeda e como uma tentativa de tirar proveito das taxas negativas de juros. Todo setor da sociedade com possibilidade, empresas e indivíduos,

imobilizava ao máximo, mantendo com isso o nível da demanda agregada e a taxa de lucros (RANGEL, 1978).

O governo, nesse processo, emitia moeda para contrapor-se aos aumentos administrados de preços e à diminuição da quantidade real de moeda. Assim o governo pagava o seu próprio déficit gerado pelos aumentos autônomos de preços e por sua falta de capacidade para aumentar a carga tributária. Ao agir dessa maneira, acionava a inflação como mecanismo de defesa da economia (RANGEL, 1978).

A divisão do trabalho que foi se realizando na agricultura gerava mão-de-obra para a cidade, processo que acarretou no crescimento explosivo das cidades, que determinavam o fluxo do crescimento. Este se dava nas cidades pela expansão das indústrias de máquinas e equipamentos (RANGEL, 1978).

O campo se modernizava com grande velocidade e se constituiu uma crise agrária pelos seguintes fatores: excedente de produtos que causava problema no balanço de pagamentos e excedente de mão-de-obra, que era absorvida pelas cidades. O campo gerava então excedente de pessoas e de produtos, que eram as conseqüências da maior velocidade de desenvolvimento do capitalismo no campo do que na cidade. Este processo gerou o desmesurado “exército industrial de reserva” (RANGEL, 1978).

A industrialização brasileira começou com a produção nacional de bens de consumo, sendo que o departamento de produção de bens de produção continuou pré-industrial. E a existência desse último foi necessária para dar à industrialização o impulso de que ela precisava para acontecer realmente, além do impulso da contração da capacidade para importar. Entre 1921 e 1948, o processo de industrialização nacional associado à contração da demanda externa para as exportações nacionais trouxe como conseqüência a expulsão de contingentes significativos de mão-de-obra rural. Mão-de-obra que migrava em maioria para as cidades. Nas cidades, com o departamento de bens de produção pré-industrial, qualquer esforço de formação de capital implicava emprego maciço de mão-de-obra (RANGEL, 1986). Havia então oferta de trabalho nas cidades, que absorviam no mercado de trabalho seus habitantes e os migrantes também.

O avanço da industrialização fez acelerar as construções urbanas, inclusive em razão do êxodo rural que trazia grande número de migrantes para São Paulo. Durante e após a segunda Guerra Mundial, massas de operários migraram para São Paulo, vindos do campo. A paisagem paulista passa então por uma enorme transformação

(MONBEIG, 1957). E eis que em razão disso é reforçado o movimento de crescimento de São Paulo.

Por esse esboço rápido vê-se que o crescimento de São Paulo se efetua em todas as direções no momento atual. A partir do núcleo central prolongam-se como raios os bairros novos em pleno desenvolvimento. [...] O crescimento paulista não se faz apenas em superfície, mas também em altura. Qualquer fotografia mostra a existência de vários estratos de construção, [...]. A massa pujante das edificações mais recentes esmaga as antigas moradias térreas, os palacetes que tanto se orgulhavam dos seus dois ou três andares e de suas fachadas freqüentemente ostentosas. Assim a paisagem urbana traz a marca das fases distintas da civilização paulista: fase colonial no próprio sítio da cidade e no traçado do triângulo; fase do café e da sociedade de fazendeiros no conjunto da arquitetura urbana; fase contemporânea [1957] da grande metrópole de atividades múltiplas, foco da indústria, grande centro comercial, financeiro, cidade de ciências e de artes (MONBEIG, 1957, pp. 100-101).

O nascimento da indústria urbana paulista foi o principal fator responsável pela continuidade e intensificação do impulso de crescimento da cidade. A industrialização também fez com que gradativamente os vínculos da metrópole com a área rural a ela relacionada fossem diminuindo. A cidade de São Paulo tornou-se rica graças à industrialização. Monbeig (1957) retrata a evolução demográfica do município de São Paulo: em 1890, passa a 64.934 habitantes; em 1900, a 239.820 habitantes; em 1920, a 579.033 habitantes; em 1940, a 1.326.019 habitantes; em 1950, a 2.228.110 habitantes. São números impressionantes, mesmo sem incluir os municípios do seu arredor, da hoje chamada Região Metropolitana. São Paulo tornou-se, já na metade do século XX, a maior aglomeração urbana do Brasil.

Os períodos de inflação mais alta significaram maior venda de terrenos e de imóveis, porque tanto a classe média como, e principalmente, a parcela rica da população, investiam em imóveis para se assegurar frente à desvalorização da moeda. Ao mesmo tempo, nas palavras de Monbeig, já se pronunciava uma crise de alojamento, antes da chegada à metade do século XX. “[...] a crise de alojamento grassa com uma acuidade desproporcionada ao aumento da população” (MONBEIG, 1957, p. 102). Inflação, industrialização, especulação imobiliária e crescimento urbano eram manifestações (também) locais do momento do modo de produção no país.

O número de trabalhadores empregados na indústria retratava, por volta de 1951, a importância da mesma para a cidade, afirmou Caio Prado Júnior (1957). Eles

formavam um quarto dos trabalhadores industriais do Brasil e, em conjunto com suas famílias, correspondiam a metade da população total paulistana.

A expansão da cidade no início do século XX se deu de forma horizontal e com desadensamento demográfico. De acordo com Raquel Rolnik (1997), em 1914 a área ocupada era de 3.760 hectares, com uma densidade de 110 habitantes por hectare, e em 1930, enquanto a área ocupada sobe para 17.653 hectares, a densidade cai para 47 habitantes por hectare. A densidade permaneceu por volta de 50 pessoas por hectare até os anos 70, enquanto a área ocupada se expandiu velozmente.

Na segunda metade dos anos 20, São Paulo adquiriu um padrão urbanístico que a caracteriza desde então, de expansão horizontal, ônibus e automóvel como meios privilegiados de transporte, autoconstrução de assentamentos populares e descaso e irregularidade para com as leis de uso e ocupação do solo (ROLNIK, 1997).

Até a década de 50, no maciço ficou o centro comercial e o setor residencial das classes médias, que mais para a metade do século foram se aglomerando em torno do centro, em prédios modernos de apartamentos, que São Paulo começa a ver na década de 30. Em direção ao sul, subindo o espigão e descendo sua vertente oposta foram se localizando as classes mais abastadas. Na Avenida Paulista estavam os terrenos residenciais mais caros de São Paulo – descendo a vertente, eles iam diminuindo de valor, mas permaneciam como residências de classe alta. Já as baixadas do Tietê e do Tamanduateí e as elevações da outra margem que acompanham permaneceram ocupadas pelas classes operárias, separadas por fileiras de indústrias (PRADO JÚNIOR, 1957).

1.8 A construção do espaço urbano rompe antigos limites: via operações imobiliárias do setor privado; via intervenções do poder público; e via maior oferta de serviços. A verticalização do centro, os bairros de habitação popular, os novos contornos da periferia

A construção do espaço urbano permanecia principalmente a cargo do setor privado, que podia agir de acordo com as suas prioridades. Uma empresa cuja atuação marcou profundamente o espaço urbano é a Companhia City⁴. Em 1912, essa companhia realizou operações imobiliárias em 1.238 ha na cidade (PICCINI, 2004).

⁴ Seu nome completo era “City of São Paulo Improvements and Freehold Land Company Ltd”.

Ela principalmente comprou terrenos e procedeu à construção de bairros de luxo, dentre os quais se destacam Jardim América, Pacaembu, Alto de Pinheiros e Alto da Lapa. A Companhia literalmente urbanizava os bairros, construindo residências, desenhando as ruas e provendo todos os serviços necessários, muitos por sua responsabilidade, e outros, como iluminação e transporte, por meio de mobilização da Prefeitura para que esta atuasse.

O poder público permaneceu voltado ao centro, também pelo seu desaparelhamento para uma atuação maior, ficando a cargo da iniciativa privada o desenvolvimento das regiões periféricas. Faltavam serviços de limpeza e pavimentação das ruas, de coleta de lixo e de esgoto, de distribuição de água encanada, e de drenagem, por toda a cidade (PICCINI, 2004).

Em 1920 a cidade tem toda a área central remodelada, mudando de aparência definitivamente. Quanto aos cortiços, sempre que a administração municipal tinha que enfrentar alguma situação, como despejo de moradores, ou alguma outra emergência, sua política foi a de remover do centro essa população e enviá-la para a periferia. Como os moradores de cortiços também enfrentam uma série de outras dificuldades, como a instabilidade no emprego e aumento do aluguel, os cortiços têm por característica uma alta rotatividade de seus habitantes.

A expansão da cidade para fora dos seus antigos limites aumenta ainda mais a partir de 30, porque a base industrial e produtiva começa a se ampliar rapidamente. Houve um Decreto Federal-Lei nº 58 de 1937, que consolidava garantias ao comprador para parcelar a compra do lote: se o vendedor desistisse de vender quando parcelas já tivessem sido pagas, o comprador tinha o direito de propriedade. Isso também auxiliou a ocupação da periferia (PICCINI, 2004).

Na década de 40 aumentam as linhas de transporte por ônibus e mais expansão horizontal se verifica na cidade. Entre 1940 e 1950 cerca de meio milhão de pessoas, ou cem mil famílias mudaram-se para a periferia, para casas próprias autoconstruídas, ou para casas de aluguel no fundo dos lotes. Na década de 50, começa também o desenvolvimento de uma intensa verticalização na área central da cidade (PICCINI, 2004; BONDUKI, 2004).

Durante a Segunda Guerra Mundial um episódio importante para a habitação na cidade aconteceu, que foi a promulgação da legislação do Inquilinato, de 1942. Essa Lei congelou os aluguéis em um momento de alta da inflação. Para grande parte da população pobre foi um grande benefício, uma vez que a parcela do salário gasta

com aluguel passava a ser reduzida progressivamente, e além disso os locatários ficavam protegidos contra a ameaça de despejo por não poder arcar com os reajustamentos do aluguel. Seu efeito negativo foi o de que a construção legal para locação foi reduzida a praticamente zero, o que agravou a escassez de moradia na cidade. Com isso, os novos migrantes que chegavam do campo não tinham opção se não a de escolher pela casa própria na periferia. O movimento promovido em resposta pelo mercado imobiliário, para não perder seus ganhos, foi a cobrança de “luvas” dos novos inquilinos. Já as periferias continuaram se expandindo, por meio dos loteamentos clandestinos de autoconstrução (BONDUKI, 2004).

Milton Santos (2008) nos explica que existem duas classes de bairros de habitação popular distintos do centro. Primeiro, vale observar que eles diferem das favelas, que se tratam de um fenômeno específico. O primeiro tipo de bairro de habitação popular é o que cresce espontaneamente, tem um plano irregular e apresenta necessidade de equipamentos e infra-estrutura de todo tipo. Assim são os loteamentos clandestinos, clandestinos (ou irregulares) porque são feitas subdivisões ilegais dos lotes, por especuladores imobiliários, que depois os vendem à população (a qual muitas vezes ignora a irregularidade da situação).

O segundo tipo corresponde a um esforço planejado de construção. Porém, são bairros que, ao contrário dos residenciais privilegiados, não conseguem formar um circuito fechado, pois faltam inúmeros serviços para o número de habitantes ali presente (SANTOS, 2008). Esses bairros, no caso paulistano, podem ser identificados em iniciativas públicas de construção de moradias, que historicamente foram deixando no espaço da cidade áreas residenciais desprovidas de elementos essenciais, como transporte, escolas e hospitais. Quem passasse pelo extremo leste da cidade de São Paulo no meio da década de 1980 tinha oportunidade de ver essa definição de bairro inscrita no espaço de forma extremamente marcada. Em São Paulo, ainda, nesses bairros, não há empregos, exigindo longos deslocamentos para a realização das atividades necessárias à perpetuação da vida.

1.9 Os primeiros “ensaios” de política habitacional; as precárias condições de inserção econômica, social e política da população e o fenômeno de expansão das favelas

Os primeiros órgãos federais que atuaram no setor da habitação social foram os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a Fundação da Casa Popular. De acordo com Bonduki (2004), a importância dessa ação foi maior do que se imagina, especialmente no período de 1945 a 1954.

O Brasil ensaiou a formulação de uma política habitacional consistente no final do Estado Novo (1937-1945). A ideia era criar uma “superagência habitacional” (MELO, 1991-A, citado em BONDUKI, 2004), no âmbito da Fundação da Casa Popular (que seria um fortalecimento da estrutura dos IAPs). Mas ela nunca ocorreu, em função de fortes interesses econômicos e corporativos. O término do governo Vargas em 1945 interrompeu um processo importante de criação e institucionalização de uma política habitacional para o país (BONDUKI, 2004).

A superagência habitacional com recursos da Previdência poderia ter adiantado em vinte anos a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH). Seria um dispositivo indispensável à existência de um “Welfare State” no setor da habitação (BONDUKI, 2004).

Continuaram havendo iniciativas de consolidação de uma política habitacional, mas que foram sendo uma a uma frustradas. Por exemplo, a criação do Banco Hipotecário de Habitação em 1952, e muitas outras até 1964. Isso comprovou que a questão habitacional era reconhecida como uma questão de Estado, mas interesses contraditórios presentes nos governos populistas, descontinuidade administrativa e falta de definição de prioridades não permitiram dar à questão um enfrentamento real (BONDUKI, 2004).

A Lei do Inquilinato, dessa forma, foi sendo prorrogada. A justificativa era a de que não era possível liberar os aluguéis antes de resolver o problema da habitação. De qualquer maneira, houve uma produção significativa de habitação de interesse social com os órgãos federais da época (conjuntos habitacionais do IAPI). Mas significativa do ponto de vista, principalmente, da sua boa qualidade arquitetônica, urbanística e social. No entanto era uma solução fragmentária, e que estava longe de atender a maioria da demanda (BONDUKI, 2004).

A Lei do Inquilinato acabou gerando uma crise grande porque quem era despejado não tinha para onde ir. Assim, despejados e migrantes procuravam as habitações da periferia. Vale lembrar que, como comentamos, na década de 1940, a cidade de São Paulo passou de 1,3 milhão de habitantes para, em 1950, 2,2 milhões de habitantes. De 200 mil moradias que teriam que ter sido criadas, foram criadas apenas 120 mil.

As primeiras favelas surgiram em São Paulo na década de 1940 (BONDUKI, 2004). Em 1950, de acordo com a CEPAL (1969), 25% da população de São Paulo carecia de moradia. Além disso, de 1945 a 1960 houve uma grande difusão das favelas no espaço urbano, o que mostra que um setor maciço da população se encontrava em condições precárias de inserção econômica, social e política.

As favelas têm por característica a instalação em terrenos de pouco valor, impróprios para a construção. Sua localização é em geral periférica, mas as mais antigas vão tender a estar no centro. De qualquer maneira, quando o crescimento urbano vai se estendendo, as favelas tendem a estar cada vez mais afastadas da área central (SANTOS, 2008).

A favela é também em origem um *habitat* clandestino, no sentido de ilegal, pois se instala em terrenos públicos ou abandonados. Porém, quando se instalam em terrenos privados acabam sendo uma fonte de lucro para o proprietário. A qualidade das construções é particularmente precária nas favelas e a infra-estrutura é praticamente nula. A renda dos habitantes é muito baixa para empreender melhorias. Os serviços públicos, como abastecimento de água, coleta de esgoto e eletricidade não chegam às favelas de pouca idade (SANTOS, 2008).

Vale notar que esta caracterização da favela aplica-se perfeitamente a favelas novas. No caso de São Paulo, as favelas evoluíram de muitas maneiras, desde os seus primórdios em 1940. Hoje, em 2008, ou, quase 70 anos depois, possuímos favelas extremamente consolidadas, que continuam a ser chamadas de favelas e contabilizadas como tal, mas que na verdade já apresentam características bem mais próximas às de um bairro pobre de periferia, como: construções feitas com blocos, ruas mais largas, serviço de água e luz (mesmo que por meio do “gato” – extensão ilegal do serviço) e alguma forma provisória de coleta de esgoto (como a fossa). Diversas favelas apresentam, inclusive, TV a cabo, também sob a forma do “gato”, mas por meio do pagamento de preços módicos (R\$ 5,00) por mês ao técnico. Mas há diversas favelas recentes, que são tal qual a caracterização.

Os moradores das favelas são em geral migrantes que chegaram há pouco, sem qualificação profissional e sem fontes fixas de renda. Em razão disso, as favelas se caracterizam, também, algumas vezes, como o locus da miséria e da criminalidade (SANTOS, 2008). O tráfico de drogas, que vem se expandindo constantemente há algumas décadas, também faz parte dessa lista. Milton Santos porém nos explica que:

É preciso, entretanto, matizar esse esquema: os imigrantes, geralmente solteiros, começam, via de regra, alojando-se na parte degradada do centro da cidade, onde é mais fácil encontrar trabalho; esses mal-alojados, forçados ou não, dirigem-se posteriormente às favelas periféricas [...]. Por outro lado, com o prosseguimento e agravamento da crise de alojamento (o custo do alojamento aumenta mais rápido que o custo de vida), algumas favelas institucionalizam-se, equipam-se um pouco melhor e acolhem cidadãos possuidores de rendas regulares ou mesmo fixas: é o caso de algumas favelas do Rio, onde 90% dos chefes de família exercem uma atividade profissional estável e 18% um trabalho especializado (KAYSER, 1967). Um inquérito realizado em Lima pela equipe do professor Matos Mar revelou até a presença de profissionais liberais nas favelas ‘evoluídas’, símbolo da importância da crise de alojamento na explicação do fenômeno de ‘favelização’ (SANTOS, 2008, p. 198).

Milton Santos (2008) também nos esclarece que quando a propriedade dos terrenos está submetida ao livre jogo da especulação, sem controle do Estado, há um impulso ao deslocamento do *habitat* popular para a periferia ou para os terrenos de baixo valor, favorecendo a favelização. Quanto maior a cidade, mais ampliado pode ser o grau de especulação.

A principal causa do surgimento e crescimento das favelas, no entanto, é a seguinte: “Finalmente, a evolução dos custos da construção, combinada com a dos preços dos terrenos, enquanto os salários permanecem estacionários, aparece como *principal responsável* pelo desenvolvimento das favelas. O preço da construção aumenta mais depressa que o custo de vida geral (SANTOS, 1966, p. 146)” (SANTOS, 2008, p. 206, grifos do autor).

As primeiras favelas de São Paulo surgiram como consequência dos despejos de inquilinos, do fato que só se tornavam novos inquilinos aqueles que pudessem pagar “luvas”, da urbanização intensa e da ausência de alternativas habitacionais. Elas eram uma forma de resistência dos inquilinos, que não queriam sair das áreas mais centrais e mudar para as periferias. Elas foram muito estigmatizadas e combatidas, também porque nos anos 1940 a cidade se orgulhava do seu progresso e as favelas eram uma aparição indesejada que ia na contramão dessa percepção. Elas surgiram

nas várzeas bem localizadas, mas foram intensamente reprimidas. Foi graças à repressão das favelas que a ocupação dos loteamentos de periferia ganhou força. Na realidade, esta foi a única alternativa que restou (BONDUKI, 2004).

Por outro lado, a especulação imobiliária punha abaixo prédios ainda novos e em seu lugar executava novos empreendimentos. Eis a definição de Nabil Bonduki para o período:

O cenário da cidade nos anos 40 é contraditório e ambíguo, de crise e de progresso: enquanto os trabalhadores sofrem com a falta de moradia, São Paulo é renovada por novas avenidas e ‘embelezada’ por arranha-céus, num contexto de opulência, especulação imobiliária e industrialização (BONDUKI, 2004, p. 249).

No entanto, nos explica o autor que esses processos eram as duas faces da mesma moeda, porque foi o abandono da periferia, somado à diminuição do custo de reprodução da força de trabalho, por meio por exemplo do congelamento dos aluguéis e da produção doméstica da moradia, com a autoconstrução, que permitiu financiar os investimentos na cidade legalizada, criar infra-estrutura para a expansão industrial e gerar altas taxas de acumulação para a economia paulista (BONDUKI, 2004).

Ao limitar os aluguéis, subsidiar a produção e financiamento da moradia e facilitar a difusão da pequena propriedade, com soluções habitacionais de baixo custo autoempreendidas pelo trabalhador, foi possível reduzir o custo da habitação e o salário urbano, ao mesmo tempo em que a desestruturação do mercado de locação liberou recursos que naturalmente se dirigiriam para o setor imobiliário (BONDUKI, 2004, p. 316).

O abandono da periferia podia ser percebido de diversas maneiras. Não apenas não havia planejamento para a sua extensão, como não havia preocupação em levar os serviços após a ocupação. Por exemplo, entre 1943 e 1954 houve um enorme crescimento dos loteamentos irregulares e o Departamento de Águas e Esgotos, estadual, não aumentou o volume de água aduzido. Os bairros novos ficaram sem rede de água (BONDUKI, 2004).

1.10 Mobilização por melhorias e a reação do poder público em São Paulo

Os anos de 1945 a 1947 marcaram uma atuação importante dos comunistas na periferia. Eles perceberam que a periferia era propícia ao surgimento de um

movimento de luta por melhorias urbanas. Assim, identificavam os problemas dos seus moradores, divulgavam no jornal diário do Partido, o *Hoje*, e também incentivavam a criação de Comitês Democráticos e Progressistas (CPDs) pelos loteamentos. Esses órgãos eram de apoio ao partido, mas o interessante de seu papel foi ter criado organização na esfera local, e incentivado a participação e mobilização dos bairros periféricos, o que não acontecia antes (BONDUKI, 2004).

A mobilização dos moradores por melhorias levou a uma politização do tema, que tornou a situação insustentável para a Prefeitura. O vereador Jânio Quadros inseriu em seus discursos essas reivindicações e também fortes acusações à Prefeitura. Os comunistas que iniciaram o movimento foram cassados e perseguidos, mas Jânio, ao contrário, conseguiu se tornar prefeito nas primeiras eleições diretas, realizadas em 1953 (BONDUKI, 2004).

Logo antes de sua eleição, dada a insustentabilidade da situação na qual o poder público vinha ignorando metade da cidade, o prefeito Armando Arruda Pereira decidiu promover uma oficialização em massa das ruas em certas áreas, de modo bem descriterioso. Seu intuito era certamente eleitoreiro. No entanto, o projeto não chegou a ser aprovado nesta gestão. Com a vitória inesperada de Jânio, o peso político dos bairros pobres ficou claro, uma vez que o candidato era apoiado por partidos pequenos, de oposição, mas tinha o apoio das Sociedades de Amigos de Bairros (SABs) e dos bairros periféricos (BONDUKI, 2004).

Jânio rapidamente aprovou a oficialização das ruas antes ignoradas, obteve financiamento externo e lançou o Plano de Emergência. Este visava cuidar da transitabilidade das ruas, das inundações periódicas e do transporte, já que os ônibus estavam “caindo aos pedaços” e andavam sobre ruas esburacadas. A Prefeitura também passou a pressionar as concessionárias de serviços públicos para estender as redes de luz, gás e telefone (BONDUKI, 2004).

Foi apenas então que teve início uma incorporação dos bairros periféricos à cidade. O poder público começava, assim, a assumir a responsabilidade pelo investimento que tinha que ser realizado. E além disso, a questão da habitação social ficou posta para o governo enfrentar e buscar garantir o direito à cidade (BONDUKI, 2004).

A administração de Jânio começa então a ser marcada pela prioridade dada aos espaços opacos da cidade, o que representava uma inversão de prioridades. Certamente que seus objetivos eram, também, eleitoreiros. Os resultados do Plano de

Emergência, comparados à ausência total de ações anteriores, foram excepcionalmente bons, de acordo com a *Folha Socialista*, que apoiava a administração. No entanto, houve um efeito negativo inesperado: gerou-se uma expectativa na população de que, cedo ou tarde, o poder público traria os serviços necessários onde quer que fosse. E isso incentivou o processo de expansão periférica para loteamentos sem infra-estrutura. Jânio logo foi eleito para o governo do Estado de São Paulo e deu continuidade à sua política, ampliando os serviços de abastecimento de água na cidade. De 1954 a 1959, houve um aumento de 47% no número de prédios servidos pela rede de água (BONDUKI, 2004).

1.11 Anos 1960: grandes transformações socioespaciais para a cidade e a sua região metropolitana. As variáveis econômicas, o cenário em que surgiram o BNH e o SFH e as características da sua atuação inicial

O que vai marcar um novo momento importante da história da habitação no Brasil é a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964. As ações dos Institutos de Aposentadorias e Pensões e da Fundação da Casa Popular incentivaram de maneira marcante alguns aspectos da sua criação, o que revela também a importância destes órgãos primeiros como inauguradores de possibilidades concretas que vieram a ocorrer posteriormente. A avaliação do período anterior, no qual os fundos destinados à habitação se esgotaram rápido por conta da inflação, levou à criação de uma fonte de recursos permanente para moradia, vinculada aos salários – o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – e à introdução da correção monetária nos financiamentos habitacionais, quando as condições técnicas permitiram. E por outro lado, o BNH foi um retrocesso em relação ao que foi realizado pelos IAPs, por exemplo quanto à qualidade dos projetos habitacionais (BONDUKI, 2004).

Antes de analisar o cenário em que surgiu o Banco Nacional da Habitação, vale frisar que os anos 1960 foram um período de grandes transformações socioespaciais para a cidade e a sua região metropolitana. Mudanças intensas se davam no espaço da cidade, nas modalidades de consumo e lazer, trazidas pela consolidação do capitalismo monopolista multinacional. Grandes obras viárias e o aparecimento de vias expressas se multiplicavam, em função das políticas públicas que priorizaram o automóvel e o caminhão como meios de transporte essenciais.

Consumo e lazer passaram a ser feitos em grande parte nos shoppings centers, ao invés de nas ruas Augusta e Barão de Itapetininga (SCARLATO, 2005).

Nesse contexto, o centro tradicional sofreu um esvaziamento. Havia se tornado difícil acessar o centro, porque diante da falta de estrutura para estacionamento, as vias das grandes atividades financeiras e de serviços estavam sempre paralisadas, com grande congestionamento. Outra razão foi a de que as plantas dos edifícios não se adequavam às modernas formas de administração empresarial, o que fez com que os agentes imobiliários incentivassem o surgimento de novos centros com infra-estrutura moderna, ou então promovessem a ocupação empresarial dos bairros mais nobres da cidade, como os Jardins, para onde se foram muitas funções de alta competência. É importante ter em mente que apesar das mudanças, muitas das atividades importantes do centro continuaram sendo exercidas ali (SCARLATO, 2005). E o centro permaneceu objeto de sucessivas intervenções públicas.

Se formos pensar em formas de intervenção nos centros antigos, no caso especial em São Paulo, poderemos enquadrá-las em três grandes correntes.

A primeira que se orienta para a reconstrução em novos padrões urbanísticos e arquitetônicos modernos voltada para seu embelezamento e higienização. A segunda, sua adaptação funcional ao novo capitalismo. E, a partir dos anos 1990, buscando a reconstrução da identidade das cidades, que se formou no seu contexto histórico, econômico e cultural. Tanto a forma urbana quanto seus edifícios tornaram-se preocupações de preservação como patrimônio urbanístico (SCARLATO, 2005, p. 133).

A volta das instalações da Prefeitura Municipal ao centro na gestão de 2001 a 2004, bem como a implementação ali de uma série de programas públicos, consolidou essa tendência de revitalização do centro. Com a conclusão dessa transposição a uma parte mais adiantada da história para que a reflexão sobre as intervenções no centro não ficasse fragmentada, podemos voltar à década de 1960, na qual havíamos parado.

Para contar como foi que surgiu o Banco Nacional da Habitação, vamos voltar às variáveis que interferiram na economia, cuja história deixamos inacabada.

A substituição industrial de importações não foi interrompida quando do início da próxima fase ascendente (1948-1973) do ciclo longo da economia. O impulso se manteve graças ao dinamismo alcançado pelo processo de industrialização no Brasil. A industrialização que começou como substituição de importações de atividades supridoras de bens não-duráveis de consumo, evoluiu para produção industrial de

peças, de bens duráveis de consumo, de bens de investimento e de insumos básicos (RANGEL, 1981). Esse movimento de substituição industrial de importações não foi interrompido com a fase expansiva do ciclo longo mundial, também, porque o intercâmbio dos países cêntricos não voltou a crescer de forma abrangente, ficando limitado principalmente ao comércio entre os próprios países desenvolvidos. Os países subdesenvolvidos não-exportadores de petróleo, como o Brasil na época, ficaram à margem da recuperação. As condições para substituição de importações no Brasil se mantiveram propícias, o que revela a autonomia considerável da economia nacional em relação ao centro mundial (RANGEL, 1986).

O impulso no sentido da industrialização do departamento de bens de produção teve início, segundo Rangel (1986), na depreciação cambial escalonada do cruzeiro, ocorrida no governo do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1960), que encareceu os bens de capital importados. Esse movimento da industrialização deu-se principalmente nas indústrias de bens duráveis de consumo, como eletrodomésticos para as atividades da casa de família.

Na década de 1960 chegou a medida de correção monetária à economia brasileira. Era uma maneira de conviver com a alta inflação. Graças a essa medida foi criado um sistema nacional de poupança e os investimentos públicos e privados passaram a crescer.

O Estado, com recursos liberados de aplicações no setor público, por causa desses movimentos da economia, empreendeu, segundo I. Rangel (1986), um gigantesco esforço de formação de capital principalmente no campo da indústria pesada, da energética, dos serviços urbanos, dos transportes pesados rododiferroviários, entre outros. A industrialização do setor de bens de produção foi ampliada.

A construção residencial, tão importante num país que expandia sua população urbana a ritmos tão galopantes, teve reforçadas ou criadas suas próprias bases financeiras, por certo sob a supervisão do Estado, via Sistema Nacional de Habitação e Banco Nacional de Habitação (SNH e BNH, respectivamente), mas movendo fundos privados em escalas sem precedentes (RANGEL, 1986, p. 46).

Na época do regime militar o mais importante mecanismo de financiamento à habitação era o Banco Nacional de Habitação (BNH), fundado em 1964. Suas operações utilizavam os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – instituído em 1966, organizados no Sistema Financeiro da Habitação

(SFH). O modelo do regime militar brasileiro (1964-1985) era estatal e centralizado para a política de habitação social e para o saneamento básico (ARRETCHE, 2002).

Havia uma produção pública da oferta de bens e serviços e as empresas estatais geriam os serviços de saneamento básico e a habitação social. Também havia uma agência federal que centralizava a formulação dos programas e a arrecadação do FGTS – a principal fonte de financiamento da política. O FGTS é um fundo compulsório pago pelas empresas com base na folha de salários do mercado formal de trabalho. O Sistema Financeiro da Habitação visava a autosustentação e seus recursos provinham de duas fontes principais: uma fonte voluntária, que eram as cadernetas de poupança do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e de uma fonte compulsória, o FGTS. A gestão central do sistema era feita pelo Banco Nacional da Habitação. Por meio desse modelo, foi formada no país uma rede de 44 empresas públicas estaduais e municipais de habitação social e 27 companhias estaduais de saneamento (ARRETCHE, 2002; MARICATO, 1997).

“Em 1984, o número total de unidades financiadas pelo SFH era de 4.356.963” (KEIVANI, ABIKO E WERNA, 2004, p.75, tradução nossa). No total, o sistema SFH/BNH financiou aproximadamente 4,8 milhões de moradias, o que correspondia a cerca de 25% do aumento no número de unidades habitacionais construídas no Brasil entre 1964 e 1986, ano em que o BNH foi extinto. A década de 1970 foi a época de maior fatura de recursos e foi quando a atuação do SFH/BNH financiou a incorporação imobiliária privada, a expansão do mercado fundiário e obras de infra-estrutura urbanas. Com isso, alterou significativamente a paisagem das cidades brasileiras. Sua marca fundamental, no entanto, é a produção em massa de conjuntos habitacionais localizados nas áreas periféricas, que sem dúvida tiveram impacto forte no desenvolvimento urbano. O período de vigência do SFH/BNH consolidou as práticas anteriores, pois o financiamento era à casa própria e ao setor de incorporação imobiliária (MARICATO, 1997).

Mas para quem foram destinadas todas essas moradias de interesse social?

O objetivo do BNH era produzir moradia popular e, no início, suas ações estavam voltadas a atender essa meta. No entanto, sua estrutura bancária tornou inviável atender a grande demanda por moradia na população de baixa renda, porque os salários dos possíveis beneficiários eram baixos e não acompanhavam a inflação, de modo que eles não tinham condições de arcar com os reajustes previstos. Com isso, o BNH passou a cada vez mais desviar o foco de financiamento para a população de

maior renda e para obras de infra-estrutura urbana. Quanto a esta última, ele financiava os governos estaduais e municipais para que a produzissem, especialmente a partir de 1970 (FORTUNATO, 2002). A esse respeito, nos explica ainda Elizabeth Fortunato:

Em 1969, a política de habitação popular já havia fracassado devido ao tremendo descompasso entre os salários do mercado popular (mantidos baixos) e as dívidas decorrentes dos financiamentos da casa própria (reajustes maiores que os salários). A inadimplência (três meses sem pagar prestações) estava em torno de 30% do total dos mutuários entre 1971 e 1974 (FORTUNATO, 2002, p. 39).

O BNH afirmava que até o fim de 1975 havia aplicado 66,7 bilhões de cruzeiros, ou mais de 10 bilhões de dólares, em todos os seus programas. Desses, 34,5% do total teriam ido para a área de interesse social, o que já não é uma proporção tão alta, dada a gravidade do problema habitacional. Porém, mesmo dentre essa proporção o atendimento a famílias de baixa renda efetivamente está superestimado. O Banco classificava como de “interesse social”, tanto as famílias pobres, como as de classe média baixa. E até 1975, 15,8 bilhões de cruzeiros, ou 68% do orçamento de interesse social do BNH foi destinado a financiamentos habitacionais de programas de cooperativas privadas de classe média, de institutos privados de previdência social e de fundos creditícios militares (PORTES, 1978, citado por BOLAFFI, 1981 pp. 168-169).

Os recursos verdadeiramente aplicados em programas habitacionais para famílias com renda entre 1 e 5 salários mínimos estão abaixo de 9% do total de investimentos do BNH até 1975. Neste ano, a situação foi ainda mais dramática, quando apenas 3% do orçamento total de investimentos do BNH foram destinados à habitação para a população de baixa renda. 3% era uma quantia muito pequena para atender aos 80% da população com renda abaixo de 5 salários mínimos (PORTES, 1978, citado por BOLAFFI, 1981 pp. 168-169; BOLAFFI, 1981).

De 1975 a 1978, houve uma tênue melhora na tendência, também em consequência da saturação do mercado de habitações de alto padrão, que levou a uma recessão imobiliária a partir de 1977. A melhora na tendência se dá pela elevação da proporção dos investimentos realizados pela carteira de operações de Natureza Social (COS), sobre o total dos financiamentos do BNH, para 6,9% em 1976 e para 10,8% em 1977. No entanto, essas eram ainda proporções pequenas, para fazer face ao

problema habitacional (BOLAFFI, 1981). A real diferença era mesmo a de que agora havia uma política, diferentemente de antes.

A década de 1970 marcou para o Brasil um processo de pauperização de grande parcela da população e esse processo se refletiu na qualidade de vida. A literatura a respeito dos resultados do censo de 1970, divulgados em 1972, apontava causas para essa pauperização. Na área habitacional, contribuíram para esse processo a acumulação e os lucros extraordinários dos especuladores do mercado imobiliário, bem como o encarecimento de todos os insumos básicos para a construção de habitações, inclusive terrenos e materiais de construção (BOLAFFI, 1981).

O valor dos terrenos em São Paulo, entre 1967 e 1975, nos setores de maior dinâmica imobiliária da cidade, sofreu um aumento anual médio de 30% em termos reais. De 1972 a 1976, os custos da construção civil elevaram-se a índices bastante superiores à taxa média da inflação. Mas, principalmente: “A partir de 1976, quando a saturação do mercado de apartamentos de luxo causou a recessão e a conseqüente estabilização dos preços no mercado imobiliário, a queda relativa de preços não afetou o valor dos imóveis modestos e muito menos seus aluguéis” (BOLAFFI, 1981, pp. 170-171).

1.12 Cresce para mais longe a periferia e aumentam favelas e cortiços diante da segregação dos trabalhadores provocada pelo processo de pauperização. Salários estagnados *versus* custos da construção e de terrenos em alta

São Paulo continuava crescendo em expansão horizontal, em um modelo apoiado na ideologia da casa própria, povoando loteamentos afastados e desprovidos de infra-estrutura. As áreas mais valorizadas da cidade passavam por adensamento vertical. A área urbana da região metropolitana, então já considerada como tal, se expandiu 470Km² só nos anos 1970. Nesta área urbana, 1.500Km² formavam uma única mancha construída, o que era nove vezes mais que a dos anos 30 (PICCINI, 2004) (*Veja Mapa 1 a seguir*). Em 1973, as favelas localizavam-se em terrenos municipais e seus habitantes representavam 1,06% dos paulistanos (BLANCO JR., 1996; citado por AMARAL, 2002, p. 13). O processo de pauperização dos trabalhadores levou à segregação dos mesmos para uma periferia mais afastada, ou para favelas e cortiços, pelas razões as quais já nos havia apontado Milton Santos (2008), ou seja, a evolução dos custos da construção e dos preços dos terrenos, combinada à diminuição ou estagnação de salários.

Em conjunto com essa expansão, segundo Kowarick (1986), aumentaram no final dessa década as favelas e os cortiços da cidade. Os principais motivos se deveram à diminuição dos salários dos trabalhadores de baixa renda, que foram reduzidos à metade entre 1959 e 1978, e ao preço do metro quadrado da terra, que aumentou três vezes no mesmo período (PICCINI, 2004, pp. 48-49).

Área Urbanizada, segundo Período de Expansão
Região Metropolitana de São Paulo
1881/2002

Fonte: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Emplasa.
Mapa de Expansão da Área Urbanizada da Região Metropolitana de São Paulo, 2002/2003.

Nota: reprodução idêntica ao original, mapa elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo

O processo de pauperização de grande parte da população vem de um contexto de desemprego como consequência das etapas a que chegara o processo de industrialização. Na década de 1960, enquanto a produção de bens de consumo era industrial, de capital intensivo e poupadora de mão-de-obra, ela utilizava-se de instalações e equipamentos produzidos pré-industrialmente, que eram poupadores de capital e dependiam de trabalho intensivo. Esse contexto só poderia continuar enquanto não surgisse um departamento de bens de produção também industrial, de capital intensivo e poupador de mão-de-obra. A industrialização foi se ampliando, setor após setor, e durante a ditadura militar ainda, nos anos 1970, o departamento de bens de produção se tornou industrial e o contexto mudou (RANGEL, 1986).

Nos anos 1970 a expansão da indústria pesada acelerou-se. O equilíbrio geral do sistema econômico foi afetado. A implantação da indústria de bens de produção teve impacto em toda a economia, com a redução em grande escala dos postos de trabalho. Isso se deu tanto na cidade, quanto no campo com a mecanização da agricultura. Os bens agrícolas passaram a beneficiar-se de equipamentos industriais de conservação, como frigoríficos, e muito do desperdício foi reduzido, aumentando a produtividade do trabalho agrícola. Graças a isso, trabalhadores rurais perderam seus empregos e migraram para as cidades, o que contribuiu para em 1980 mais de dois terços da população brasileira residirem nas cidades (RANGEL, 1986).

Segundo I. Rangel (1986), após o departamento de bens de produção tornar-se altamente poupador de mão-de-obra, as cidades passaram a não ter mais o que fazer com os muitos novos habitantes que continuaram a lhes chegar a cada ano. E além disso não foi criada a infra-estrutura urbana correspondente, quanto à habitação, transporte e saúde, entre outros setores, tanto para os novos habitantes, quanto para os urbanizados nas últimas décadas. A construção civil deixou de empregar como na fase anterior ao departamento de bens de produção industrial, pois passou a fazer uso de recursos como o pré-moldado e o transporte mecanizado de concreto. Assim, as atividades urbanas não só não estavam criando mais postos de trabalho, como estavam reduzindo os existentes. A oferta de postos de trabalho no Brasil, após os anos 1970, passou a ser muito limitada para a demanda. O desemprego típico das economias subdesenvolvidas, segundo I. Rangel, (1986) passou a ser substituído pelo desemprego propriamente dito, categoria econômica do capitalismo desenvolvido.

I. Rangel (1981) aponta que enquanto os setores terciário e secundário do quadro urbano não forem desenvolvidos de maneira que possam absorver os

trabalhadores desempregados urbanos, algumas alternativas temporárias seriam possíveis. No meio rural poderia haver o incentivo a uma produção de autoconsumo. No meio urbano, a construção da casa própria poderia ser viabilizada pelo emprego da mão-de-obra ociosa da família trabalhadora urbana. O emprego da mão-de-obra ociosa urbana para a construção da casa própria possui importante potencial transformador ao unir possíveis soluções, mesmo que temporárias, para o déficit habitacional e para o desemprego, porque é uma maneira de unir uma capacidade que está ociosa a um setor que carece de investimentos. O surgimento de programas de mutirão em São Paulo para a construção da casa própria começa no início dos anos 1980. Os programas de mutirão, nos quais os beneficiários constroem as casas onde vão morar, representam uma maneira relevante, dentre outras combinações, de fazer essa união entre a capacidade ociosa e a necessidade de investimento.

1.13 Governo federal altera curso da estratégia SFH/BNH e considera formas alternativas de produção de moradia. A revigoração das COHABs

O sistema SFH/BNH é fortemente impactado pela crise econômica que se inicia em 1979. O Sistema Financeiro da Habitação, em meio à crise fiscal, diminui os investimentos em habitação e saneamento (MELLO, 1990, citado por MARICATO, 1997). Quando começou a se configurar a crise do Sistema Financeiro da Habitação, pela primeira vez o poder público considerou a opção por formas alternativas de produção de moradia. Havia ocorrido apenas, em 1975, a iniciativa do PROFILURB, programa que visava financiar lotes urbanizados para a produção de moradias por autoconstrução. Mas a quantidade de unidades produzidas foi insignificante, mostrando que o governo não dava atenção a essa iniciativa (BONDUKI, 2000).

Em plena crise econômica no início dos anos 1980, a capacidade de investimento do poder público estava muito reduzida. Nesse contexto, as alternativas da autoconstrução e do mutirão passam a ser consideradas pelo BNH, pelos governos de Estado e prefeituras. Como o governo federal havia deixado de dar respostas aos problemas habitacionais e a situação era dramática, os atores locais passam a intervir com maior presença na questão. Essas primeiras ações, no entanto, não eram articuladas à política urbana e visavam apenas reduzir o custo de produção da casa pela utilização de mão-de-obra gratuita. Não havia preocupação com a qualidade da moradia, com introduzir novas formas de gestão, com o desenvolvimento tecnológico,

ou com a formulação de uma política habitacional para a totalidade do município. Essas limitações só serão superadas, em São Paulo, na gestão da Prefeita Luíza Erundina, de 1989 a 1992, que permitiu a implementação do programa de mutirão FUNAPS Comunitário, como veremos.

Mas vamos ver como foi e porque o governo federal decidiu alterar o curso da sua estratégia de ação, com programas alternativos de habitação popular no fim da existência do BNH. Marco do início dessa virada foi o lançamento em 1973 do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e do Sistema Financeiro de Habitação Popular (SUFHAP), já para buscar corrigir a experiência malograda do BNH quanto à habitação popular. Até 1976, no entanto, ainda não havia resultados, que começam a surgir apenas neste ano, com um processo de revigoração das COHABs. Uma boa parte dos empreendimentos das COHABs havia fracassado, embora isso não fosse divulgado em razão da censura em vigor no período. “A COHAB-SP, por exemplo, havia construído 9.000 moradias até 1974 e entregado 3.459, sendo quase todo o restante constituído de casas e apartamentos com obras paralisadas há muito tempo e em avançado processo de deterioração” (FORTUNATO, 2002, p.41).

O índice de inadimplência da COHAB-SP em 1973 era altíssimo, por volta de 60%. Muitos mutuários nunca haviam pago nenhuma prestação. Isso paralisou as ações da COHAB-SP, em especial durante 1971 e 1974, porque ela estava endividada e sem meios de pagar, o que fazia com que fosse muito difícil atender às exigências do BNH. O PLANHAP visou alterar essa situação. Foi instituído em 1974 um subsídio aos beneficiários do SFH de cerca de 12% das prestações. Também passou a ser possível utilizar o FGTS para amortizar as dívidas da casa própria. Outras medidas permitiram às COHABs variar os programas de natureza social, de modo que incluíssem as famílias com renda entre três e cinco salários mínimos. O limite de financiamento individual também aumentou. Já os empréstimos do BNH às COHABs tiveram redução das taxas de juros. Outras ações visaram melhorar a provisão de infra-estrutura e de lotes e equipamentos comunitários (FORTUNATO, 2002).

De acordo com o BNH, até 1978, 2 milhões de moradias haviam sido financiadas, das quais 1.145.745 na área de interesse social. Dessas, 620.091 foram construídas de 1974 a 1978. No caso da COHAB-SP, empresa filiada ao BNH, foram construídas, até 1983, 94.425 unidades habitacionais. Vale notar que desse total, 84.000 tiveram financiamento entre os anos de 1975 e 1978 (FORTUNATO, 2002). Como vimos acima, de fato o investimento do BNH na área realmente de interesse

social aumentou a partir exatamente de 1976. Esses dados mostram que a tendência que mencionamos acima se consolidou. Ainda assim, no caso do município de São Paulo, um total de quase cem mil unidades construídas em 19 anos (até 1983) de atuação do BNH nos parece insignificante. Se pensarmos que a maioria da população da cidade vive sob as condições de uma renda baixa e que de 1960 a 1980 a população de São Paulo passou respectivamente de 3.781.446 habitantes a 8.493.226 habitantes⁵ (isso porque não estamos mencionando a região metropolitana), aumentando portanto em 4,7 milhões de habitantes, o número de moradias construídas pela COHAB-SP no período é inexpressivo.

A proporção de moradores em favela sobre o total do município subiu, em 1980, para 5,41% (FORTUNATO, 2002). De qualquer maneira, essas moradias construídas pela COHAB-SP foram em grande parte o resultado de uma reorientação do Banco, com novos programas, que deixaram uma experiência útil para o futuro.

Outra questão a ser mencionada é a de que os financiamentos do BNH e das COHABs não conseguiram atender a população com renda abaixo de quatro salários mínimos, ficando o atendimento voltado ao segmento da população com renda de quatro a cinco salários mínimos. E ainda muitos beneficiários tinham renda acima de cinco salários mínimos. O fato de que a população com renda até três salários mínimos não estava sendo atendida ficou patente a partir de 1977 e essa foi a grande razão pela qual programas alternativos foram criados: para tentar incluir essas famílias (FORTUNATO, 2002).

De maneira muito sucinta, vamos citar os programas criados, seu ano de criação e seu objetivo, para termos um panorama mais completo do que foram essas ações. Temos o já mencionado PROFILURB – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados, de 1975, no qual o beneficiário construía a sua casa em terrenos com um mínimo de infra-estrutura. Foi reformulado em 1978 para melhor atender seus objetivos. O FICAM foi criado em 1977 e visava financiar compra de terreno, material de construção e melhoria de habitações sociais. Em 1979 surgiu o PROMORAR – Programa de Erradicação da Sub-Habitação, que pretendia melhorar as condições de vida de moradores de favelas e, o que é importante, sem removê-los do local, tanto que também pretendia regularizar a posse da terra. Os governos estaduais e municipais eram responsáveis pela execução do PROMORAR e tinham

⁵ Fonte: IBGE, Censos Demográficos; divulgado pela Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLA), 2008.

liberdade para realizar modificações e arranjos – uma primeira descentralização interessante de gestão. Em São Paulo, por ele foram construídas 5.000 unidades habitacionais apenas. Além disso, não conseguiu atingir as famílias mais pobres (FORTUNATO, 2002).

Acompanhavam o PROMORAR, os programas PRÓ-ÁGUA, de 1979, que estendia a rede de água para as favelas, e o PRÓ-LUZ, de 1979, que visava levar a rede de energia elétrica às favelas. “Até 1987 todas as favelas de São Paulo já tinham recebido energia elétrica” (FORTUNATO, 2002, p. 45).

Em 1981 surgiu o PROFAVELA, que tinha por objetivo instalar infraestrutura, serviços de educação, saúde e financiamento subsidiado para a melhoria ou construção de novas moradias. Como seus custos eram muito altos, foi extinto em 1984. O problema de o Programa apresentar custos exageradamente altos ocorreu por uma pressão das empreiteiras em prestar mais serviços, encarecendo as ações por excesso de intermediários (TASCHER, 1997, citada por FORTUNATO, 2002, p. 46). O PROGRAMA JOÃO DE BARRO foi lançado em 1984 pelo BNH. Era voltado à população com renda a partir de três salários mínimos. Incentivava a autoconstrução, enquanto as prefeituras deveriam fornecer a infra-estrutura necessária (FORTUNATO, 2002).

1.14 1985 – 1996: o fim do BNH, em 1986, e a ausência de um novo desenho. A política nacional para a habitação de interesse social é marcada pela perda da centralidade de condução e pela dispersão

As experiências de políticas diferenciadas foram um prelúdio importante para ações futuras voltadas a melhorar a qualidade de vida da população pobre. Mas os critérios do BNH permaneceram bancários, e não sociais, até o seu final em 1986 (FORTUNATO, 2002).

Assim, o BNH era identificado nacionalmente como símbolo da produção pública de habitação popular, mas não resolveu o déficit habitacional das famílias pobres. Foi o segundo principal banco do país e o maior em escala de produção e em recursos investidos. Seus financiamentos voltavam-se principalmente à classe média e à infra-estrutura das cidades. Dessa maneira, para A. Amaral (2002), o Banco constituía-se como mais um mecanismo de concentração de renda. A localização de seus conjuntos também era bem marcada: “Os conjuntos habitacionais produzidos

pelo BNH, localizados nas periferias das cidades, caracterizaram-se pela monotonia, falta de serviços e de equipamentos, e pela falta de relacionamento com o entorno” (AMARAL, 2002, p. 10).

O BNH financiou principalmente à produção e não ao beneficiário. Esse procedimento significou a exclusão de grande parte da demanda, que não possuía renda mínima para entrar no sistema. Apenas no final da existência do Banco, conforme explicamos, surgiram linhas alternativas e acessíveis aos mais pobres, mas, como afirmamos, elas representavam pequenos investimentos em relação aos demais projetos e obras financiados.

Essa maneira de atuar do Banco relaciona-se muito ao conceito de déficit habitacional que estava em vigor na época. O conceito recomendava a substituição de habitações abaixo de certos padrões por novas unidades. Esse processo era mais favorável ao mercado da construção do que à resolução dos problemas de moradia. Neste sentido, A. Amaral aponta que: “A proposta de urbanizar favelas, melhorando as condições dos ambientes já construídos, em oposição à tradicional proposta de remoção, demorou muitos anos para se tornar uma alternativa reconhecida do ponto de vista das políticas públicas de habitação” (AMARAL, 2002, p. 10). Mas pelo menos as iniciativas do momento final do BNH começaram a andar nessa direção e a apontar caminhos.

Apesar de todos os seus problemas, a extinção do BNH em 1986 também não foi algo bom, uma vez que ficou em seu lugar uma ausência de diretrizes. E não foi uma extinção completa, pois no mesmo ano a já existente Caixa Econômica Federal (CAIXA), a qual trabalhava com carteira hipotecária para a aquisição de bens imóveis desde 1931, incorporou o BNH. Com isso, o banco Caixa Econômica Federal se tornou o maior agente nacional de financiamento da casa própria e importante financiador do desenvolvimento urbano, principalmente do saneamento básico. Também em 1986, a CAIXA se tornou operadora do FGTS, antes gerido pelo BNH. Além disso, em 1989, passou a centralizar todas as contas recolhedoras do FGTS existentes na rede bancária e a administrar a arrecadação desse fundo e o pagamento dos valores aos trabalhadores.⁶

Mas de qualquer maneira, a política nacional para a habitação de interesse social perdeu a centralidade de condução e se tornou dispersa por um período. Foi

⁶ Fonte: Caixa Econômica Federal (www.caixa.gov.br/), acesso em 2008.

necessária uma transição que demorou a se completar. “Pode-se dizer, no entanto, que a partir de 1985, quando se inicia o desmonte do sistema SFH/BNH até 1996, quando começa a ser elaborada uma nova proposta institucional e programática para a ação do Estado nacional na área de habitação, não se consolidou um novo desenho [...]” (MARICATO, 1997, p. 15). O novo desenho para a habitação social no país vai se consolidar somente durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998, e 1999-2002), como veremos.

Não só para a habitação inaugurava-se um período de indeterminações. Tudo no país estava sendo redefinido, uma vez que o regime militar acabara em 1985. Nacionalmente e em todos os lugares se debatia qual o país que se almejava construir a partir de então e como fazer isso.

1.15 A volta das eleições diretas, o desenvolvimento de governos municipais democráticos e a luta dos movimentos sociais urbanos por alternativas frente ao aumento das favelas e da população dos cortiços

Novamente o país passou a ter eleições diretas nas capitais, áreas de segurança nacional e estâncias. Com isso, estava aberto o caminho para o desenvolvimento de governos municipais democráticos e voltados a atuar nos problemas sociais. (MARICATO, 1997) Porém, para que isso pudesse acontecer, um outro componente não poderia deixar de existir: os movimentos sociais.

Desde a década de 1970, os movimentos sociais urbanos emergiram energicamente nos bairros, exigindo infra-estrutura e serviços públicos. Eles lutavam por alternativas, como lutam até hoje, uma vez que a situação de desemprego e falta de serviços públicos era generalizada nas cidades. Desde o fim da década de 70 também, o próprio lote urbano da periferia começa a se tornar inacessível aos trabalhadores. Em razão disso, o número de favelas passou a aumentar significativamente na cidade (BLANCO JR., 1996; citado por AMARAL, 2002, p. 13), levando à situação que mencionamos, em 1980, de mais de 5% da população de São Paulo residir em favelas.

A população dos cortiços também aumentou, a partir da década de 80. O lote da periferia se torna inacessível também porque em 1979 foi criada a Lei Lehman, que considerou como crime a especulação de lotes clandestinos, bem como a implantação de loteamentos na periferia desprovidos de infra-estrutura básica. Era

uma resposta à monopolização pelos especuladores imobiliários dos terrenos sem uso que restavam na cidade (SCARLATO, 1995).

Hoje, cada vez mais, torna-se difícil para o trabalhador de baixa renda conseguir comprar ou construir sua habitação na periferia. Assim, também, o crescimento da distância entre o local de trabalho com a residência, estimulou o trabalhador a procurar sua moradia no aluguel dos velhos casarões localizados no interior dos bairros do anel central e intermediário do espaço urbano da cidade, estimulando um novo surto de encortiçamento em São Paulo (SCARLATO, 1995, p. 121).

A mobilização social que vinha ocorrendo desde o início da década de 1970 contava também com lideranças rurais e religiosas, e culminou nas grandes greves operárias da área industrializada do ABC, na Região Metropolitana de São Paulo, durante os anos de 1978 e 1979. O Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, liderado pelo atual presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, comandou as greves. A mais importante delas aconteceu em março de 1979 quando 170 mil trabalhadores pararam o ABC paulista.⁷ Em 1980 as greves continuaram. Neste ano também, sob a percepção de que a transição de poder dos militares para uma democratização era lenta, gradual e segura (para as elites), e sob a percepção da ausência de partidos que representassem os interesses dos trabalhadores, Lula e outros militantes fundaram o Partido dos Trabalhadores (PT). A Central Única dos Trabalhadores (CUT) foi fundada em 1983. Ambas as ações constituem marcos do início do processo de abertura política.

A diversidade desses movimentos sociais dos anos 70 é marcada pelas identidades constituídas em seus espaços de atuação. Em acontecimentos essenciais eles se encontraram e constituíram momentos de fusão, onde novas formas de identidade coletiva foram produzidas e referências comuns e vínculos maiores foram criados – caso das greves de 1979-80 (SADER, 1988). Ainda assim a singularidade das múltiplas formas de movimentos permaneceu.

Os movimentos urbanos tiveram um importante papel nesse processo de abertura política. Repudiando a matriz populista que caracterizou durante décadas a relação das associações de bairro com o Estado, os movimentos urbanos do final dos anos 70 e início dos 80, apresentaram um novo ideário, de independência e autonomia em relação ao Estado (SADER, 1988; TELLES, 1988). A igreja católica foi um dos agentes fundamentais para o

⁷ Fonte: Site da Presidência da República. Acesso em 2008 (<http://www.presidencia.gov.br/presidente/>)

crescimento da oposição democrática nesse período. Sua influência sobre as entidades sindicais, as novas associações urbanas ou rurais, bem como sobre a criação do PT foi remarcável (MARICATO, 1997, p. 9).

Na transição política ocorrida entre 1978 e 1985 os movimentos sociais foram um elemento importante. O sistema político instituído havia perdido sustentação e os movimentos expressavam as outras tendências, profundas, presentes na sociedade. Era por meio deles que se revelava o abismo que havia se constituído entre os mecanismos políticos instituídos e as formas da vida social. Eles ainda foram além e se constituíram como fatores que aceleraram essa crise e delinearam um sentido para a transformação social. “Havia neles a promessa de uma radical renovação da vida política” (SADER, 1988, p. 313).

Era uma nova concepção da política, que partia da intervenção direta dos interessados. Reivindicava-se a democracia nas esferas locais, ou seja: nas fábricas, nos sindicatos, nos serviços públicos e nas administrações nos bairros (SADER, 1988).

Eles [movimentos sociais] mostravam que havia recantos da realidade não recobertos pelos discursos instituídos e não iluminados nos cenários estabelecidos da vida pública. Constituíram um espaço público além do sistema da representação política (SADER, 1988, p. 314)

Assim, podemos dizer que os movimentos sociais revelaram uma ação pública presente entre a população pobre, nos espaços opacos e esquecidos da pobreza, existente em oposição aos espaços luminosos, por sua vez dinamizadores da economia, corporativos e atraentes aos investimentos (SANTOS e SILVEIRA, 2001), que no caso, também eram os espaços da vida pública institucionalizada.

A partir da década de 1980, os sem-terra da cidade passaram a ocupar terrenos nas metrópoles e chamaram a atenção para a ausência de políticas habitacionais para os trabalhadores pobres (AMARAL, 2002). Essa foi uma manifestação política muito importante na época, com a massiva ocupação organizada de terras feita por movimentos populares. Essas ocupações aconteceram nas principais cidades do país no início da década. É interessante observar que elas não partiram de nenhuma diretriz nacional unificada (MARICATO, 1997).

Não se tem conhecimento de nenhum documento ou definição de qualquer entidade popular que conduza à ocupação organizada de terras urbanas no início dos anos 80, com exceção dos diagnósticos saídos das reuniões da CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, sobre as injustiças e a especulação presentes na ocupação do espaço urbano (CNBB, 1982). O documento da CNBB tão pouco trouxe qualquer proposta que dirigisse ações no sentido da ocupação de terras. Mas elas se repetiram em todas as grandes cidades brasileiras, com características semelhantes (MARICATO, 1997, pp. 9-10).

1. 16 O marco do consenso e abertura de novos caminhos: a Constituição de 1988 e a emenda do ano 2000 atestam o direito à moradia como direito social e renovam a força dos governos locais para serem atores centrais da implementação das mudanças almejadas. A necessária (e complexa) adequação de recursos financeiros à quantidade de responsabilidades

A mobilização popular chegou à Constituição Federal de 1988, após o fim da ditadura, influenciando a lei sobre o uso do solo nas cidades. Em seu artigo 182, a Constituição define que o objetivo da política urbana é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O Plano Diretor é o instrumento para essa política.

Após a Constituição de 1988, os municípios de maneira geral ganharam mais poder sobre o uso do solo e conseqüentemente maior capacidade de atuação, embora estejam condicionados à regulação federal. Graças a essa Constituição, também, outros mecanismos de participação da democracia direta tornaram-se possíveis, como o plebiscito, o referendo, os projetos de lei de iniciativa popular, os conselhos (por exemplo o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo) e as tribunas populares, entre outros (AMARAL, 2002). A aprovação de uma emenda constitucional no ano de 2000 foi responsável pela inclusão no capítulo 6 do direito à moradia como direito social. O fato da habitação ser um direito significa que o poder público deve garantir acesso à mesma por meio de investimentos e ação pública no campo da habitação popular. Mas muito antes dessa emenda, desde a década de 1980 e consolidada na Constituição de 1988 vinha a percepção da necessidade de Reforma Urbana e do papel do município como implementador da política urbana e da provisão habitacional de interesse social (com o Movimento por Reforma Urbana, que se deu nacionalmente e com experiências habitacionais municipais que vinham sendo implementadas). A Constituição foi o marco do consenso em relação a que caminhos

seguir. E nela os governos locais emergiram com força renovada para serem atores centrais da implementação das mudanças almejadas:

A nova Constituição, que é debatida e promulgada em 1988 registra significativos avanços sociais, e entre muitas mudanças determina a revisão da relação entre as diversas esferas de poder, ao conferir maior autonomia aos municípios (LOMAR, 1991). Estes (e também os estados) ganham poder para editar constituições próprias e definir sua auto-organização. A reforma tributária ampliou os recursos e autonomia para fixação de tributos (MARICATO, 1997, p. 9).

No entanto, como dizíamos há pouco, após o fim do BNH, nesse período de redefinições, o cenário nacional estava marcado pela ausência de diretrizes habitacionais sociais claras e por uma indefinição da política oficial de provisão de habitação. Nesse contexto, várias prefeituras e governos estaduais começam a tomar a iniciativa e a formular as suas próprias propostas. Certamente que as eleições diretas para governadores e prefeitos foram uma forma de pressão nesse sentido, uma vez que os governantes se viam “obrigados a dar uma resposta aos eleitores fisicamente próximos” (MARICATO, 1997, p. 19).

Não foi uma transposição fácil atuar autonomamente nos estados e municípios. Da estrutura centralizada do BNH haviam sobrado nos estados e em alguns poucos municípios, como é o caso de São Paulo, as companhias habitacionais, as COHABs (MARICATO, 1997). Acostumadas a seguir modelos padronizados de atuação, procedimentos rígidos e que chegavam de um governo autoritário e centralizado, as companhias não tinham competências desenvolvidas para ações flexíveis, incluindo operações em favelas, nas áreas de risco de desabamento, desabrigados por enchentes, enfim, para uma série de questões que se tornaram prioridades coerentes dos governos locais, uma vez que são espacialmente mais próximos sim e que isso faz diferença, como veremos. As prefeituras, no campo habitacional, passaram a ser responsáveis pelas questões de atendimento emergencial.

Mas nem as prefeituras, nem os governos estaduais possuíam recursos humanos ou financeiros, ou ainda organizacionais (no sentido do conhecimento da prática como experiência acumulada da organização) suficientes para assumir a tarefa de prover moradias. Assim, essa não foi uma transição simples.

A necessidade de obter mais recursos financeiros esteve presente desde o início, uma vez que, no movimento de descentralização, a transferência de

responsabilidades administrativas foi maior, porque já havia uma divisão política prévia entre os níveis de governo que a facilitou⁸, enquanto a transferência de participação na arrecadação orçamentária precisaria ter sido bem mais incisiva. Conforme nos explica Peter Spink:

Na esfera das relações entre os governos nacional, estaduais e locais, a Constituição de 1988 caminhou, até certo ponto, para a descentralização fiscal, complementando uma estrutura que já se encontrava politicamente descentralizada, a qual atribuía aos municípios e estados poderes e escopo para a ação, mas que na prática levou a uma multiplicidade de órgãos e serviços com sobreposição de funções (AGHON, 1995, DILLINGER, 1994). O debate sobre democracia local tem, no entanto, incentivado uma mudança nas atenções políticas e vários autores comentaram sobre a crescente importância dessa esfera (UNDP, 1993; d'ARC 1993, veja também ANPAD, 1995) e as questões administrativas que ela levanta (SPINK, 1999, pp. 59-60, tradução nossa).

Com a Constituição de 1988, os gastos municipais passaram de 7% do total para cerca de 19% do total de gastos entre as três esferas de poder. No entanto, ao longo dos anos, esse percentual, que deveria ter continuado aumentando para adequar recursos financeiros à quantidade de responsabilidades, diminuiu e em 2004 os gastos municipais eram cerca de 13%, ficando os estados com 37% e o governo federal com 50% da participação no total de gastos oriundos da arrecadação total (SPINK, 2004, comunicação verbal)⁹. Essa porcentagem é certamente pequena face à quantidade de responsabilidades dos municípios.

O governo do Estado de São Paulo também saiu em busca de recursos financeiros para além da fonte federal e aprovou em 1989 na Assembleia Legislativa um projeto de lei que amplia a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS): o tributo incidente sobre produtos com alíquota de 17% foi elevado em um ponto percentual. A finalidade foi destinar essa arrecadação ampliada especialmente para a área habitacional, mais especificamente para a produção de moradias. O setor empresarial e de construção, inclusive a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), participaram da articulação do acordo, junto com setores do governo estadual, na época do PMDB (MARICATO, 1997).

⁸ Mesmo que essa divisão política prévia tivesse significado apenas normativo e não de poder político-decisório, o qual era muito centralizado no governo militar.

⁹ Informação fornecida pelo Professor Doutor Peter Spink em aula no ano de 2004 na Fundação Getúlio Vargas.

Esses recursos deram bastante autonomia ao governo paulista que rapidamente, de 1990 a 1994, construiu 82.000 unidades habitacionais e se comprometeu a iniciar outras 105.000. Essa produção apresentou problemas de clientelismo na distribuição regional dos recursos, que não foi realizada a partir de um planejamento voltado à priorização das necessidades. Também havia notificações desse problema nas ações do BNH (MARICATO, 1997).

Em 2008, o governo federal propôs a extinção do ICMS, mas a decisão final depende da aprovação do Congresso. De acordo com entrevista realizada por nós na CDHU em 2008, se for aprovada uma reforma tributária, será necessário encontrar uma solução para substituir esse recurso, que permanece fundamental para desenvolver habitação de interesse social.

Os exemplos de iniciativas [locais, municipais] são muitos [...]. A amostra [...] é suficiente para confirmar que existe uma busca de saídas em outros níveis de governo para uma ação antes tão centralizada, e também que essa ação rompe com a rigidez dos programas do ex-BNH (MARICATO, 1997, p. 21).

As dificuldades para implementação de políticas públicas habitacionais pelos governos locais ainda são muitas, porém. A descontinuidade administrativa, com radical mudança de alteração de rumos, é um dos principais desafios. Os problemas se tornaram muito complexos ao longo do tempo e são necessárias ações firmes e constantes para que possa haver real enfrentamento aos problemas. Existe, assim, uma necessidade de institucionalizar as políticas municipais de habitação (MARICATO, 1997). Nos últimos cerca de dez anos tivemos diversos avanços em relação a esse aspecto importante. O Estatuto da Cidade de 2001 certamente foi um deles, como veremos. Mas ainda há que avançar muito mais, como demonstramos na Parte II deste trabalho, centrada na análise das gestões municipais a partir de 1989 em São Paulo e seus programas habitacionais.

1.17 Programas de estabilização da inflação, abertura da economia, privatização, aumento do desemprego, subemprego, recessão... A nova agenda internacional neoliberal que antecede – e contextualiza – a descentralização das políticas públicas de habitação no Brasil (1995 – 2002)

Antes de considerar a trajetória de mudança de orientação da política pública nacional voltada à habitação popular e a consolidação da transição de modelo no governo Fernando Henrique Cardoso, vamos pontuar algumas mudanças no campo econômico após 1980.

No início da década de 80, a América Latina foi atingida por uma crise generalizada de débito, fruto de empréstimos concedidos pelos países desenvolvidos no decorrer da década de 1970, muitas vezes levados adiante de maneira descuidada. Não foi o caso do Brasil, que foi relativamente bem-sucedido na aplicação de seus empréstimos em investimentos produtivos. A época era de baixas taxas de juros e não era difícil para os países pobres conseguir dinheiro emprestado. Em 1979 no entanto, a situação se inverte diante da necessidade de reestruturação da economia dos Estados Unidos, e as taxas de juros dos empréstimos, de repente, se tornam muito altas, trazendo dificuldades de pagamento dos empréstimos de parte dos países subdesenvolvidos. A crise do México em 1982 foi emblemática do período, quando o país declarou não ter condições de pagar os empréstimos. Combinado a esse cenário, diminuiu o interesse dos bancos dos países desenvolvidos em emprestar dinheiro para os países da América Latina. E o capital passou a deixar rapidamente os países em desenvolvimento, voltando para os países desenvolvidos. Diante da escassez de recursos externos e ameaçados de insolvência, os países pobres foram (obrigados ou por vontade própria) ao Fundo Monetário Internacional (FMI), que entra em cena.

A receita oferecida pelo FMI para o desenvolvimento (com base no Consenso de Washington) foi a interrupção do modelo de substituição de importações industrializadas (abertura de mercado), controlar a inflação (austeridade fiscal) e realizar privatizações. Embora único e inflexível, esse modelo teve impactos diferentes nos países subdesenvolvidos, mas em geral agravou a recessão generalizada.

Como afirmou Joseph Stiglitz (2002), os países economicamente mais bem-sucedidos do mundo, os do leste da Ásia, não seguiram as recomendações do Fundo Monetário Internacional e agiram por conta própria. Já os países que seguiram o FMI

se saíram muito pior: não tiveram queda da desigualdade e tiveram aumento da pobreza, como é o caso da América Latina em geral. Isso indica que as medidas estavam equivocadas e também, em muitos casos, que foram aplicadas de maneiras equivocadas e sem adaptação às necessidades e prioridades locais. Isso por inabilidade dos governantes e também porque foram impostas de fora como um modelo único e inflexível.

Quase todos os países, com exceção de Cuba e até certo ponto do Chile e da Colômbia, foram afetados em larga medida pela recessão econômica. A taxa de urbanização declinou na maioria da América Latina entre 1981 e 1989, e a renda per capita na região diminuiu cerca de 8%. A recessão foi especialmente sentida nas cidades. Pela primeira vez em muito tempo, a pobreza crescia muito mais rápido nas cidades do que no campo. O fardo da recessão ficou para os pobres e a classe média. Os que haviam lucrado mais no período anterior, os ricos, não foram intensamente afetados. Em maioria eles já tinham convertido seus fundos em dólares e investido em outros países (PORTES, 1989; GILBERT, 1992; TARDANICO e MENJÍVAR-LARÍN, 1997, citados por GILBERT, 2004b, p. 97).

Os programas de estabilização e abertura da economia aumentaram o desemprego e o subemprego. Em razão da concorrência de produtos industrializados baratos importados, muitas indústrias nacionais quebraram. Os salários reais caíram muito. A força de trabalho migrou em grande parte para o setor informal da economia (GILBERT, 2004b).

O término do modelo de substituição de importações não foi compensado com aumento de exportações porque as empresas não eram competitivas o suficiente para isso. O Brasil conseguiu até certo ponto aumentar suas exportações, mas sofreu perdas, empresas quebraram. Muitas das exportações, em toda a América Latina passaram a ser de produtos agrícolas, inclusive porque as novas políticas de câmbio favoreceram isso (GILBERT, 2004b).

Os cortes de orçamento governamental, por sua vez, impactaram fortemente nos gastos com programas sociais e nos setores de política urbana que precisam de altos subsídios, como transporte, água e eletricidade. Quando companhias privadas assumiram esses serviços, com as privatizações, passaram a cobrar tarifas extremamente altas, que também significaram uma redução no salário dos trabalhadores (GILBERT, 2004b).

De 1980 até o início do século XXI o crescimento não só não voltou aos índices que tinha nos períodos anteriores como, em muitos países, após breve recuperação na década de 1990, o crescimento econômico despencou novamente. O crescimento do Brasil foi o seguinte: em 1950-59, 6,5%; em 1960-69, 6,2%; em 1970-79, 8,6%, em 1980-89, 2,9%; em 1990-99, 2,9%; em 2000-02, 2,4%. O passo lento do crescimento econômico permanece afetando o desenvolvimento das cidades (ECLAC, 1998; BANCO MUNDIAL, 2000; CEPAL, 2003; citados por GILBERT, 2004b, p. 98).

A descentralização das políticas públicas de habitação no Brasil, que veio a acontecer no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; e 1999-2002), reflete essa agenda governamental internacional neoliberal, muito presente a partir dos anos 1980. Vamos ver como se deu o encaminhamento das ações na habitação, no governo federal.

M. Arretche (2002) afirma que os anos 1970 e 1980 tinham por grande reivindicação democrática a descentralização das políticas públicas, com o objetivo de combater a centralização decisória do regime militar que teria produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório. Como virtudes da descentralização, à esquerda e à direita, eram elencadas eficiência, participação, transparência e *accountability* (responsabilização) na gestão pública. Para o Brasil dos anos 1980, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntas. Esta impressão, segundo a autora, ocorreu pela proximidade histórica com que ambos os fenômenos – institucionalização do Estado Federativo e implementação de um extensivo programa de descentralização, principalmente na área das políticas sociais – aconteceram. No entanto, para M. Arretche (2002, p. 03): “Embora originários do mesmo processo histórico no Brasil, (...), federalismo e descentralização não implicam engenharias políticas gêmeas.”

A autora esclarece as diferenças entre os dois conceitos:

A distinção entre Estados federativos e unitários diz respeito às *formas de distribuição da autoridade política dos Estados Nacionais*. Estados federativos são uma forma particular de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território (LIJPHART, 1999). Nesses Estados, o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições (RIKER, 1987), pois cada governo local – cuja jurisdição pode variar, conforme assim o definir a Constituição – está resguardado pelo princípio da soberania, o que

significa que estes são atores políticos autônomos com capacidade para implementar (pelo menos, algumas de) suas próprias políticas (PIERSON & LEIBFRIED, 1995, p.20). A soberania dos governos locais deriva do voto popular direto, da autonomia de suas bases fiscais e, em muitos casos, de uma força militar própria. Além disso, as unidades componentes da federação têm uma câmara de representação territorial no plano federal – a Câmara Alta ou Senado –, cuja autoridade legislativa varia entre as federações (LIJPHART, 1999). (ARRETCHE, 2002, p. 04, grifos da autora).

A descentralização, por sua vez, diz respeito à distribuição das *funções administrativas entre os níveis de governo* (RIKER, 1987). Formas as mais variadas de transferência de recursos e delegação de funções permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal. Em síntese, nos Estados federativos, o grau de centralização na distribuição das competências administrativas pode variar muito, sem que se altere a autonomia política dos governos locais (ARRETCHE, 2002, p. 06, grifos da autora).

No início dos anos 1990 no Brasil as instituições políticas federativas já estavam instauradas e a gestão de políticas públicas, principalmente na área social, continuava centralizada – inclusive na habitação.

M. Arretche aponta que, para grande parte da literatura sobre federalismo, em Estados federativos a implementação de reformas de âmbito nacional seria mais difícil do que em Estados unitários, porque os governos locais têm incentivos e recursos para implementar as suas próprias políticas independentemente do governo federal – pois podem não aderir à implementação de programas federais, ou têm representação no Parlamento para vetar as políticas que não são de seu interesse. Para a autora esta não foi a tendência no Brasil.

No Governo Fernando Henrique Cardoso, foi significativamente alterada a distribuição de competências entre municípios, estados e governo federal para a provisão de serviços sociais. [...]. A política social de habitação deixou de ser predominantemente produzida por intermédio de companhias municipais de habitação e passou a operar segundo linhas de crédito ao mutuário final. Abriu-se uma onda de privatizações das companhias estaduais de saneamento. Em conjunto essas mudanças apontam para a desestatização dos serviços habitacionais e de saneamento (ARRETCHE, 2002, p. 09).

Outras mudanças que se somam a essas implicam em uma expressiva transferência de gestão da área habitacional para os municípios.

Os governos democráticos anteriores ao de Fernando Henrique Cardoso não desenvolveram uma agenda de reformas que visasse a modificar radicalmente o

modelo de política do regime militar. Já no governo FHC (1995-1998, e 1999-2002) ocorreu uma mudança do paradigma de política pública nas áreas de habitação e saneamento (ARRETCHE, 2002).

O Governo Fernando Henrique Cardoso elaborou uma agenda de reformas para alterar o modelo do regime militar. Os objetivos principais dessa agenda eram descentralizar a alocação dos recursos federais e introduzir princípios de mercado para a provisão dos serviços. Buscou ampliar a participação do setor privado na provisão de serviços e iniciar uma política de crédito ao mutuário final.

Estas reformas foram definidas a partir de uma avaliação negativa dos resultados do modelo anterior. Mesmo os governos civis anteriores apresentavam corrupção e ineficiência administrativas, que eram entendidas como possíveis em função da centralização federal. Desta forma, a descentralização era associada positivamente a formas mais ágeis, democráticas e eficientes de gestão. O novo governo avaliava, em defesa da descentralização, que a burocracia federal estava viciada pelos padrões administrativos prévios e, se ela fosse instituída de poder para alocar de forma centralizada os recursos do FGTS, a tendência seria de permanência da corrupção (ARRETCHE, 2002).

A nova equipe de governo também acreditava que o modelo anterior possuía o defeito de gerar incentivos à ineficiência das prestadoras estaduais e municipais, como: políticas tarifárias voltadas a satisfazer o eleitorado, renegociação sistemática das dívidas com o governo federal, empreguismo e uma burocracia ativa na defesa de seus próprios interesses. Como alternativa, o novo governo propunha a separação entre a regulação, que deveria ser estatal, e a provisão, que poderia ser privada ou pública, mas deveria possuir padrões privados de eficiência (ARRETCHE, 2002). Talvez o foco em um padrão privado de eficiência – vale lembrar isso não quer dizer muito, já que há eficiência e ineficiência tanto no setor público quanto no privado, mas de qualquer maneira era um lema da época – tenha sido a razão pela qual a política de habitação passou a apresentar números tão pequenos e passou a se distanciar do cumprimento ao dever de provisão do direito social à moradia.

Outra alteração realizada pelo novo governo foi relativa ao financiamento da política social de habitação. No modelo anterior, o financiamento à produção de habitação de interesse social implicava que o crédito hipotecário só pudesse ser obtido para imóveis cuja produção tivesse sido executada pelas companhias municipais de habitação. O financiamento era para o imóvel objeto da compra (e não para o

mutuário), conforme mencionamos, e tinha como consequência uma reduzida margem de escolha do mutuário final no mercado imobiliário, bem como a impossibilidade de ativar o mercado de imóveis usados. Setores à esquerda e à direita criticavam o modelo anterior quanto a essa questão e defendiam o financiamento direto ao mutuário final, tornando possível a este adquirir um imóvel diretamente no mercado (ARRETCHE, 2002).

O Governo Fernando Henrique Cardoso foi bem-sucedido na implementação desta agenda desde o seu primeiro mandato. Houve uma alteração radical nas regras de transferência de recursos e um desfinanciamento das empresas estaduais e municipais.

Os governadores de Estado, a partir do primeiro ano de mandato do novo governo federal, passaram a ter a possibilidade de exercer grande autoridade sobre a alocação das suas parcelas do FGTS.

Segundo decisões anteriores do Conselho Curador do FGTS, uma instância colegiada federal, os recursos do Fundo deveriam ser aplicados de modo que se destinassem 60% para habitação popular e 40% para as áreas de saneamento básico e infra-estrutura urbana. Cada unidade da federação deveria ter um orçamento anual, calculado com base na arrecadação líquida do Fundo e em critérios de distribuição entre os estados que atribuem pesos distintos às variáveis: arrecadação do FGTS, população urbana e déficit habitacional e de água e esgoto. Esse orçamento estabelece o valor máximo que pode ser emprestado para cada estado anualmente (ARRETCHE, 2002, p. 11).

Os governadores que desejassem aderir ao programa federal deveriam constituir comissões estaduais, formadas por representação paritária entre governo do Estado, governos municipais e sociedade civil. Os governadores possuíam grande autonomia na composição dessas comissões, o que, de modo geral, significou a montagem de comissões passíveis de controle no processo decisório de seleção de projetos.

Todos os estados brasileiros aderiram ao programa no curto prazo de quatro meses. Contribuíram para isso as regras de operação do programa, que significavam uma estrutura de incentivos atraentes à adesão dos governadores ao programa federal de descentralização (ARRETCHE, 2002, p. 12).

Deu-se uma efetiva descentralização da autoridade para alocação desses recursos que, no entanto, foi conjugada com um enrijecimento das exigências para a

obtenção dos empréstimos federais. O problema foi que as companhias públicas de habitação (estaduais ou municipais) deveriam solicitar financiamento federal (a ser autorizado pela comissão estadual) a fim de financiar os beneficiários. Para isso, as companhias públicas deveriam provar sua capacidade de pagar o empréstimo feito junto ao órgão federal. Aquelas que não pudessem provar sua capacidade de pagamento – que constituíam a maioria uma vez que essa era uma tarefa difícil nos anos 1990 – não poderiam solicitar empréstimos federais¹⁰. Em razão disso, no terceiro ano do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o FGTS acumulava uma quantia não gasta de R\$ 9,5 bilhões. Durante o seu governo, do total de 44 companhias do BNH, 12 fecharam e mais de 20 reorientaram suas atividades para desenvolvimento urbano ao invés de produção de moradias (ARRETCHE, 2002). A companhia municipal de São Paulo (COHAB-SP) permanece em operação e produz moradias.

O governo de Fernando Henrique Cardoso pode ser caracterizado pela criação de duas linhas principais de financiamento de habitações de interesse social. Uma voltada à população com renda até três salários mínimos, similar ao modelo BNH: com base na intermediação de agentes promotores públicos, prefeituras e órgãos da administração direta e indireta, financiava a produção ou a melhoria de habitações, além da implementação de infra-estrutura urbana (Programa Pró-Moradia). A segunda linha de financiamento à moradia (Carta de Crédito Individual) seguiu um novo modelo: voltada à população com renda de até 12 salários mínimos, financiava os beneficiários tanto para a compra de casas novas ou usadas, quanto para a construção ou melhoria das casas que já possuíam – tinha como principal característica permitir ao mutuário adquirir um imóvel diretamente no mercado imobiliário¹¹ (ARRETCHE, 2002).

Ambos os modelos do governo FHC – produção de casas novas ou promoção de melhorias habitacionais pelo poder público e financiamento aos beneficiários para

¹⁰ O governo federal argumentava que o fundo público federal, oriundo da folha de salários e destinado entre outras funções à indenização de trabalhadores demitidos sem justa causa, apresentava restrições pelo desemprego e pelo baixo nível dos salários. Assim, a capacidade do governo federal atingir a meta da universalização dos serviços exclusivamente com base em recursos públicos estaria comprometida. Em função disso passava a ser necessário captar recursos no setor privado por meio da abertura das empresas estatais a formas de terceirização e privatização dos serviços – principalmente as de saneamento (ARRETCHE, 2002).

¹¹ Esta linha de financiamento se caracterizou por atender a um público de renda mais alta, tendo dificuldade em beneficiar a população com menos de cinco salários mínimos, na qual se concentra o déficit habitacional.

aquisição no mercado imobiliário, ou de imóvel produzido ou reformado pelo poder público – continuam a existir com nomes diferentes e se dividiram em subprogramas, que são implementados em parceria com estados e municípios. O que o Brasil não possui no plano federal, entre outros tópicos, é uma programa voltado ao aumento da oferta de imóveis para locação social. Apenas o município de São Paulo tem uma experiência limitada de promoção do aluguel social, como veremos posteriormente. E desde 1999 foi criado em âmbito federal o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), solução intermediária entre a aquisição e a locação, como veremos no estudo de caso.

A rede de empresas públicas de habitação recebeu, entre 1995 e 1998, 11,5% dos recursos habitacionais do FGTS via Programa Pró-Moradia, 28% dos recursos destinados ao Programa Carta de Crédito Associativo (que é um desdobramento do Programa Carta de Crédito Individual), e 76% dos recursos destinados ao Programa Carta de Crédito Individual – estes foram utilizados principalmente para a compra de imóveis usados (ARRETCHE, 2002).

Portanto, via gestão seletiva das linhas de crédito, ocorreu uma inflexão significativa na política habitacional do governo federal: de um modelo de política habitacional centrado no financiamento à produção de habitações novas e assentado em uma rede de prestadoras públicas, para um modelo de política habitacional centrado no financiamento ao mutuário final e, particularmente, destinado à aquisição de imóveis usados (ARRETCHE, 2002, p. 15).

O que tem que ser averiguado é se o Programa Carta de Crédito conseguiu beneficiar efetivamente a população pobre, o que acreditamos que ocorreu apenas parcialmente, ou se foi apenas um desfinanciamento da produção pública de moradias. Apuramos que o financiamento ao mutuário final vem sendo concedido, quando para as camadas com menor renda, sempre de modo associado a um empreendimento produzido pelo poder público para tal fim, o que descaracteriza a sua orientação ao mercado – provavelmente isso ocorre porque faltam opções no mercado para as famílias que somam menos de cinco salários mínimos em seu orçamento.

Os mutuários apoiavam a alteração radical do modelo de financiamento à aquisição da casa própria, pois sua liberdade de escolha de unidades residenciais no mercado imobiliário foi significativamente ampliada, em teoria. A estratégia de

desfinanciamento e de gestão seletiva dos financiamentos habitacionais encontrou suporte político entre os potenciais beneficiários (ARRETCHE, 2002).

Nos Estados federativos em que a política social está no centro dos mecanismos de legitimação política dos governos, segundo M. Arretche, a competição entre os Estados – resultante da descentralização – tende a implicar expansão da oferta de serviços sociais. Este não é o caso do Brasil, onde as políticas sociais não são fundamentais como mecanismo de legitimação política dos governos. A descentralização dessas políticas, assim, não ocorre pela disputa por créditos políticos entre os níveis de governo, mas por indução do governo federal. Para a autora, portanto, a descentralização das políticas sociais no Brasil ocorreu quando o governo federal reuniu condições institucionais para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os governos locais.

Este processo teve um breve início no governo Fernando Collor, mas se desenvolveu e consolidou no governo Fernando Henrique Cardoso, quando, segundo M. Arretche, a estabilidade e coesão das burocracias da área social permitiram que a agenda de descentralização fosse implementada. A descentralização das políticas públicas de habitação no Brasil significou, portanto, principalmente a introdução de mecanismos de mercado na gestão das políticas de desenvolvimento urbano.

O governo federal atual (2003-2006, e 2007-2010), por sua vez, também não parece caminhar em outra direção em termos de financiamento de políticas habitacionais. Assim, sucintamente, permanecem: crédito para o beneficiário adquirir imóvel (com subsídios) e produção estatal de moradias (há também o fornecimento de infra-estrutura, principalmente para a melhoria de loteamentos precários), mas essa afirmação precisa ser analisada com cuidado, uma vez que há vários subprogramas. Permanece como caso diferenciado o Programa de Arrendamento Residencial, único no Brasil voltado a financiar o arrendamento (leasing). Vamos analisar na Parte II deste trabalho os programas habitacionais implementados no município de São Paulo a partir de 1989 e alguns deles são federais, quanto à formulação, embora tenham a implementação definida pelo município. Um exemplo é o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que constrói unidades, reforma unidades e também oferece financiamento aos beneficiários para que eles se tornem arrendatários.

Uma mudança ocorrida no governo Lula que vale ser destacada é a criação do Ministério das Cidades, cuja função é coordenar a rede de habitação de interesse social no país, em conjunto com o Conselho das Cidades. Certamente que a criação

desse Ministério vem permitindo melhorar a organização e a coordenação das ações na área habitacional.

Vale mencionar que alterações no cenário vêm surgindo, também, desde que foi aprovada a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), e instituiu o Conselho Gestor deste Fundo. Esta Lei é uma vitória da iniciativa popular responsável por seu projeto, o qual tramitou no Congresso Nacional por nada menos do que 14 anos. Seus objetivos são integrar as ações das três esferas de governo e viabilizar para a população pobre o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável. O FNHIS tem natureza contábil e lhe cabe centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS. O Conselho Gestor do Fundo compõe-se por órgãos do poder Executivo e representantes da sociedade civil.

No entanto, mesmo tendo já se passado três anos e meio da aprovação dessa Lei, ainda são poucas as iniciativas empreendidas no âmbito desse Sistema. Associações de luta por moradia podem se cadastrar e pleitear recursos para seus beneficiários, mas o processo é complexo e apresenta pouca transparência. O governo federal continua centralizando todos os repasses habitacionais para estados e municípios na Caixa Econômica Federal, encarregada de distribuí-los. A CAIXA inclusive também é operadora do FNHIS. Tudo indica que ainda é necessário mais tempo para efetivar esse novo Sistema como o principal. No momento ele é mais um fundo destinado a implementar as políticas do Ministério das Cidades, que no entanto busca disponibilizar e disponibiliza recursos para linhas de financiamento subsidiadas, que não exijam retorno financeiro algum do beneficiário.

No próximo capítulo, vamos aprofundar o diagnóstico sobre a configuração atual do território usado do município de São Paulo e da sua região metropolitana, e analisar a situação atual da moradia na cidade. Veremos também qual é o papel do município para mudar essa realidade, para depois buscar compreender as ações municipais na habitação de interesse social em São Paulo desde 1989 e, por fim, focalizar nossa atenção no Programa de Arrendamento Residencial e suas potencialidades.

CAPÍTULO 2. A dimensão do problema: Cenário atual da habitação no Brasil e em São Paulo, e as atribuições do governo local paulistano

2.1 A questão habitacional em São Paulo e a Constituição de 1988

Expressão do conjunto de relações econômicas, sociais e políticas que se dão *no e pelo* seu espaço geográfico, e de sua articulação com outras regiões do país e com o sistema internacional, São Paulo é uma cidade que se caracteriza por chocantes contrastes. A despeito de ser a capital do Estado mais rico do país, ela também exhibe as marcas da pobreza de muitos de seus habitantes, de um processo de urbanização acelerado e, por vezes, caótico, impulsionado pela imigração, pela industrialização e pelas sucessivas migrações provocadas pelo avanço do capitalismo no campo. Entre essas marcas estão os cortiços e favelas, e os bairros periféricos onde predomina a autoconstrução, manifestações concretas bem visíveis da desigualdade e da falta de moradias adequadas para significativa parcela de sua população. Isso apesar do crescimento da economia regional e nacional ao longo século XX.

Assim, o que se chama comumente de “déficit habitacional” deve ser visto como o resultado de processos sociais, econômicos e políticos mais gerais da formação socioespacial brasileira e, também, da falta de políticas públicas que assegurassem o direito à habitação mediante o aumento da oferta de moradias em condições adequadas ao poder aquisitivo da população de menor renda, ou que melhorassem a distribuição da renda nacional.

No item 2.2 vamos apresentar os dados disponíveis com o objetivo de caracterizar o problema habitacional na cidade de São Paulo e no Brasil, e discutir aspectos da questão da pobreza no país. Cabe-nos apresentar ainda as determinações legais principais referentes ao direito à moradia no país. Ao final do capítulo retomaremos essa questão para definir as atribuições do governo local paulistano.

2.1.1 Reconhecimento legal do direito à moradia digna e suas implicações

Antes de comentarmos os dados estatísticos a respeito da questão habitacional, impõe-se destacar aqui que o direito à moradia “é direito humano, protegido e reconhecido pelo direito internacional e, ao mesmo tempo, foi erigido à condição de direito fundamental ao ser incluído no artigo 6º da nossa Constituição” (FERREIRA,

2006, p. 54). O direito à moradia foi esboçado nas constituições mexicana de 1917 e alemã de 1919, que já previam a função social da propriedade, e incluído na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU em 1948, que em seu artigo XXV, 1, afirma que:

Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si, e à sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS DA ONU, de 1948, citada por FERREIRA, 2006, p.54).

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, destinado a detalhar a Declaração dos Direitos Humanos, previa a realização progressiva do direito à moradia e dos demais direitos previstos, dependendo das condições financeiras dos Estados nacionais (FERREIRA, 2006).

Isso significa que o Brasil, país que ratificou a Carta das Nações Unidas em 1945 e o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 1992, além de apoiar as declarações das conferências Vancouver-Habitat I e Istambul-Habitat II, se comprometeu a garantir o direito à moradia. Mais ainda: esse direito foi reconhecido pela Constituição de 1988, assim como o fazem mais de 50 constituições em todo o mundo, ao consagrar o princípio da função social da propriedade. O artigo 182 da Constituição, como definimos no Capítulo 01, é o que especifica esse princípio:

O artigo 182 atribui ao município a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes emanadas de lei federal – [atualmente essa diretriz é dada pela Lei nº 10.257/01, ou Estatuto da Cidade] [...] –, com o objetivo de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e promover a qualidade de vida de seus cidadãos. Este artigo obriga todo município com população superior a 20 mil habitantes a elaborar seu plano diretor, como instrumento de planejamento urbano. [...] A propriedade não mais serve apenas ao titular do direito, mas ganha dimensão social [por meio de diversos instrumentos legais], pois seu exercício está relacionado ao interesse de toda a sociedade (FERREIRA, 2006, pp. 64-65).

Os instrumentos legais vinculados à função social da propriedade são os que permitem, por exemplo, a desapropriação de imóveis de particulares para a habitação de interesse social. São, assim, instrumentos fundamentais.

A Emenda Constitucional nº 26, de 2000, igualmente “incluiu o direito à moradia entre os direitos fundamentais do artigo 6º da nossa Carta Magna” (FERREIRA, 2006, p. 55).

A Lei mais recente que regulamenta o artigo 182 [e o 183] da Constituição Federal é o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), de 2001. O Estatuto da Cidade permitiu a criação do Conselho das Cidades e do Ministério das Cidades, em 2003. O Estatuto e as ações dele decorrentes foram muito importantes como mais um marco legal que auxilia uma ação firme do poder público e da sociedade pelo interesse social nos assuntos relacionados às cidades, dentre eles o direito à moradia.

Naturalmente, o direito fundamental que deve ser assegurado é “o acesso à moradia habitável, sadia, segura, protegida e acessível, com fornecimento de água potável, sistema de saneamento e serviços públicos básicos”, afirma Fernando Aith (citado por FERREIRA, 2006, p. 55). Essa é a definição de moradia digna que adotamos.

Desse modo, os dados que apresentaremos a seguir representam uma evidência de que muito ainda precisa ser feito para garantir esse direito essencial no Brasil.

2.2 Evolução do número de residentes em favelas e dos serviços relacionados à habitação no Município de São Paulo, desde 1980

2.2.1 Estimativa do número de residentes em favelas em São Paulo

Embora exista consenso entre os estudiosos sobre a importância do problema das favelas em São Paulo, persiste o debate a respeito da sua dimensão, isto é, do tamanho da população moradora em favelas da cidade. Em 1987 a Prefeitura do Município fez um censo das favelas, que foi atualizado por procedimentos amostrais em 1993 pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FIPE/USP). Essa segunda pesquisa revelou que a população residente em favelas teria chegado a cerca de 19% da população da cidade de São Paulo e crescido à elevada taxa de 15,2% ao ano entre 1987 e 1993 (MARQUES, TORRES e SARAIVA, 2003).

Ao comparar as informações de 1987 e 1993 aos dados dos Censos Demográficos (IBGE) relativos aos setores censitários subnormais de 1991 e 2000, desenvolvemos uma nova metodologia de baixo

custo, potencialmente aplicável em outros contextos urbanos. O método se baseia em sistema de informações geográficas, permitindo estimar a população ao comparar os desenhos das favelas (da Prefeitura) com os setores censitários (IBGE). Com essa metodologia pretendemos tirar proveito simultaneamente das melhores características dos dados administrativos municipais (e sua definição de favela) e do trabalho de campo do IBGE nos censos demográficos (MARQUES, TORRES e SARAIVA, 2003, p. 1).

Segundo esses autores, as favelas são um tipo de aglomeração urbana amplamente disseminada pelas metrópoles do país, que reúne domicílios com elevado grau de privações, no que diz respeito à oferta de serviços públicos e infra-estrutura urbanística, e de renda pessoal dos moradores. Muitas vezes são também áreas sujeitas a riscos ambientais, em virtude de sua localização em terrenos sujeitos a deslizamentos ou inundações.

Os mesmos autores observam que, no Censo Demográfico, os setores censitários subnormais (aqueles que apresentam mais dificuldades operacionais para a realização de entrevistas com os moradores) são utilizados muitas vezes como substitutos do conceito de favelas. Esse procedimento pode levar à subestimação da população residente em favelas, uma vez que favelas muito pequenas tendem a não ser consideradas como setores subnormais, por não terem tamanho suficiente para servir como área pesquisada por um entrevistador. Ou seja, mesmo com cartografias atualizadas, a população moradora em favelas pode ser subestimada. Levantamentos diretos ou amostrais, que também são muito utilizados, nem sempre produzem resultados adequados do ponto de vista técnico e podem levar à superestimação dos dados (MARQUES, TORRES e SARAIVA, 2003).

O tipo de levantamento mais comum, as contagens de barracos realizadas por assistentes sociais do poder público local ou de empresas contratadas, não substitui uma efetiva aferição da população residente uma vez que podem existir barracos de uso comercial, barracos vazios, de uso ocasional e/ou situações de dupla declaração de residência (a questão do residente temporário) (MARQUES, TORRES e SARAIVA, 2003, p. 4).

Essas diferenças de metodologia levam a resultados díspares. Alguns deles são impressionantes, como os obtidos pelos “Censos de Favelas” feitos pela Prefeitura paulistana. Em 1993, esse levantamento estimou a população residente em favelas em

20% da população total do município. No entanto, segundo os dados dos censos demográficos:

[...] A chamada população paulistana residente em setores subnormais, o conceito de favelas do IBGE, nunca teria ultrapassado de 900 mil, tanto nos Censos de 1991 e de 2000, quanto na Contagem Populacional de 1996. [...] Segundo o IBGE, entre 1980 e 2000 a população em setores subnormais apresentou uma taxa de crescimento anual de 4,5% ao ano, contra 1,0% ao ano da população total. Entre 1991 e 2000, essa taxa seria de 3,7% ao ano, contra 0,9% ao ano da população total. A tabela [...], abaixo, resume estes resultados (MARQUES, TORRES e SARAIVA, 2003, p. 7).

Tabela 1
População moradora de Favelas segundo os Censos Demográficos e Censos de Favelas.
São Paulo, 1980-2000.

Anos	População - Censos Demográficos		Censo de Favelas	Diferença (%) (**)
	Total	Setores Subnormais		
1980	8.493.226	375.023	-	-
1987	9.209.853 (*)	530.822 (*)	815.450	53,6
1991	9.646.185	647.400	1.434.134 (*)	121,5
1993	9.722.856 (*)	686.072 (*)	1.901.892	177,2
1996	9.839.066	748.455	-	-
2000	10.434.252	896.005	-	-

(*) Dados interpolados geometricamente.

(**) Calculada como (Censo de favelas – subnormais)*100/subnormais

Fonte: IBGE e Prefeitura Municipal de São Paulo, elaborada por MARQUES, TORRES e SARAIVA, 2003, p. 7

Depois de apontar esses problemas, esses autores discorrem sobre a metodologia que desenvolveram para a contagem da população residente em favelas:

Em Torres e Marques (2002), decidimos como estratégia analítica para a geração da estimação da população favelada a utilização das densidades dos setores com alta sobreposição cartográfica entre favela e setor subnormal. Consideramos quatro diferentes hipóteses de densidades demográficas médias para os trechos de favelas. Cada hipótese implica um tamanho populacional diferente, com importantes consequências para o debate sobre a questão (MARQUES, TORRES e SARAIVA, 2003, p. 10).

[...] Concluímos em Torres e Marques (2002) que o mais razoável seria considerar o tamanho da população das áreas das favelas oficiais da prefeitura como um número intermediário entre as hipóteses 2 e 3, isto é, oscilando entre 0,9 e 1,1 milhão de habitantes ou entre 8 e 11% da população total do município para 1996. Nota-se que a população subnormal do IBGE implica de fato em algum subregistro em relação a esta estimativa enquanto a população do Censo de Favelas de 1993 implica em grosseiro sobreregistro. Evidentemente, tais estimativas assumem densidades médias que podem induzir a distorções importantes (MARQUES, TORRES e SARAIVA, 2003, p. 11).

Na estimativa feita por Marques, Torres e Saraiva (2003), foram utilizados os dados demográficos dos censos de 1991 e 2000 e a base cartográfica de favelas da Prefeitura de São Paulo, que foi atualizada com 8.400 fotos aéreas e mais de 800 vistorias de campo. Esse trabalho, realizado conjuntamente por HABI/SEHAB e pelo Centro de Estudos da Metrópole/CEBRAP, revelou um intenso processo de crescimento dos perímetros de favela em certas partes da cidade, assim como mostrou alguns episódios importantes de desfavelização em outras partes. Com base nessa metodologia, os pesquisadores chegaram aos seguintes resultados:

[...] o número total estimado de habitantes em favelas em 1991 e 2000 é de 0,89 milhão e 1,160 milhão, respectivamente. Os números de domicílios foram estimados em 196 e 287 mil para as duas datas censitárias, o que resultaria em densidades domiciliares de 4,5 e 4 habitantes por domicílio. Em termos relativos, a população moradora em favelas teria alcançado 11,1% da população do município, superior à proporção de 9,1% de 1991. A área total de favelas do Município teria crescido de 24,7 km² para 30,6 km², o que é compatível com a área da base de 1987 – 22,2 km² (MARQUES, TORRES e SARAIVA, 2003, p. 13).

A taxa de crescimento da população residente em favelas entre 1999 e 2000 ficaria em 2,97% ao ano, bem superior à taxa de crescimento do conjunto da população do município, que foi de 0,87% ao ano no período, mas muito inferior à prevista pela estimativa da FIPE já discutida (MARQUES, TORRES e SARAIVA, 2003, pp. 13-14).

A conclusão desse estudo indica que houve um importante processo de favelização no município de São Paulo na década de 1990, resultante do relativo agravamento das condições sociais da metrópole nos últimos vinte anos, mas em um patamar muito mais baixo do que o descrito pela literatura com base nas estimativas da FIPE (MARQUES, TORRES e SARAIVA, 2003) (*veja os mapas a seguir a respeito*).

Tabela 2
Estimativas de População e Domicílios em Favelas para 1991 e 2000, Município de São Paulo

1991				
área favelada (m ²)	densidade pop.	densidade dom.	pop.	dom.
24.709.340,07	0,036	0,008	891.673	196.389
2000				
área favelada (m ²)	densidade pop.	densidade dom.	pop	dom.
30.624.227,28	0,038	0,009	1.160.590	286.954

Fonte: IBGE e Prefeitura Municipal de São Paulo, elaborada por MARQUES, TORRES e SARAIVA, 2003, p. 21

Distribuição das Favelas
Município de São Paulo
2008

Nota: reprodução idêntica ao original, mapa elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo

Favelas

Regiões e Subprefeituras do Município de São Paulo
2000

MAPA 3

Fonte: Cadastro de Favelas Sehab/Habi, 2000.

Nota: reprodução idêntica ao original, mapa elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo

População Moradora em Favelas
Distritos do Município de São Paulo
1991 e 2000

MAPA 4

Habitantes em Favelas

Proporção de Habitantes em Favelas

1991

2000

1991

2000

Fonte: Cadastro de Favelas Sehab/Habi, 1991 e 2000; IBGE. Censos Demográficos 1991 e 2000.

Nota: reprodução idêntica ao original, mapa elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo

Cortiços e Loteamentos Irregularmente Implantados
Distritos do Município de São Paulo
2006

MAPA 5

Fonte: Cadastro Unificado Sehab/Cohab/CDHU 2006; Cadastro Sehab/Resolo 2006.
Nota: Os cortiços referem-se às áreas dos levantamentos feitos para o CDHU (Programa Atuação em Cortiços - PAC) e para a Sehab (Programa Morar no Centro).

MAPA 6

Nota: reprodução idêntica ao original, mapa elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo

Urbanização e Regularização de Favelas
Distritos do Município de São Paulo
2006

- Distritos
- Parques e Reservas Florestais
- Represas
- Rios Principais
- Áreas de Proteção Ambiental
- Limite de Proteção Mananciais
- Favelas - Regularização de Posse
- Favelas Urbanizadas em Zona de Mananciais
- Favelas Urbanizadas

Fonte: Cadastro Unificado Sehab/Cohab/CDHU, 2006.

Nota: reprodução idêntica ao original, mapa elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo

2.2.2 Acesso a serviços públicos ligados à habitação de 1980 a 2000, em São Paulo

No Brasil, entre 1991 e 2000, a taxa de crescimento do número domicílios foi maior que a taxa de crescimento populacional: os domicílios cresceram 2,87% ao ano, enquanto a população brasileira aumentou a um índice de 1,63% ao ano. Essas porcentagens mostram que houve uma diminuição do número de pessoas por moradia, além da queda de fecundidade e de novos arranjos familiares (TASCHNER e BALTRUSIS, 2007). No município de São Paulo, a taxa de crescimento do parque domiciliar foi quase duas vezes maior que a taxa de crescimento populacional. No entanto, o crescimento populacional por distritos apresenta taxas bastante variadas, indicando intenso crescimento na periferia. O crescimento também é maior na Região Metropolitana (*veja mapas a seguir*).

Tabela 3
População do Brasil, Região Sudeste, Estado, metrópole e município de São Paulo, 1980 a 2000

	1980	1991	1996	2000
Brasil	119.011.052	146.825.475	157.070.163	169.799.170
Sudeste	51.737.148	62.740.401	67.000.738	72.412.411
Estado de São Paulo	25.042.074	31.588.925	34.119.110	34.032.403
Grande São Paulo	12.588.725	15.416.416	17.764.716	17.878.703
Município de São Paulo	8.434.226	9.646.185	9.839.066	10.434.252

Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000. Contagem da população de 1996.
Elaborada por TASCHNER e BALTRUSIS, 2007, p. 85.

Tabela 4
Taxas anuais de crescimento geométrico, população e domicílios. Brasil, Região Sudeste, Estado, metrópole e município de São Paulo, 1980-2000 (%)

	População				Domicílios
	1980-1991	1991-1996	1996-2000	1991-2000	1991-2000
Brasil	1,93	1,70	1,97	1,63	2,87
Sudeste	1,77	1,66	1,96	1,61	2,69
Estado de São Paulo	2,13	1,94	2,07	1,78	2,76
Grande São Paulo	1,86	1,81	1,93	1,66	2,11
Município de São Paulo	1,16	0,50	1,48	0,88	1,62

Fonte: Elaborada por TASCHNER e BALTRUSIS, 2007, p. 86.

Taxas de Crescimento Populacional e Densidade Demográfica
Região Metropolitana e Distritos do Município de São Paulo
1991/2005

MAPA 8

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. Projeção Estatística da Amostra.
Nota: Para o cálculo das densidades demográficas relativas a cada um dos Distritos Municipais, foram subtraídas as superfícies brutas correspondentes a: represas, parques, áreas de proteção ambiental, reservas florestais, clubes, cemitérios, aeroportos e as áreas ocupadas pela Cidade Universitária e pelo Palácio dos Bandeirantes.

Taxa de Crescimento Populacional

Distritos do Município de São Paulo

1991/2000

MAPA 9

Nota: reprodução idêntica ao original, mapa elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo

Densidade de Área Construída
Distritos do Município de São Paulo
2004

MAPA 10

Em 2004 o total da área construída do município, segundo cadastro imobiliário da Prefeitura equivalia, em valores absolutos, a 412.209.698 m². Quanto ao índices de área construída representados no mapa, destacam-se as áreas que apresentam intensa verticalização das edificações e para as quais são encontrados índices de densidade superiores a 1,20.

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças/Departamento de Rendas Imobiliárias. TPCL 2004.
(1) Índice resultante da relação entre duas variáveis: a área construída nas quadras fiscais que compõem cada uma das 456 Áreas de Ponderação da Amostra do Censo IBGE/2000 e a superfície total de cada uma dessas Áreas de Ponderação (ambas, expressas em m²).

Coeficiente de Terrenos Não-Edificados
Distritos do Município de São Paulo
1991-2004

MAPA 11

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças/Departamento de Rendas Imobiliárias. TPCL 1991 e 2004.
(1) Coeficiente definido pela relação entre área bruta de terrenos não edificados existentes em cada uma das Áreas de Ponderação da Amostra do Censo IBGE/2000 e a extensão bruta dessas Áreas de Ponderação.

Expansão da Área Construída
Distritos do Município de São Paulo
1991/2004

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças/Departamento de Rendas Imobiliárias. TPCL 1991 e 2004.
Nota: A variação percentual de área construída no período foi calculada para cada um dos conjuntos de quadras fiscais contidos nas 456 Áreas de Ponderação da Amostra do Censo IBGE/2000.

Densidade de Área Construída, segundo Tipo de Uso
Distritos do Município de São Paulo
2004

MAPA 13

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças/Departamento de Rendas Imobiliárias. TPCL 2004.
(1) Índice resultante da relação entre duas variáveis: a área construída de determinado tipo nas quadras fiscais que compõem cada uma das 456 Áreas de Ponderação da Amostra do Censo IBGE/2000 e a superfície total de cada uma dessas Áreas de Ponderação (ambas, expressas em m²).

Evolução da Área Construída Residencial
Distritos do Município de São Paulo
1991/2004

MAPA 14

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças/Departamento de Rendas Imobiliárias. TPCL 1991 e 2004.
Nota: A variação percentual de área construída residencial, horizontal ou vertical, foi calculada para os conjuntos de quadras fiscais que correspondem a cada uma das 456 Áreas de Ponderação da Amostra do Censo IBGE/2000.

Evolução da Área Construída Não-Residencial, Segundo Tipo de Uso do Solo
Distritos do Município de São Paulo
1991/2004

Comércio e serviços - área construída horizontal

Comercio e serviços - área construída vertical

Indústria - área construída

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças/Departamento de Rendas Imobiliárias. TPCL 1991 e 2004.
Nota: A variação percentual de área construída no período foi calculada para os conjuntos de quadras fiscais que correspondem a cada uma das 456 Áreas de Ponderação da Amostra do Censo IBGE/2000.

Lançamentos Imobiliários no Mercado Formal de Imóveis Comerciais

Distritos do Município de São Paulo
1992/2006⁽¹⁾

MAPA 16

Total de área útil lançada
e média de conjuntos-tipo⁽²⁾ por lançamento

Média de área útil dos conjuntos-tipo⁽²⁾

Média de conjuntos-tipo por andar

Média de andares por lançamento

Fonte: Empresa Brasileira de Estudos Patrimoniais – Embrasep; Teleembrasep.
(1) Os lançamentos de 2006 foram totalizados apenas para o período de janeiro a agosto.
(2) O conjunto-tipo é a unidade de venda dos lançamentos comerciais.
Nota: Realizado com Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo>.

Domicílios segundo Área Construída por Morador Índice de Conforto
Distritos do Município de São Paulo
2004

MAPA 17

Distritos

Em m²/hab.

- Até 11,50
- De 11,51 a 21,00
- De 21,01 a 36,00
- De 36,01 a 60,00
- 60,00 e mais

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. Projeção Estatística da Amostra;
Secretaria Municipal de Finanças/Departamento de Rendas Imobiliárias. TPCL 2004.

Nota: reprodução idêntica ao original, mapa elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo

Esses autores lembram que até 1980 a pergunta do Censo indagava apenas se o domicílio tinha ou não sanitário, e se a instalação era individual (servindo a um só domicílio) ou de uso coletivo. A partir do Censo de 1991, a questão passou a ser sobre o número de banheiros do domicílio. Com base nessas novas informações, eles concluem que houve melhora das condições sanitárias das moradias.

A situação sanitária intradomiciliar teve melhoria: tanto na região metropolitana quanto no município, o percentual de casas sem banheiro (sanitário, ducha e pia, ao menos) diminuiu. Além disso, a porcentagem de casas com mais de 1 banheiro aumentou de 23,8%, em 1991, para 27,5%, em 2000, na região metropolitana; e de 28% para 31,3%, no município. Assim, o destino dos dejetos dentro do domicílio em geral está resolvido. Na trama urbana, a situação, embora mais complicada, também melhorou. Em 1973, nas favelas paulistanas, 65,8% das unidades habitacionais contavam apenas com sanitário coletivo ou não tinham sanitário; em 1991, pelos dados do censo, somente 12,6% estavam nessas condições (TASCHNER e BALTRUSIS, 2007, p. 95).

Tabela 5
Sanitário. Grande São Paulo e município de São Paulo, 1980-2000 (%)

	Grande São Paulo			Município de São Paulo		
	1980	1991	2000	1980	1991	2000
Sanitário						
Individual	83,3	-	-	83,9	92,1	-
Coletivo	13,8	-	-	13,6	6,0	-
Não tem	1,3	3,81	1,47	0,90	0,60	1,26
Ignorado	1,6	-	-	1,60	-	-

Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000. Elaborada por TASCHNER e BALTRUSIS, 2007, p. 95.

Tabela 6
Banheiro. Grande São Paulo e Município de São Paulo, 1991 e 2000 (%)

	Grande São Paulo		Município de São Paulo	
	1991	2000	1991	2000
Banheiro				
Não tem	3,81	1,47	3,40	1,26
1 banheiro	72,40	71,07	68,6	67,45
2 banheiros	15,15	18,69	17,30	20,30
3 banheiros	4,81	6,00	6,10	7,55
4 banheiros	2,23	1,89	3,00	2,41

Fonte: FIBGE – Censos Demográficos de 1991 e 2000. Elaborada por TASCHNER e BALTRUSIS, 2007, p. 96.

No que diz respeito ao abastecimento de água, a situação da metrópole e do município de São Paulo é bastante boa: em 2000, na Grande São Paulo, 95,46% das moradias e 1,46% das propriedades contam com água canalizada, totalizando 96,92% das casas. Para o município, esse percentual atinge 98,63%. A utilização de poço caiu, de 10,2% dos domicílios na metrópole, em 1980, para 1,17%, em 1999. E a proporção do uso de poço sem canalização, que em 1980 atingia mais da metade dos domicílios, caiu para menos de 1/3 (TASCHNER e BALTRUSIS, 2007, p. 97).

Domicílios segundo Número de Banheiros
Distritos do Município de São Paulo
2000

Domicílios sem banheiro

Domicílios com um banheiro

Domicílios com dois ou três banheiros

Domicílios com quatro ou mais banheiros

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. Projeção Estatística da Amostra.
Nota: As porcentagens indicam a relação entre domicílios com determinado número de banheiros e o número total de domicílios permanentes, ambas as variáveis referentes a cada uma das 456 Áreas de Ponderação da Amostra do Censo IBGE/2000 definidas para o Município de São Paulo.

Na próxima leva de mapas podemos ver que a periferia do município concentra tanto a presença de formas de abastecimento de água não-recomendáveis sanitariamente, quanto, logicamente, os domicílios sem rede canalizada de água.

Tabela 7
Abastecimento de água. Grande São Paulo e município. 1980-2000 (%)

Fonte de água	Grande São Paulo			Município de São Paulo		
	1980	1991	2000	1980	1991	2000
Rede	87,9	94,64	96,92	82,9	98,2	98,63
Poço	10,2	3,67	1,17	6,10	1,0	0,73
Outro	1,7	0,61	0,93	1,4	0,4	0,64

Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000. Elaborada por TASCHNER e BALTRUSIS, 2007, p. 97.

A partir de 1991, os censos detalharam o destino final dos dejetos para os que não têm fossa ou esgoto. Assim, para a metrópole, em 1991, 3,82% dos domicílios jogavam seus dejetos em valas e 2,18% em córregos [...]. Infelizmente, no ano 2000, o percentual de moradias que ainda despejavam lixo em córregos aumentou para 4,33%; para valas, contudo, caiu para 2,07%. No município de São Paulo, em 2000, o esgoto doméstico de 4,13% das casas tinha como destino final os córregos, e o de 1,63% delas, as valas. Dado possivelmente relacionado à ocupação irregular de vales e mananciais (TASCHNER e BALTRUSIS, 2007, p. 97).

Novamente, como os mapas a seguir demonstram, a ausência de infraestrutura de rede de esgoto é marcante nas porções periféricas da cidade, em especial ao sul.¹

Tabela 8
Destino dos dejetos. Grande São Paulo e município. 1980-2000 (%).

Destino dos dejetos	Grande São Paulo			Município de São Paulo		
	1980	1991	2000	1980	1991	2000
Rede geral	53,00	75,79	81,39	57,70	84,30	87,23
Fossa séptica	21,00	8,16	6,17	22,20	5,40	3,62
Fossa rudimentar	20,00	9,13	4,90	14,50	2,40	2,32
Não tem	1,30	0,92	0,31	0,90	0,70	0,23
Outro, vala, córrego, rio, mar	4,70	6,00	10,90	4,50	5,30	6,60

Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1980, 1991 e 2000. Elaborada por TASCHNER e BALTRUSIS, 2007, p. 98.

¹ Note que no mapa “Domicílios sem Rede de Esgoto”, a situação do distrito de Marsilac aparece como bastante razoável. No entanto, sobrepondo essa informação cartográfica com o mapa “Proporção de Domicílios Particulares Permanentes, com Formas de Esgoto Sanitário Nocivas”, entendemos que a situação mostrada no primeiro mapa no distrito deve-se ao número total de domicílios de Marsilac ser baixo, embora a situação seja muito precária nos domicílios existentes.

A análise intra-urbana do município de São Paulo mostra que, em 1991, as áreas centrais eram bem servidas pela rede pública de esgoto, com mais de 99% dos domicílios ligados. Mas na periferia esse percentual se reduzia para 84%.

O destino dos resíduos sólidos começou a entrar nos censos em 1991. Tanto na metrópole (em 95,56% dos domicílios) quanto no município (em 99,20%) predomina a coleta direta [...]. A frequência dessa coleta, no entanto, não é explicitada pelo censo. Mas nota-se que destinações incorretas do lixo, como ser queimado, jogado e mesmo enterrado em locais impróprios têm diminuído (TASCHNER e BALTRUSIS, 2007, p. 98).

O padrão de redução da oferta de serviço quanto mais longe do centro se chega é também semelhante para a coleta de lixo. Nos mapas sobre os serviços, é possível avaliar os locais que precisam de maior escala de atendimento e a intensidade da atuação necessária.

Tabela 9

Destino do lixo. Grande São Paulo e município, 1991 e 2000 (%)

Destino do lixo	Grande São Paulo		Município de São Paulo	
	1991	2000	1991	2000
Coletado diretamente	92,55	95,56	94,50	99,20
Coletado indiretamente	3,41	2,94	3,5	-
Queimado	1,51	0,69	0,50	0,15
Enterrado	0,29	0,08	0,10	0,01
Jogado em terreno	1,48	0,40	0,70	0,33
Jogado em rio, mar, lago	0,68	0,19	0,70	0,19
Outro	0,07	0,12	0,00	0,12

Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1991 e 2000. Elaborada por TASCHNER e BALTRUSIS, 2007, p. 99.

Em relação à energia elétrica, em 1991, a cobertura do município e da Grande São Paulo já atingia 99,92% das casas. A série histórica nota apenas que o percentual de unidades domiciliares com medidor cresceu na década de 1980 (TASCHNER e BALTRUSIS, 2007, p. 99).

Tabela 10

Energia elétrica. Grande São Paulo e município, 1980-1991 (%)

Energia	Grande São Paulo		Município de São Paulo	
	1980	1991	1980	1991
Com medidor	72,00	89,01	74,50	90,20
Sem medidor	25,00	10,79	23,60	9,80
Não tem	2,10	0,06	1,40	0,00
Ignorado	0,40	0,14	0,40	0,10

Fonte: FIBGE - Censos Demográficos de 1980 e 1991. Elaborada por TASCHNER e BALTRUSIS, 2007, p. 99.

Tabela 11

Bens de consumo individual, Brasil, Sudeste e Estado de São Paulo, 2000 (%)

Equipamento	Brasil	Sudeste	Estado de São Paulo
Coleta de lixo	78,98	90,15	95,17
Iluminação elétrica	93,01	97,12	97,78
Linha telefônica	39,74	48,90	57,52
Forno de microondas	19,36	28,54	37,75
Geladeira ou freezer	83,19	92,85	96,35
Máquina de lavar roupa	33,09	43,48	50,12
Aparelho de ar condicionado	7,45	8,33	3,93
Rádio	87,45	91,92	92,88
TV	87,00	94,03	95,16
Videocassete	35,30	47,91	52,10
Computador	10,62	14,58	17,49
Automóvel	32,66	40,28	48,23

Fonte: FIBGE - Censo Demográfico de 2000. Elaborada por TASCHNER e BALTRUSIS, 2007, p.99.

Gráfico 1 – População Urbana com Saneamento Básico Adequado, Brasil, Grandes Regiões

Fonte: Ipea, 2008, com base nos microdados da Pnad/IBGE, 1992 e 2007, p.12.

Domicílio sem Rede Canalizada de Água

Distritos do Município de São Paulo

2000

MAPA 19

Nota: reprodução idêntica ao original, mapa elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo

Fonte: IBGE. Censo, 2000;
Elaboração: Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla/
Depto. de Estatística e Produção de Informação – Dipro.

Proporção de Domicílios Particulares Permanentes, com Formas de Abastecimento de Água Não-Recomendáveis Sanitariamente (1), segundo Distritos
Município de São Paulo
2000

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000 - Resultados do Universo.

(1) Domicílios abastecidos por rede geral canalizada somente na propriedade ou terreno, poço ou nascente, ou outra forma.

Nota: reprodução idêntica ao original, mapa elaborado pela Fundação SEADE

Cobertura Rede de Esgoto

Domicílios sem Rede de Esgoto

Distritos do Município de São Paulo

2000

MAPA 22

Nota: reprodução idêntica ao original, mapa elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo

Fonte: IBGE. Censo, 2000;
Elaboração: Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla/
Depto. de Estatística e Produção de Informação – Dipro.

**Proporção de Domicílios Particulares Permanentes, com Formas de Esgoto Sanitário Nocivas (1), segundo Distritos
Município de São Paulo
2000**

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000 - Resultados do Universo.

(1) Domicílios que utilizam formas nocivas ao meio ambiente e à saúde pública, quais sejam: fossas rudimentares, valas, cursos d'água, ou outros.

Nota: reprodução idêntica ao original, mapa elaborado pela Fundação SEADE

Domicílios sem Coleta de Lixo

Distritos do Município de São Paulo

2000

MAPA 24

Nota: reprodução idêntica ao original, mapa elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo

**Proporção de Domicílios Particulares Permanentes, com Formas de Destinação do Lixo Nocivas (1), segundo Distritos
Município de São Paulo
2000**

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000 - Resultados do Universo.

(1) Domicílios que utilizam formas nocivas ao meio ambiente e à saúde pública, quais sejam: lixo queimado ou enterrado na propriedade, jogado em terreno baldio, logradouro, curso d'água, ou outro destino.

2.3 O cenário da habitação no Brasil: desigualdade, pobreza e as condições de moradia, e o déficit habitacional em São Paulo

2.3.1 Medindo pobreza e desigualdade no Brasil

Diversas instituições têm estudado e definido a pobreza no país. Entre elas estão a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), o Banco Mundial e a Fundação Getúlio Vargas (FGV). Três pesquisadores destas instituições definiram um perfil de pobreza para o Brasil (FERREIRA, LANJOUW e NERI, 2003) com base em informações de três diferentes fontes sobre domicílios levantadas em 1996: dados de consumo da Pesquisa sobre Padrões de Vida (PVV), usados para definir as linhas de pobreza e indigência; dados da pesquisa “Contagem”, uma análise realizada para contar a população e refinar o mapa da pobreza no país; e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), para classificar a medida de pobreza em subgrupos da população, considerando aluguéis e diferenças de localização no custo de vida.

Na época (2003), esses três autores concluíram que a incidência geral de indigência na população começa em 23% (esta é a linha de indigência) e vai até 45%, percentual que corresponderia a uma linha de pobreza mais ampla. Embora a PNAD seja realizada em todo o país, seu foco está nas áreas urbanas, metropolitanas ou não. Os autores alertam que as estatísticas tradicionais de pobreza derivadas dos dados da PNAD podem ser superestimadas, particularmente nas áreas rurais, em razão de erros na medição da renda. Rendimentos não-derivados do trabalho, particularmente de pessoas que trabalham por conta própria, são subestimados na PNAD (FERREIRA, LANJOUW e NERI, 2003).

Apesar disso, a pobreza no Brasil é substancial. A indigência de 23% da população em 1996 foi medida a partir de uma linha de pobreza baseada apenas no consumo de alimentos (*food-only poverty line*). A incidência de 45%, também em 1996 (que corresponde a uma linha de pobreza mais ampla), considerou alguns gastos com itens não-alimentícios (*non-food itens*), inspirados nos padrões reais de consumo das pessoas cuja renda é igual à da linha de pobreza (FERREIRA, LANJOUW e NERI, 2003).

As áreas rurais apresentam maior incidência de pobreza. Contudo, apenas 21% dos brasileiros viviam nessas áreas na época da pesquisa. Por esse motivo, as áreas urbanas participam mais na composição da pobreza: 52% das pessoas que estavam

abaixo da linha de indigência viviam nas áreas urbanas, assim como 64% das pessoas com renda abaixo da linha de pobreza (FERREIRA, LANJOUW e NERI, 2003).

Os pesquisadores constataram que as mais altas participações da pobreza nos ambientes urbanos estão nas pequenas cidades e nas áreas metropolitanas, cada uma delas participando com 18% a 19% do total nacional. As regiões metropolitanas, porém, apresentam uma participação menor de indigentes (13,5%) (FERREIRA, LANJOUW e NERI, 2003).

A maior concentração da população nas regiões Sudeste, onde está São Paulo, e Nordeste, faz com que elas tenham o maior número de pobres do país. As diferenças espaciais são grandes, fato que indica a importância de considerar a diversidade do território usado nas ações governamentais para reduzir a pobreza (FERREIRA, LANJOUW e NERI, 2003).

Existem mapas de pobreza e padrões de vida dos municípios brasileiros produzidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). No município de São Paulo, a renda média per capita cresceu 13,75% entre 1991 (R\$ 536,28) e 2000 (R\$ 610,04). O PNUD mediu a pobreza pela proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 75,00, valor que correspondia à metade do salário mínimo em 2000. Por essa medida, a pobreza no município cresceu 50,75% entre 1991 (8%) e 2000 (12,1%). A desigualdade também aumentou, de acordo com o coeficiente de Gini, que passou de 0,56 (1991) para 0,62 (2000) (PNUD, 2007).

Ferreira, Lanjouw e Neri (2003) também verificaram que, no Brasil, as grandes famílias tendem a ser pobres, especialmente se tiverem grande número de crianças. O nível de educação do domicílio é o principal determinante de sua vulnerabilidade à pobreza. As taxas nacionais de pobreza declinam de 75%, para aqueles com um ano de educação ou menos, a 2%, no caso dos que têm mais de 12 anos de educação. A etnia também é um fator significativo para o entendimento da pobreza. Nos domicílios de população negra, a incidência de pobreza é mais alta; já nos domicílios de asiáticos, é mais baixa. É especialmente interessante para a questão habitacional o fato de que:

Os pobres têm menor probabilidade de alugar ou pagar hipotecas sobre suas casas do que de serem seus proprietários, mas suas casas são geralmente de pior qualidade, e eles têm taxas desproporcionadamente baixas de acesso a serviços como água encanada, eletricidade, coleta de lixo e linhas telefônicas. As implicações para o gasto público futuro nestes tipos de infra-

estrutura deveriam ser óbvias: usando as informações sobre a localização geográfica dos grupos sem acesso a esses serviços, que podem ser muito detalhadas, as expansões deveriam ser dirigidas para eles. (FERREIRA, LANJOUW e NERI, 2003, p. 86, tradução nossa)

Entre os desempregados e trabalhadores do setor informal, a pobreza é alta. Os trabalhadores do setor informal são autônomos ou não-registrados (sem os benefícios do contrato de trabalho). Entre as categorias de trabalho, a maior proporção de pobres está entre os que trabalham por conta própria (FERREIRA, LANJOUW e NERI, 2003). Em São Paulo, um dos tipos mais comuns de trabalhadores autônomos são os vendedores de rua, os camelôs, que vendem bens de baixo valor ou comida.

Em 2004, o pesquisador Marcelo Neri, da FGV², calculou que o Brasil tinha 56 milhões de pessoas consideradas indigentes.³ Sua renda mensal era inferior a R\$ 79,00, valor insuficiente para a compra de alimentos que pudessem atender as necessidades calóricas básicas dos indivíduos. A pesquisa também apresenta um dado para superar essa situação: seria necessário investir mensalmente 2% do PIB, na época R\$ 1,69 bilhão, ou criar um novo imposto mensal de R\$ 14,00 per capita. Um dado impressionante e triste dessa pesquisa foi a constatação de que 45% dos brasileiros indigentes eram crianças e adolescentes, com 15 anos ou menos. Em relação ao total da população brasileira, esse grupo representa 35%. Segundo a pesquisa citada, isso está acontecendo com as crianças porque elas não votam e não estão representadas no “mercado” eleitoral. Esse cenário mostra a necessidade de organizações que defendam os direitos das crianças e adolescentes.

Levando em conta o cenário mundial, três quartos da população vivem em países com renda per capita mais baixa que a brasileira. Portanto, o Brasil não é tão pobre. Todavia, o Brasil tem muitas pessoas pobres porque a desigualdade é alta. Isso significa que os programas para redistribuir a renda poderiam ter um grande impacto no Brasil. Um Programa desse tipo é o Bolsa Família, formulado em 2003, que começou a ser implementado em 2004. Em 2005 sua implementação bem-sucedida espalhou-se pelo país. Logo apresentaremos dados sobre a diminuição da indigência no Brasil em 2005, os quais certamente estão correlacionados com esse Programa.

² Pesquisa feita pelo Centro de Política Social da Fundação Getúlio Vargas, coordenada por Neri e divulgada em reportagem denominada “Cerca de 45% dos miseráveis brasileiros têm 15 ou menos anos de idade”, em maio de 2004, no site Bafafá online, Rio de Janeiro (<http://www.bafafa.com.br/>).

³ A população do Brasil era de 189.322.792 habitantes, de acordo com estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2007. Mas em 2004 essa estimativa era de 181.581.024, o que significa que a população indigente era de quase um terço da população total.

No que se refere à alimentação, a pesquisa tomou por base o consumo de 2.288 calorias por dia. Embora tenham sido consideradas indigentes as pessoas que recebiam menos de R\$ 79,00 por mês, os autores registram que as famílias nessa condição declararam precisar de R\$ 112,00 por pessoa apenas para as necessidades alimentares essenciais. Levando em conta esses dados, grande parte da população brasileira não tem recursos para adquirir alimentos em quantidade suficiente e para atender necessidades como habitação, transporte, saúde e educação.

Em virtude de os programas sociais já estarem começando a fazer diferença nas áreas mais pobres do país – que são áreas rurais –, em 2004 a pesquisa concluiu que a principal crise social no Brasil estava localizada nos centros urbanos, mais especificamente nas regiões metropolitanas.

Em 2006 outra pesquisa de Neri mostrou que, em 2005, o total de indigentes no Brasil correspondia a 22,08% da população. Portanto, um percentual menor em relação ao ano de 2004. Entre 2005 e 2006, o total de indigentes no país diminuiu 5,88 milhões de pessoas, isto é, para 36,2 milhões de pessoas.⁴ Desta vez, a pesquisa estabeleceu uma linha de pobreza (ou de indigência) de R\$ 118,00 para todo o Brasil, exceto para a cidade de São Paulo, que tinha uma linha de pobreza de R\$ 125,00. A destinação desse valor que define a linha de pobreza envolve apenas os gastos com produtos alimentícios.

A pobreza diminuiu entre 2005 e 2006 em todas as diferentes linhas de pobreza definidas por diferentes metodologias dos centros de pesquisa do país – e a queda foi significativa.⁵ Dados analisados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (2008a) confirmam que “entre as PNADs de 2001 e 2007, o coeficiente de Gini passou de 0,593 para 0,552. Quanto mais próximo de zero o coeficiente, menos desigual é o país” (IPEA, 2008a, p. 3). No entanto, o mesmo estudo ressalta que “a desigualdade na distribuição da renda per capita no Brasil permanece extremamente elevada. A parcela da renda apropriada pelos 50% mais pobres é apenas ligeiramente maior que a parcela apropriada pelo 1% mais rico” (IPEA, 2008a, p. 3).

⁴ Fonte: Jornal Folha de S. Paulo, artigo “Pobreza cairá menos, dizem especialistas”, Pedro Soares, 2007, no website folha.uol.com.br

⁵ De acordo com o relatório *Panorama Social 2007 da América Latina*, feito pela Divisão de Desenvolvimento Social e Estatísticas e Projeções Econômicas da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), a pobreza diminuiu em toda a América Latina entre 2002 e 2006. Com base em seus cálculos, no Brasil no mesmo período, a pobreza diminuiu de 37,3% para 33,3% e a indigência, de 13,2% para 9%.

A pesquisa de Neri de 2006 recomendou a criação de salários mínimos regionais, mas também mostrou que o salário mínimo não é mais um instrumento para reduzir a desigualdade. O aumento do salário mínimo nas áreas metropolitanas não leva à redução da pobreza. É fato que a principal função do salário mínimo hoje é gerar renda para a Previdência Social. O que levou à diminuição da desigualdade entre 2001 e 2005 foram os programas sociais do governo federal, sendo que a maior redução da pobreza e da desigualdade aconteceu em 2004.

Em 2006, no entanto, há alterações nesse quadro: a porcentagem de população abaixo da linha de pobreza não diminuiu ao longo do ano. O nível de concentração da renda do trabalho também não diminuiu nas seis principais regiões metropolitanas.⁶ Foi o que mostrou outra pesquisa coordenada por Neri e baseada na Pesquisa Mensal de Emprego (PME) feita pelo IBGE, que apresenta os rendimentos do trabalho nas seis regiões metropolitanas.

A desigualdade dos rendimentos do trabalho medida pelo coeficiente de Gini, que havia diminuído sistematicamente entre 2002 e 2005 nas seis regiões metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Salvador) – fato registrado também pela PNAD – teve queda irrelevante em 2006. A pesquisa de Neri sobre a PME revelou que a quantidade de indigentes entre os trabalhadores dessas seis regiões – que correspondia a 23,16% da encontrada em junho de 2002 e que diminuiu ano a ano até chegar a 18,52% em 2005 –, manteve-se estagnada em 2006 (18,57%).

Com base nesses dados, pode-se dizer que houve uma redução da velocidade de queda da desigualdade. Para Neri, as políticas sociais que estão sendo implementadas atualmente para reduzir a desigualdade podem ter chegado a um limite. Entre elas estão o salário mínimo, o investimento em educação e até mesmo o Bolsa Família.

O salário mínimo era de R\$ 350,00 em 2006 (hoje, 2008, está em R\$ 415,00) e, como já foi dito acima, ele não tem nenhum impacto para os muito pobres porque eles recebem menos que isso e trabalham no setor informal. Na educação, a redução da desigualdade foi resultado de financiamento especial pelo governo federal desde 1998 (recursos redirecionados para o Bolsa Família), política essa que precisaria ser melhorada. Quanto ao Bolsa Família, embora tenha tido impacto importante na

⁶ Fonte: “Desigualdade no país pára de cair em 2006”, reportagem da Folha de S. Paulo escrita por Antônio Góis, em 12 de abril de 2007.

redução da desigualdade, Neri acredita que talvez tenha alcançado seus limites ao fornecer ajuda para 11,1 milhões de famílias.⁷ Segundo os últimos dados apresentados (2006), o número total dos muito pobres no Brasil é de 36,2 milhões (correspondente à linha de indigência).

2.3.2 Outras dimensões da pobreza

O contexto mais amplo no qual a pobreza e a exclusão existem não pode ser ignorado. O modo como o Brasil privilegiou o ajustamento estrutural em relação às preocupações sociais no anos 90 teve conseqüências. Políticas públicas para assegurar um mínimo na questão social – nos aspectos de gênero, infância e adolescência, entre outros –, precisam ser consideradas. Exemplos de boas políticas públicas no cenário local (principalmente nas Prefeituras) começam a se multiplicar (CAMAROTTI e SPINK, 2003).

Ações de muitos tipos da sociedade civil, organizada ou não, e dos movimentos sociais, continuam a emergir e até certo ponto substituem o papel do Estado, o que não reduz o papel central do Estado no combate à pobreza, exclusão e desigualdade social. As soluções que estão sendo implementadas pelas múltiplas organizações da sociedade civil apontam para uma responsabilidade social mais ampla e envolvimento cívico. Todavia, elas não liberam as organizações públicas de suas obrigações no desenvolvimento e implementação de programas para alcançar o seu papel central (CAMAROTTI e SPINK, 2003).

A importância da solidariedade na vida cotidiana e a compreensão e respeito às diferentes bases de conhecimento existentes ajudam a criar condições para o sucesso dos programas de redução da pobreza. Um desafio que precisa ser assumido pelos programas e órgãos públicos é o de alcançar resultados concretos e é necessário criar linhas de financiamento e especializações técnicas bem mais flexíveis e acessíveis do que as atualmente disponíveis no Brasil. Sua ausência cria uma lacuna que é expressão da reprodução da desigualdade e da exclusão social (CAMAROTTI e SPINK, 2003).

Programas que pretendam combater a pobreza devem ser considerados e avaliados como parte de um processo mais amplo, no qual a emancipação cívica e a

⁷ O Ministério do Desenvolvimento Social informou que esse era o número de famílias recebendo ajuda em dezembro de 2007 [http://www.mds.gov.br/\(bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/principais-resultados\)](http://www.mds.gov.br/(bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/principais-resultados)). Até dezembro de 2008 esse total permaneceu o mesmo.

conquista da cidadania ativa são buscados, liquidando os mecanismos de proteção paternalistas e aumentando as possibilidades educacionais. Faz parte também desse processo identificar e tornar visíveis práticas que dão voz e prioridade a grande número de pessoas, criando novos espaços públicos (CAMAROTTI e SPINK, 2003).

A arena local, o lugar, é onde começa o processo de confrontação da pobreza e deve receber prioridade. O Brasil não tem tradição de fazer uma avaliação efetiva das políticas públicas pelas próprias agências governamentais. Construir diferentes métodos para identificar de modo independente e avaliar as práticas inovadoras e as soluções potenciais é algo de que a sociedade brasileira precisa. Os resultados positivos e negativos e os impactos das ações, a informação sobre a heterogeneidade da pobreza e a desigualdade são importantes para clarear a forma sociopolítica do fenômeno. Para isso, indicadores de avaliação e uma base independente de estatísticas socialmente adequadas são importantes e devem ser criados (CAMAROTTI e SPINK, 2003).

Falta de renda não é sinônimo de pobreza, mas é um importante fator a ser considerado, chamando atenção para as consequências das relações socioeconômicas que constituem a vida cotidiana. Contudo, ações nessa área devem reconhecer a importância da emancipação política e do envolvimento dos atores locais na discussão do desenvolvimento do seu 'lugar'. Essas ações devem começar de bases sólidas, simples e participativas que focalizem resultados concretos e sustentáveis. (CAMAROTTI e SPINK, 2003, p.221, tradução nossa)

Estratégias complexas e elaboradas de intervenção parecem não ter muito efeito quando adotadas como ponto de partida para a ação no interior do contexto do "lugar". Diferentes experiências no contexto local mostram que integração e complexidade são normalmente resultado de processos contínuos de aproveitamento de oportunidades, de aprender por meio do fazer e do confronto e conflito. Possibilidades de coordenação conjunta e debate estão desse modo abertas nos tempos próprios e nas possíveis escolhas dos atores sociais e eventos. (CAMAROTTI e SPINK, 2003)

2.3.3 As precárias condições de moradia no Brasil e na cidade de São Paulo

Análise realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) dos dados da mais recente Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD),

revelou que se forem considerados simultaneamente o acesso a serviços de saneamento e as condições de habitabilidade dos domicílios, em 2007, cerca de 54,6 milhões de pessoas viviam em moradias inadequadas no Brasil. Esse número correspondia a 34,5% da população urbana do país. Em 1992, esse percentual era 49,3%.⁸ Para o Ipea, isso é um “retrato da desigualdade brasileira: enquanto os 10% mais ricos detêm 75% da riqueza nacional, um a cada três brasileiros das cidades não tem condições dignas de moradia” (IPEA, 2008b, p. 18).

Gráfico 2 - Condições habitacionais no Brasil

Fonte: Ipea, 2008, com base nos microdados da Pnad/IBGE, 1992 e 2007.

Obs.: cortiços = cômodos; sem teto= domicílios improvisados; favelas = aglomerados Subnormais; e assentamentos irregulares = terrenos de propriedade de terceiros e outras condições de moradias, como invasões.

De acordo com o Ipea, são consideradas inadequadas as moradias urbanas que não dispõem de rede coletora de esgoto ou fossa séptica; que não têm acesso a água canalizada; que se situam em favelas ou em locais com irregularidades fundiárias; nas quais moram mais de três pessoas por dormitório; que possuem tetos e paredes não-duráveis; e que só dispõem de banheiro coletivo.

A análise do Ipea registra que, apesar da queda nas desigualdades raciais:

[...] os problemas habitacionais recaem sobretudo sobre a população preta e parda, que representa 66,3% dos moradores em cortiços, 52% da população sem teto, 65,6% dos residentes em favelas, 52,7% dos moradores com irregularidade fundiária e 65,8% das pessoas que moram adensadas, que superam em muito a

⁸ As informações para esta seção têm como fonte o texto *Saneamento Básico Habitação*, Volume 5, Pnad 2007, Primeiras Análises, em Comunicado da Presidência, nº 13, Ipea, outubro de 2008.

proporção dos negros e pardos na população urbana total, que não ultrapassa os 47,6% (IPEA, 2008b, p. 18).

O percentual de negros e pardos que vivem em moradias adequadas passou de 34,8% em 1992 para 56%, em 2007. Entre os brancos o percentual passou de 62,2% para 74,1%, ou seja, o aumento foi menor. A comparação é feita com 1992 porque nesse ano a Constituição de 1988 começou a orientar as políticas públicas, notadamente nas questões que se referem aos direitos humanos. É a partir dessa data também que a metodologia das pesquisas foi padronizada.

Gráfico 3 - Ônus Excessivo com Aluguel – Regiões Metropolitanas, Brasil

Fonte: Ipea, 2008, com base nos microdados da Pnad/IBGE, 1992 e 2007.

Gráfico 4 – Adensamento excessivo - Regiões Metropolitanas, Brasil

Fonte: Ipea, 2008, com base nos microdados da Pnad/IBGE, 1992 e 2007.

Assentamentos precários

Entre 1992 e 2007, segundo o Ipea, houve crescimento, em números absolutos, da população que vive em assentamentos informais (os quais consideramos como assentamentos precários). Esses assentamentos incluem, segundo a classificação do Ipea, as moradias localizadas em favelas (aglomerados subnormais), cortiços (cômodos), "sem-teto" (domicílios improvisados) e assentamentos irregulares (terrenos de propriedades de terceiros e "invasões"). Nesse mesmo período, quase 1 milhão de brasileiros passou a morar em assentamentos informais e o total de residentes em favelas cresceu mais de 40%, passando de 4,914 milhões para 6,979 milhões, principalmente nas regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Contribuem para a existência de favelas, segundo a análise do Ipea, os processos migratórios, o aumento do desemprego e do emprego informal e o alto custo da moradia. As pessoas buscam moradias baratas, próximas dos locais de trabalho. De outro lado, o aumento do trabalho informal faz com que uma grande

parcela da população não tenha como comprovar renda para poder alugar ou comprar uma moradia.

Houve aumento importante no número de sem-tetos, com crescimento de quase 140% entre 1992 e 2007, passando em números absolutos de 113 mil para 270 mil pessoas. Em contraposição, a população que reside em cortiços caiu mais da metade no mesmo período: de 870 mil para 408 mil. Maior ainda foi a redução da população que vivia em assentamentos irregulares: de 8,278 milhões para 7,356 milhões (queda de 12,5%).

Ainda de acordo com a mesma análise do Ipea (2008b), os principais problemas habitacionais são o adensamento excessivo, a coabitação familiar, o ônus excessivo com aluguel e o aumento de assentamentos precários. Nada menos que 9,3% da população de 10 regiões metropolitanas vivia, em 2007, em domicílios com adensamento excessivo, com mais de três moradores, em média, por dormitório. Os maiores índices foram registrados em Belém (16,6% da população), São Paulo (11,7%) e Salvador (10,6%). Curitiba (3,8%), Porto Alegre (5,9%) e Distrito Federal (6%) responderam pelos menores percentuais. A região com maior adensamento excessivo em números relativos foi a Norte, com 15,3%, e a com menor foi a Sul, com 3,99%.

A cidade de São Paulo ocupava o segundo lugar entre as metrópoles brasileiras no percentual de moradores com ônus excessivo com aluguel, ou seja, moradias em que mais de 30% da renda são utilizados para pagar o aluguel. Em 2007, enquanto a média nacional era de 4,1% da população nesta situação, no Distrito Federal o percentual chegou a 6,9%, em São Paulo a 4,9% e no Rio de Janeiro a 4,5%.

Belém, onde foi registrado o maior percentual de adensamento excessivo, foi em 2007 a metrópole com o menor índice de ônus excessivo com aluguel (1,7% da população), seguida por Porto Alegre (2,7%) e Fortaleza (2,9%). A região Norte teve apenas 1,88% da população em moradias com ônus excessivo, o menor índice entre as macro-regiões. O Sudeste, com 4,14%, teve o índice mais alto.

Saneamento básico

Um domicílio com saneamento básico adequado, de acordo com o Ipea, conta com coleta direta ou indireta de lixo, rede coletora de esgoto ou fossa séptica e acesso à água canalizada. Nas regiões urbanas, quase 25% dos brasileiros viviam em 2007

em moradias que não dispunham de pelo menos uma dessas condições. Em 1992 o percentual era de 41,4%.

Em 2007, 90,6% da população urbana do Sudeste tinha acesso ao saneamento básico adequado, região com melhor desempenho neste quesito. Apesar de saltar de 26,9% em 1992 para 43,3% em 2007, o Norte continuava sendo a região com o pior índice de acesso ao saneamento básico. Já o Nordeste obteve no período o maior aumento no percentual de população atendida: de 34,7% para 62,1%, um crescimento de quase 80%.

Água

O Brasil alcançou, em 2007, a meta para o acesso à água estabelecida pela Organização das Nações Unidas (ONU) para 2015 – na ocasião da Declaração do Milênio (2000). Nas áreas urbanas, 91,3% da população brasileira possuía em 2007 acesso à água canalizada de rede geral, contra 82,3% em 1992. O déficit de cobertura era, no entanto, de 13,8 milhões de pessoas.

Enquanto as demais regiões apresentavam índices próximos ou superiores a 90%, na região Norte apenas 63,2% da população urbana dispunha desse serviço. Nas áreas rurais do país, somente 23,7% das pessoas possuíam, em suas moradias, acesso à água canalizada de rede geral. Apesar de baixo, o percentual em 2007 quase triplicou em relação a 1992, quando somente 9,08% da população rural era atendida.

Gráfico 5 – Moradores com condições de moradia adequada, Brasil

Proporção de Moradores em Domicílios Urbanos com Condições de Moradia Adequadas segundo Faixas de Renda Domiciliar Per Capita – 1992 e 2007

Fonte: Elaborado pelo Ipea, 2008, com base nos microdados da Pnad/IBGE, 1992 e 2007.

Esgoto

Ainda segundo os dados elaborados pelo Ipea, entre 2006 e 2007 houve um aumento de 3% da população urbana com acesso à rede coletora de esgoto, o maior crescimento registrado nos últimos 15 anos. Em 2007, 57,4% dos brasileiros residentes em áreas urbanas eram atendidos por rede coletora e 23,57% contavam com fossa séptica. Em 1992 o percentual era de 45,55% para rede coletora e 20,51% para fossa séptica.

Na zona rural o esgotamento sanitário ainda é precário. Em 2007, somente 5,3% da população contava com rede coletora e 18,4% com fossa séptica (em 1992 eram, respectivamente, 2,99% e 7,28% da população). O destino do esgoto de 76,3% da população era fossa rudimentar (45,32%), vala (5,26%), direto para rio, lago ou mar (3,28%) e outro tipo (0,46%). Quase 22% da população não possuía qualquer forma de esgotamento sanitário em 2007, contra 49% em 1992.

Lixo

Aproximadamente 90% dos brasileiros residentes em áreas urbanas possuíam coleta direta de lixo em 2007, 25% a mais do que em 1992. Já a coleta indireta atendia a 7,65% da população urbana no ano passado. A região Norte foi a que teve o maior aumento no percentual de atendidos pela coleta direta ou indireta de lixo entre 1992 e 2007: de 53,6% para 94,8% da população urbana. No Nordeste, o índice saltou de 64,9% para 93,9%. O Sul, com 99,5% da população urbana atendida, apresenta o maior percentual entre as regiões.

A análise do Ipea indica que, entre 1992 e 2007, houve o aumento do acesso ao saneamento básico em todas as faixas de renda, mas com maior intensidade nos 20% da população com renda menor. Em 1992, 60,3% dos 20% mais pobres tinham acesso à água canalizada de rede geral. Em 2007, o índice passou para 83,2%. Entre os 20% mais ricos, o percentual aumentou de 95,3% para 95,7%.

Com relação ao esgotamento sanitário, 25,4% dos 20% mais pobres possuíam rede coletora ou fossa séptica em 1992, contra 39,8% em 2007. Entre os 20% com mais renda, o índice passou de 65,1% para 71,5%.

Quanto à coleta direta ou indireta do lixo, o crescimento foi ainda mais expressivo. Dos 20% mais pobres, 83,1% possuíam acesso ao serviço em 2007, contra

51% em 1992. Nesse quesito, o percentual entre os 20% mais ricos cresceu de 90% para 92,9%.

As tabelas e gráficos das próximas páginas mostram as informações que levantamos em fontes secundárias sobre habitação e saneamento básico na cidade de São Paulo e na Região Metropolitana de São Paulo.

É importante esclarecer que nos dados analisados pela Fundação João Pinheiro, apresentados a seguir, a metodologia utilizada trabalhou com dois segmentos distintos, o déficit habitacional e a inadequação das moradias. Déficit habitacional é a “necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em certo momento” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006, p. 13). Inclui também as moradias sem condições de habitabilidade, em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física (são unidades que devem ser repostas), bem como a necessidade de incremento do estoque, em razão da coabitação familiar, ou ao uso para moradia de imóveis construídos para fins não residenciais. De acordo com essa análise,

O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como ‘déficit por incremento de estoque’ e como ‘déficit por reposição do estoque’.

O déficit por reposição do estoque refere-se aos domicílios rústicos acrescidos de uma parcela devida à depreciação dos domicílios existentes. Domicílios rústicos são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de insalubridade. Esses devem, portanto, serem repostos. A depreciação de domicílios está relacionada ao pressuposto de que há um limite para a vida útil de um imóvel a partir do qual são exigidos reparos em sua estrutura física, visando à conservação de sua habitabilidade. Toma-se 50 anos de construção como o limite que define a necessidade de reposição do estoque. Aplica-se um percentual sobre o montante de imóveis construídos antes desse limite, devido à suposição de que parte desse estoque tenha passado regularmente por manutenção e reformas, mantendo assim suas condições de uso.

O déficit por incremento de estoque contempla os domicílios improvisados e a coabitação familiar. O conceito de domicílios improvisados engloba todos os locais construídos sem fins residenciais e que servem como moradia, o que indica claramente a carência de novas unidades domiciliares (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006, pp. 13-14, grifos do autor)

Inadequação de moradias “reflete problemas na qualidade de vida dos moradores” que não se devem ao dimensionamento do estoque de habitações “e sim a especificidades internas” desse estoque. O dimensionamento dessa inadequação é

relevante para a elaboração de políticas de melhoria dos domicílios existentes, principalmente os ocupados pela população de baixa renda (famílias até três salários mínimos, “limite superior para o ingresso em grande número de programas habitacionais de caráter assistencial”) (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005, p. 3).

Tabela 12

Domicílios Particulares Permanentes, por Situação, segundo Formas de Ocupação - Município de São Paulo - 1991-2000						
Formas de Ocupação	1991			2000		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
TOTAL	2.539.953	2.487.051	52.902	2.985. 977	2.827.849	158.128
Próprio	1.614.532	1.571.085	43.447	2.071.736	1.946.043	125.693
Alugado	730.318	726.466	3.852	645.017	635.136	9.881
Cedido	180.981	175.792	5.189	188.058	177.561	10.497
Cedido por Empregador	30.282	27.707	2.575	32.445	29.522	2.923
Cedido de Outra Forma (1)	150.699	148.085	2.614	155.613	148.039	7.574
Outra Condição	14.122	13.708	414	81.166	69.109	12.057

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 1991, 2000

(1) Para 1991, inclui os domicílios cedidos por particular

Gráfico 6

Domicílios Particulares Permanentes, por Situação, segundo Formas de Ocupação - Município de São Paulo – 1991-2000

Fonte: IBGE, 2008. Com base nos Censos Demográficos de 1991 e 2000.

(1) Para 1991, inclui os domicílios cedidos por particular

Gráfico 7

Domicílios Urbanos, segundo Espécie - Município de São Paulo - 1991-2000

Fonte: Fundação Seade; IBGE, 2008. Com base nos Censos Demográficos de 1991 e 2000.

Gráfico 8

Domicílios Localizados em Favelas, Cômodos e Improvisados –
Município de São Paulo – 1991-2000

Fonte: Fundação Seade; IBGE, 2008. Com base nos Censos Demográficos de 1991 e 2000.

Gráfico 9

Distribuição Percentual dos Domicílios Permanentes Urbanos, por Faixas de Renda
Média Familiar Mensal - 2005

Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil 2005*, Fundação João Pinheiro, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Habitar Brasil/BID, 2006.

Gráfico 10

Domicílios em Aglomerados Subnormais e Percentual em Relação ao Total de Domicílios, por Situação do Domicílio - 2005

Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil 2005*, Fundação João Pinheiro, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Habitar Brasil/BID, 2006.

Gráfico 11

Déficit Habitacional e Percentual em Relação aos Domicílios
Permanentes por Situação no Domicílio - 2005

Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil 2005*, Fundação João Pinheiro, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Habitar Brasil/BID, 2006.

Gráfico 12

Participação dos Componentes no Déficit Habitacional, por Situação do Domicílio – 2005

Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil 2005*, Fundação João Pinheiro, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Habitar Brasil/BID, 2006.

Gráfico 13

Distribuição Percentual do Déficit Habitacional Urbano, por Faixas de Renda Média Familiar Mensal – 2005

Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil 2005*, Fundação João Pinheiro, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Habitar Brasil/BID, 2006.

Gráfico 14

Domicílios Urbanos Alugados com Renda Familiar até 3 Salários Mínimos, Ônus Excessivo com Aluguel e Percentual em Relação aos Domicílios Permanentes – 2005

Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil 2005*, Fundação João Pinheiro, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Habitar Brasil/BID, 2006.

Tabela 13

Valor da Renda Média Familiar Urbana dos 10% Mais Pobres e Componentes do Déficit Habitacional Básico – Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas - 2000

Especificação	valor da renda média familiar dos 10% mais pobres		domicílios improvisados urbanos			coabitação familiar urbana		
	em reais	em s.m.	total	nos domicílios mais pobres	% dos mais pobres no total	Total	nos domicílios mais pobres	% dos mais pobres no Total
São Paulo	210	1,4	33.414	9.322	27,9	648.684	95.229	14,7
<i>RM São Paulo</i>	220	1,5	21.296	5.354	25,1	298.484	45.743	15,3

Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil, Municípios Seleccionados e Microrregiões Geográficas*. Fundação João Pinheiro, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Habitar Brasil/BID, 2005.

Tabela 14

Valor da Renda Média Familiar Urbana dos 10% Mais Pobres e Componentes da Inadequação Nesses Domicílios – 2000

Especificação	Valor da renda média familiar em reais e em (SM)	adensamento excessivo		inadequação fundiária urbana		domicílios sem banheiro		carência de infra-estrutura		adensamento excessivo	inadequação fundiária urbana	domicílios sem banheiro	carência de infra-estrutura
		Total	nos domicílios mais pobres	total	nos domicílios mais pobres	total	nos domicílios mais pobres	total	nos domicílios mais pobres	% dos mais pobres no total	% dos mais pobres no total	% dos mais pobres no total	% dos mais pobres no total
Estado de São Paulo (1,4)	210,00	900.686	132.007	530.719	93.935	123.412	37.499	936.497	178.137	14,7	17,7	30,4	19,0
RM São Paulo	220,00 (1,5)	588.499	84.116	346.070	61.246	59.924	14.919	571.466	105.267	14,3	17,7	29,9	18,4

Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil*, Municípios Seleccionados e Microrregiões Geográficas. Fundação João Pinheiro, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Habitar Brasil/ BID, 2005.

Gráfico da Tabela 14 (números absolutos)

Gráfico da Tabela 14 (em porcentagem)

Gráfico 15

Evolução do Déficit habitacional Total e Percentual em Relação aos Domicílios Permanentes - 1991/2000/2004-2005

Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil 2005*, Fundação João Pinheiro, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *Habitar Brasil/BID*, 2006, com base em dados do IBGE/PNAD, 2004-2005 e da Fundação João Pinheiro, *Déficit Habitacional no Brasil 2000*; *Déficit Habitacional no Brasil*, municípios selecionados e microrregiões geográficas.

Gráfico 16

Evolução do Déficit Habitacional Urbano e Percentual em Relação aos Domicílios Permanentes Urbanos 1991/2000/2004-2005

Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil 2005*, Fundação João Pinheiro, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Habitar Brasil/BID, 2006.

Gráfico 17

Evolução da Participação dos Componentes no Déficit Habitacional –1991/2000/2005

Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil 2005*, Fundação João Pinheiro, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Habitar Brasil/BID, 2006.

Gráfico 18

Déficit Habitacional Urbano, por Faixas de Renda Média Familiar Mensal –
2000/2005 (Porcentagem em Faixas de Salário Mínimo)

Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil 2005*, Fundação João Pinheiro, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Habitar Brasil/BID, 2006.

Gráfico 19

Evolução da Inadequação Fundiária e do Adensamento Excessivo – 2000/2005

Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil 2005*, Fundação João Pinheiro, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *Habitar Brasil/BID*, 2006, com base em dados do IBGE/PNAD, 2005 – Fundação João Pinheiro, *Déficit Habitacional no Brasil 2000*

Gráfico 20

Domicílios Urbanos duráveis por critérios de carência de infra-estrutura
2005

Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil 2005*, Fundação João Pinheiro, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Habitar Brasil/BID, 2006.

Gráfico 21

Evolução da Carência de Infra-Estrutura e dos Domicílios sem Banheiro
2000/2005

Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil 2005*, Fundação João Pinheiro, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Habitar Brasil/BID, 2006, com base em dados do IBGE/PNAD, 2005. Fundação João Pinheiro, 2006.

Gráfico 22

Distribuição Percentual da Inadequação Fundiária Urbana
por Faixas de Renda Média Familiar Mensal – 2005

Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil 2005*, Fundação João Pinheiro, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Habitar Brasil/BID, 2006, com base em dados do IBGE/PNAD, 2005

Gráfico 23

Casas com Adensamento Excessivo e Condição de Propriedade – 2005

Fonte: *Déficit Habitacional no Brasil 2005*, Fundação João Pinheiro, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Habitar Brasil/BID, 2006, com base em dados do IBGE/PNAD, 2005

Gráfico 24

Domicílios Urbanos Duráveis com Dois Critérios de Carência de Infra-Estrutura - - 2005

Fonte: Déficit Habitacional no Brasil 2005. Fundação João Pinheiro, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Habitar Brasil/BID, 2006, com base em dados do IBGE/PNAD, 2005.

Gráfico 25

Habitação e Infra-estrutura Urbana

Domicílios com Espaço Suficiente - 2000

Estado de São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo e Município de São Paulo

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000; Fundação SEADE, 2008

Gráfico 26

Habitação e Infra-Estrutura Urbana

Domicílios com Infra-Estrutura Urbana Adequada -2000

Estado de São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo e Município de São Paulo

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000; Fundação SEADE, 2008

Gráfico 27

Habitação e Infra-Estrutura Urbana

Abastecimento de Água – Nível de Atendimento - 2000

Estado de São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo e Município de São Paulo

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000; Fundação SEADE, 2008

Gráfico 28

Habitação e Infra-estrutura Urbana

Esgoto Sanitário – Nível de Atendimento – 2000

Estado de São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo e Município de São Paulo

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Censo Demográfico. Fundação SEADE.

Gráfico 29

Habitação e Infra-Estrutura Urbana

Coleta de Lixo – Nível de Atendimento -2000

Estado de São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo e Município de São Paulo

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Censo Demográfico.
Fundação SEADE.

Gráfico 30

Domicílios Particulares Permanentes Urbanos, segundo Acesso a Serviços de Infra-Estrutura Urbana - Município de São Paulo - 1991-2000

Fonte: Fundação Seade; IBGE. Censo Demográfico 1991, 2000. Nota: As carências expressas nesses indicadores não são excludentes, ou seja, um mesmo domicílio pode apresentar mais de um tipo de necessidade habitacional.

2.3.4 A orientação periférica da produção pública de habitações em São Paulo: um problema adicional

Nabil Bonduki (2007) analisa a produção pública de habitações e transformações espaciais relacionadas a ela na Região Metropolitana de São Paulo até 1997. Considerando o Estado e a municipalidade em conjunto, a produção pública de habitações na região, entre 1965 e 1997, foi de 153.785 unidades. Desse total, apenas 3.379, ou 2%, foram localizadas no “centro expandido” de São Paulo (delimitação oficial que indica uma considerável área da cidade, muito maior que o centro original; é também o lugar em que a circulação de carros é proibida em certos dias e horários da semana). Porém, 65% das unidades produzidas estão localizadas no extremo Leste da cidade de São Paulo. Assim, a localização dos projetos é completamente periférica e funciona como uma cidade-dormitório, ou um gueto. Para Bonduki, o poder público tem contribuído para manter esse modelo excludente de crescimento urbano, ao deixar de usar construções vazias no centro e nos terrenos disponíveis e bem localizados, e assim negligencia equipamentos urbanos, serviços públicos e oportunidades de emprego já disponíveis (*veja os mapas a seguir, que confirmam essa análise*).

Deve-se ressaltar que o número de domicílios vagos na cidade de São Paulo é grande: 254 mil, em 2000, segundo o IBGE; e, na Grande São Paulo, 420 mil (CARDOSO, 2004). No caso da capital, a maioria desses domicílios localiza-se nas áreas centrais, o que aponta para a necessidade de desenvolver mecanismos de revitalização e de recuperação dos espaços habitacionais nos centros históricos, espaços que se tornaram opacos, ou esquecidos. A questão dos cortiços faz parte dessa realidade. Também é no centro que atuam com maior intensidade os movimentos por moradia.

A Produção Habitacional de Interesse Social
Unidades Habitacionais em Conjuntos Cohab e CDHU
Distritos do Município de São Paulo
2006

MAPA 26

Conjuntos Cohab

Conjuntos CDHU

Distritos

Número de Unidades Habitacionais

- 0
- De 1 a 300
- De 301 a 750
- De 751 a 2000
- De 2001 a 3000
- 3001 e mais

Fonte: Cadastro Unificado Sehab/Cohab/CDHU, 2006.

Nota: reprodução idêntica ao original, mapa elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo

Mapa 7

Valor do solo urbano 2005

Fonte: Secretaria Municipal de Finanças/Departamento de Rendimentos Imobiliários. POV 2005 agregação por quadra fiscal e TPCL 2005. Secretaria Municipal de Planejamento - Serviço de Estatística e Mapeamento - Núcleo de Estatística e Mapeamento. Departamento de Planejamento do Solo - Result. IBGE, Censo Demográfico 2000, Projeção Estatística da Amostra.

O mapa principal apresenta o valor venal médio por quadra fiscal dos imóveis urbanos. Valor venal é o valor atribuído pela municipalidade à propriedade imobiliária, para fins de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU.

No caso do Município de São Paulo, adota-se um valor médio em m² por face de quadra, calculado com base na localização, uso e padrão do imóvel. A distribuição espacial desses valores gera a planta genérica de valores, que, além do cálculo para a cobrança do IPTU e ITBI, pode ser utilizada para avaliação de terrenos e transações imobiliárias em geral. A planta genérica de valores constitui importante ferramenta para Planejamento Urbano, auxiliando o governo municipal no processo de gestão do uso e ocupação do solo.

A apuração do valor venal, para fins de lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano, segue normas e métodos estabelecidos na consolidação da legislação tributária municipal, atualizada e aprovada através do Decreto n. 48.407 de 01/06/2007.

Dois dos mapas menores apresentam a densidade de área construída para uso residencial, cujo índice é resultante da relação entre duas variáveis: a área construída do tipo residencial, horizontal ou vertical, nas quadras fiscais que compõem cada uma das 456 áreas de ponderação da Amostra do Censo Demográfico 2000; e a superfície total de cada uma das áreas de ponderação (ambas expressas em m²).

O mapa temático que, apresenta faixas de renda média familiar, foi elaborado com base nos dados da Projeção Estatística da Amostra do Censo Demográfico 2000, por área de ponderação.

2.3.5. Habitação na Área Metropolitana de São Paulo: um breve panorama da configuração espacial

A existência das favelas, incluídas entre os assentamentos precários, torna ainda mais complexa a configuração das cidades brasileiras no que se refere ao cenário da habitação. A favelização é uma condição do próprio processo de crescimento das cidades. No Brasil, dos municípios com até 5 mil habitantes, 5% possuem favelas, e dos municípios com mais de 1.000.000 de habitantes, 100% possuem favelas (IBGE, 2001). Em referências já feitas neste Capítulo, o total de moradores em favelas cresceu mais de 40% no Brasil, entre 1992 e 2007, segundo dados do Ipea. O desafio nessa questão é imenso, especialmente no que se refere às cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Um estudo feito pela Prefeitura Municipal de São Paulo e pela Cities Alliance, que foi parcialmente publicado em julho de 2007, afirma que entre 1,6 milhão e 2 milhões de pessoas moram em favelas em São Paulo. Segundo dados da SEHAB/HABI, da Prefeitura, em março de 2008 havia no município de São Paulo 1.565 favelas, 1.152 loteamentos irregulares e 1.885 cortiços.

A contagem de favelas da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA), em dezembro de 2007, diverge desse dado. Segundo a EMPLASA, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) tem uma espécie de anel no interior de seus limites formado por 2.797 favelas em 60 quilômetros quadrados. Na cidade de São Paulo, segundo a empresa, há 2.018 favelas desse total, portanto 453 a mais do que para a SEHAB. A divergência quantitativa pode ter ocorrido por interpretação equivocada dos “polígonos” em softwares de sistema de informações geográficas, levando o elaborador do mapa a contabilizar loteamentos irregulares como favelas. O levantamento da Prefeitura nos parece mais preciso, mas de qualquer maneira faz-se necessário um consenso. Nos últimos 30 anos, verifica-se que as favelas começaram a se misturar com áreas de proteção ambiental localizadas em torno da cidade. Elas ocupam, na medição da EMPLASA, 31 quilômetros quadrados da área total da cidade, que é de 1.523 quilômetros quadrados.⁹ A população que vive em favelas cresce a uma taxa anual de 6%, em média, enquanto em outras áreas da cidade esse crescimento é de 1,5% ao ano, em média.¹⁰

⁹ Mesmo número alcançado por Marques, Torres e Saraiva (2003) para 2000, citado neste Capítulo.

¹⁰ Fonte: “60 km² de favelas envolvem a Grande São Paulo”, reportagem do jornal *O Estado de São Paulo*, autores: Alexssander Soares, Sérgio Duran, Dezembro, 2007.

A região metropolitana de hoje é resultado do crescimento na desigualdade. A EMPLASA estudou o crescimento das favelas nos 39 municípios da RMSP. Ela mapeou os tipos de uso do solo na região desde 2002, por meio do cruzamento de vários mapas e redes de serviços. O estudo também registrou um crescimento de 1.100 quilômetros quadrados da área conurbada, residencial ou industrial, nos 39 municípios desde 1974. Hoje a Região Metropolitana tem 2.300 km². Nas últimas três décadas, 670 km² dessa expansão urbana aconteceram no interior de área de conservação da Região Metropolitana, especialmente em mananciais e ao lado de represas que são as principais fornecedoras de água para São Paulo e cidades vizinhas. Duas dessas represas, nas quais a situação é mais crítica, são a Guarapiranga e a Billings.

Essa questão da ocupação das áreas de conservação é muito complexa. As pessoas precisam de um lugar para viver e, nem o mercado, nem o governo, estão oferecendo soluções para esse problema. Parece não haver alternativa além da ocupação de “outros” terrenos. A Lei de conservação dos mananciais é de 1974. Ela proibiu o mercado imobiliário de explorar legalmente as áreas de conservação, mas como não houve inspeções ou planos para o uso dessas áreas, o caminho ficou livre para as pessoas que não tinham alternativas. O objetivo do estudo da EMPLASA foi realizar um plano integrado dos 39 municípios para o futuro, o que entendemos como muito importante.

Esse estudo também verificou que hoje apenas 58 km² da cidade de São Paulo são utilizados por indústrias. O processo de industrialização, que no passado ocorreu na capital, migrou para outros municípios, primeiro para cidades mais próximas e depois para municípios situados em um raio de 90 km de São Paulo.

Um exemplo de área na cidade de São Paulo que teve sua destinação inicial definida pela Lei de conservação e depois mudou é Parelheiros. Como mostra o Mapa 36, no Anexo de Mapas, essa área localiza-se no extremo sul do município de São Paulo e é considerada patrimônio ambiental da cidade. De acordo com a Subprefeitura de Parelheiros, em 2007 ela tinha 360 km², o que corresponde a 24% da área do município. Seus rios alimentam duas represas vitais que fornecem juntas 30% da água da cidade. Seu território é cortado por uma ferrovia que liga São Paulo ao porto de Santos, na costa. Há um velho ramal abandonado dessa ferrovia que vai até um lugar chamado Evangelista de Souza, onde se localiza um marco geológico denominado Cratera Colônia, que foi produzida por um pequeno meteoro milhões de anos atrás.

Trata-se de uma cratera relativamente grande, com diâmetro de 3.640 metros e paredes com 125 metros de altura. Nesse local, no interior da cratera, 40 mil pessoas se estabeleceram, em um loteamento irregular. Não menos impressionante é a existência de práticas agrícolas tradicionais na Cratera e de uma prisão estadual.

As particularidades de Parelheiros não terminam aí. Em seu território há duas aldeias de Índios Guarani, onde vivem cerca de mil pessoas. Foi também o primeiro lugar ocupado por imigrantes alemães no Brasil.

Parelheiros apenas não se tornou um imenso distrito dormitório em razão de sua distância. No entanto, tem sido cada vez mais ocupado por população. Seus assentamentos precários não possuem serviços e são muito desligados da cidade por causa da falta de opções de transporte público. A população estabelecida, porém, está crescendo e a necessidade de serviços aumenta.

Segundo sua Subprefeitura, a população de Parelheiros cresceu de 61.586 habitantes, em 1991, para 111.240 em 2001, uma expansão de 86% que representa um desafio tanto no que diz respeito à oferta de serviços e infra-estrutura como na preservação do patrimônio natural. Certamente hoje a população é ainda maior no local. Há um grande debate sobre se o trecho do Rodoanel que cortaria Parelheiros deve ser construído ou não.

Para concluir esse panorama da configuração espacial da cidade no que diz respeito à habitação, falaremos um pouco mais sobre as áreas de mananciais do seu entorno, porque elas devem sempre ser consideradas na formulação de projetos habitacionais. Parelheiros é um exemplo de uma macrosituação em torno da cidade.

Represa de Guarapiranga

Apesar da importância desse reservatório de 63.911ha para o abastecimento de água da cidade, a qualidade das águas dos rios que abastecem Guarapiranga, e da própria represa, tem piorado continuamente. O problema é causado pelo despejo de esgoto, pois apenas metade dos habitantes da região é atendida por algum sistema de coleta de esgotos (como mostram os mapas acima). Essa poluição torna o custo de tratamento dessa água para consumo bastante elevado. Em 2003, o uso do solo na Bacia de Guarapiranga estava assim distribuído: uso humano, 42%; uso urbano, 17%; rios, 4%; e vegetação original, 37% (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2006).

Figura 1 – Imagem da Bacia da Represa de Guarapiranga

Fonte: Instituto Socioambiental, novembro de 2006

Represa Billings

Com 582,8 km² de área de drenagem, esse é o maior reservatório de água da Região Metropolitana de São Paulo. Localizado no Sudeste, seus limites a Oeste vão até a Bacia Hidrográfica de Guarapiranga e, ao Sul, até a Serra do Mar, estendendo-se pelos municípios de Diadema, Ribeirão Pires, Santo André, São Bernardo do Campo e São Paulo. Sua taxa de ocupação urbana, que era de 11,7% em 1989, aumentou para 14,6% em 1999. Hoje certamente que esse número é maior ainda. Em suas margens há muitas construções não autorizadas, que respondem por 41% dos 988 registros feitos entre 1989 e 1999. Os movimentos de terra, entre eles abertura de estradas e terraplenagem, também constituem um problema (26% em um listagem com oito tipos de ocorrências) (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2006).

A água da Billings tem sido poluída pelo bombeamento de águas com esgotos provenientes dos rios Tietê e Pinheiros e pelo esgoto trazido das sub-bacias formadoras. Em 1999, o uso do solo na Bacia Hidrográfica da Billings estava assim distribuído: usos humanos, 27%; outros usos, 19%; e vegetação original, 54% (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2006).

Figura 2 – Imagem da Bacia da Represa Billings

Fonte: Instituto Socioambiental, novembro de 2006

Bacia Hidrográfica do Alto Tietê – Cabeceiras

Formada pelos rios Tietê, Claro, Paraitinga, Biritiba-Mirim, Jundiaí e Taiaçupeba-Mirim, essa bacia tem 1.889 km² de área de drenagem. Fazem parte dessa bacia, os reservatórios de Ribeirão dos Campos, Ponte Nova, Paraitinga, Biritiba, Jundiaí e Taiaçupeba, que interligados formam o sistema produtor do Alto Tietê (SPAT), que abastece a Região Metropolitana de São Paulo (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2006).

[illegible]

Bacias Hidrográficas do Sistema Cantareira

155

da região não sejam suficientes para assegurar o tratamento de todos os esgotos produzidos nas áreas urbanas (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2006).

Figura 4 – Imagem das Bacias Hidrográficas do Sistema Cantareira

Fonte: Instituto Socioambiental, novembro de 2006

Favelas, indústrias, patrimônios ambientais... O fato é que a cidade de São Paulo concentra o que há de mais desenvolvido e o que há de mais subdesenvolvido na sociedade brasileira. De um lado estão empresas muito produtivas, retrato da economia internacional desenvolvida e sofisticada. De outro está a precariedade do cotidiano em São Paulo. Enquanto as áreas centrais, que são melhor equipadas, permaneceram como propriedade das camadas de médio e alto poder aquisitivo, a classe trabalhadora foi cada vez mais sendo empurrada para as periferias, em geral próximas aos principais troncos ferroviários e rodoviários. A mancha urbana aumentou muito em função disso. A metrópole paulistana possui duas faces: cidade mundial e metrópole subdesenvolvida (ABLAS, 1993). Como nos explica Mónica Arroyo:

O fato de São Paulo ter ampliado, desde cedo, a escala de suas operações além de suas fronteiras mostra a inseparabilidade de suas dimensões nacional e internacional. Nas diferentes fases de mundialização que a cidade conhece, o caráter e a intensidade dos

fluxos vão mudando e tornando-se cada vez mais complexos e sofisticados. De uma cidade comercial, São Paulo se metamorfoseia para uma metrópole industrial que, por sua vez, dá lugar à metrópole informacional (SANTOS, 1993; 1994). (ARROYO, 2004a, pp. 85-86).

Nesse processo ocorrem fluxos materiais e imateriais. São os fluxos imateriais que dão a São Paulo a possibilidade de exercer seu comando sobre o território brasileiro e o caráter de metrópole onipresente (SANTOS, 1993; 1994, citado por ARROYO, 2004a, p. 86). Eles levam ordens, mensagens e informações de modo instantâneo, requalificam a posição hierárquica de São Paulo e “imprimem novos conteúdos ao movimento de concentração-dispersão geográfica” (ARROYO, 2004a, p. 86). Ao mesmo tempo em que aumenta a dispersão das atividades produtivas – manufatureiras, bancárias, agrícolas e minerais – se intensifica a concentração das funções de comando, viabilizada tecnicamente pela integração eletrônica do território nacional. Atividades produtivas e ações crescentemente informatizadas facilitam o controle à distância (ARROYO, 2004a).

Analizando esse processo no tempo e da perspectiva da relação *mundo-formação socioespacial-lugar*, podemos ver que as três dimensões clássicas do processo de internacionalização do capital, comércio exterior (fluxo de mercadorias), investimento produtivo externo direto e aplicações financeiras (fluxos de capital que mantém a forma financeira), são elementos que se combinam em diferentes graus no desenvolvimento de São Paulo. Desde os dias em que era capital da província cafeeira, ou no tempo em que passou a concentrar grande variedade de estabelecimentos industriais, até a etapa em que se tornou o centro de decisões dos principais bancos nacionais e estrangeiros, “a metrópole tem sido cada vez mais uma economia de fluxos” (ARROYO, 2004a, p. 86, grifos da autora).

Assim, nessa complexa metrópole, pontuamos o cenário mais amplo da questão da habitação nos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo. Este é um grande problema que está posto e precisa ser resolvido e que se torna irreversível sem medidas de grande porte (SCHOR, 2007, comunicação verbal).¹¹

Apresentaremos a seguir alguns dados que completam o panorama da habitação em São Paulo. A população do município está em 10.886.518 habitantes, de acordo com a Contagem da População de 2007 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Como mencionamos acima, um estudo realizado pela Prefeitura de

¹¹ Palestra proferida pela Professora Doutora Sílvia Schor na FEA-USP em 2007.

São Paulo e pela Cities Alliance, revela que entre 1,6 milhão e 2 milhões de pessoas moram em favelas em São Paulo (2007). A Prefeitura também identificou 1.597.986 pessoas vivendo em loteamentos irregulares (clandestinos) não totalmente contemplados com serviços (sem incluir os moradores de favelas) (CARDOSO, 2004). Aqueles de fato sem moradia correspondem a 8.706, segundo censo realizado em 2000 pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE). Também segundo a FIPE, em 1994 o número de locatários em cortiços na cidade de São Paulo era de 595.110 habitantes. E a Fundação João Pinheiro (FJP) definiu em 2000, para a Região Metropolitana de São Paulo, um déficit habitacional quantitativo de 596.232 unidades. A estimativa de Marques, Torres e Saraiva identificou, como afirmamos, que em 2000 havia 286.954 domicílios em favela no município de São Paulo, sendo que a grande maioria destes constitui o déficit habitacional.

Em 2005, como vimos no Gráfico 10, a Fundação João Pinheiro definiu que 538.288 domicílios estão em aglomerados subnormais na RMSP, sendo estes 9,3% do total de domicílios. No mesmo ano, a Fundação identificou para a Região Metropolitana de São Paulo um déficit habitacional de 738.344 domicílios, correspondente a 12,7% do total de domicílios (Gráfico 11). O Gráfico 12 nos mostra que a Coabitação Familiar é o principal componente deste déficit. Além disso, foram identificados em 2005 pela FJP 497.988 domicílios com inadequação fundiária e 388.713 domicílios com adensamento excessivo (Gráfico 19), na RMSP. Com carência de infra-estrutura, eram 454.983 domicílios, na RMSP, enquanto que 29.558 não possuíam banheiro, também em 2005 (Gráfico 21). O Plano Municipal de Habitação elaborado pela Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB), publicado em 2004, estimou a necessidade de provisão de 62.294 novas unidades habitacionais no município de São Paulo, como um déficit “imediato”. O acréscimo da demanda por novas moradias, de acordo com o Plano, faria com que em 2012 (ano em que deveriam ser alcançadas as metas de atendimento) fosse necessário um total de 99.050 unidades habitacionais no município (CONSTATINO, 2007).

Considerando a renda da Região Metropolitana de São Paulo, o déficit habitacional em 2005 (Gráfico 13), de acordo com a FJP, era composto em 86,3% por famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos (SM). As famílias com renda entre mais de 3 a 5 SM correspondem a 7,7% do déficit; as com renda entre mais de 5 a 10, compõem 4,3% do déficit; e aquelas com renda superior a 10 SM representam 1,7% do déficit.

Um dado relevante divulgado pelo Laboratório de Habitação da FAU-USP em 2006 é o de que, enquanto a população do Município de São Paulo cresceu a 1,07% por ano entre 1980 e 2000, a população que mora em favelas cresceu 5,12%.¹² F. Bremaeker (2005, p.25) cita a Secretaria do Tesouro Nacional, que declarou que as despesas governamentais na função habitação, no ano de 2003, alcançaram pouco mais de R\$ 1,7 bilhão, sendo que os municípios foram responsáveis por 60,05% do montante aplicado, os Estados responderam por 32,5% e a União por apenas 7,0% destes limitados recursos. Isso indica que as ações na habitação já vem sendo implementadas de maneira descentralizada no país.

Na Região Metropolitana de São Paulo, a favelização cresce, os loteamentos clandestinos se multiplicam e o mercado imobiliário opera para apenas uma parte da população. As favelas continuam e continuarão crescendo. Isso quer dizer que não é possível pensar em urbanização sem pensar em programas habitacionais. As famílias moradoras de favelas não têm acesso ao mercado formal de imóveis. Na faixa de renda até cinco salários mínimos, e em especial até três salários mínimos, são necessárias políticas públicas habitacionais de grande porte, de subsídios, caso contrário não há como urbanizar essas porções da cidade. E o mercado formal precisa participar da formulação de políticas para os mercados informais.

Mas essas instâncias – formal e informal – dialogam entre si? Como é a dinâmica de consumo de habitação residencial na cidade de São Paulo? A habitação é um direito social, mas também toma a forma de um bem apropriado individualmente, o que torna a sua percepção como direito mais complexa. De acordo com o Projeto Moradia (2000) do Instituto Cidadania, a habitação é um bem público, direito a ser assegurado pelo Estado, porém apropriado individualmente, dotado de valor de mercado e que pode ser transferido. Essa noção leva à percepção da necessidade de fontes de recursos para financiamento onerosas – que devam ser repostas – e não-onerosas, públicas, de subsídios, para financiar as pessoas que não têm renda alguma ou não têm renda ou meios para adquirir uma residência (porque habitação digna é um direito, que inclusive consideramos muito importante à manutenção da vida). Combinações entre ambos os tipos de recursos – onerosos e públicos – também são fundamentais. Mas para que existam fontes públicas de recursos é necessário que o

¹² “Proposta permite legalizar imóvel popular”, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, em 19 de janeiro de 2006.

poder público obtenha arrecadação por meio de impostos e direcione essa arrecadação para o interesse público, no que se refere às necessidades habitacionais.

Maria Ângela Souza realiza discussão neste sentido em relação a programas habitacionais públicos e aponta que, se predomina no programa o teor empresarial e o princípio de auto-sustentação financeira ocorre uma redução das condições de acesso à habitação por parte dos setores mais pobres da população. Porém, por outro lado, se predomina no programa o caráter político social, são proporcionadas maiores condições de acesso à moradia aos pobres inicialmente, sendo necessário subsídio governamental para viabilizar isso, o que, contraditoriamente, termina por limitar a ampliação destes mesmos programas (SOUZA, 1990). Assim, é preciso dimensionar bem os subsídios em relação à demanda, fazendo com que eles permitam ampliar o acesso ao direito à moradia para quem realmente não tem acesso, porque há um limite real de subsídios que o poder público consegue prover.

Para isso, faz-se necessário diálogo entre o Estado e o mercado imobiliário e regulação pública da provisão pública e privada de moradias. Mas quais são as dinâmicas relativas ao mercado imobiliário na cidade de São Paulo? Vamos refletir sobre elas a seguir.

2.4 Os dois circuitos da economia urbana e as dinâmicas do mercado imobiliário; sobre o papel do Estado; e Estado versus mercado

No espaço da cidade as dinâmicas macroeconômicas ganham feições diferenciadas e específicas. As cidades de países subdesenvolvidos apresentam dois circuitos econômicos. Cada um destes circuitos é um subsistema do sistema global que a cidade em si representa. A razão da existência de dois circuitos na economia das cidades está no conjunto de fatores que constitui a modernização tecnológica (SANTOS, 2005b).

A sociedade urbana apresenta uma massa populacional com salários muito baixos, que não possui trabalho regular, e uma minoria com altos salários. Essa combinação cria uma distinção entre as pessoas que têm permanente acesso aos bens e serviços oferecidos e as pessoas que, mesmo com necessidades similares, não conseguem atendê-las, o que cria diferenças qualitativas e quantitativas de consumo. “Estas diferenças são, ambas, causa e efeito da existência, isto é, da criação ou manutenção, nestas cidades, de dois sistemas de fluxo que afetam a fabricação, a

distribuição e o consumo de bens e serviços” (SANTOS, 2005b, p.95). As dinâmicas do mercado imobiliário em São Paulo originam-se desses dois sistemas de fluxo.

Um destes dois circuitos diz respeito a atividades criadas para servir ao progresso tecnológico e à população que dele se beneficia e resulta diretamente da modernização. O outro é um resultado indireto da modernização, pois corresponde aos indivíduos que só parcialmente se beneficiam, ou não se beneficiam, do progresso técnico e das vantagens a ele ligadas (SANTOS, 2005b).

Estes dois circuitos do sistema urbano foram nomeados por M. Santos de circuito inferior e circuito superior, com o objetivo de chamar a atenção para o problema da dependência do circuito inferior em relação ao circuito superior. (SANTOS, 2005b, pp. 96-97).

Simplificando, pode-se afirmar que o fluxo do circuito superior está composto de negócios bancários, comércio de exportação e indústria de exportação, indústria urbana moderna, comércio moderno, serviços modernos, comércio atacadista e transporte. O circuito inferior está essencialmente constituído por formas de fabricação de ‘capital não-intensivo’, por serviços não-modernos, geralmente abastecidos pelo nível de venda e varejo e pelo comércio em pequena escala e não-moderno. (SANTOS, 2005b, p.97).

O mercado imobiliário opera para a indústria da construção civil, muito moderna em São Paulo e concentrada na produção em larga escala comandada por algumas empresas, que respondem a padrões hegemônicos. Elas são inclusive multinacionais no que se refere à América Latina, exportando materiais e serviços, e possuem seus centros de decisão e gestão baseados em São Paulo. São empresas que seguem normas internacionais de operação (por exemplo as certificações ISO) na produção tanto de materiais de construção, quanto das formas-conteúdo urbanas.¹³ Produzem imóveis para o consumo residencial e empresarial das classes abastadas, e para o Estado. Sua produção tanto se dá nos terrenos de mais alto valor, quanto decide quais serão as próximas porções do espaço da cidade que serão valorizadas ou desvalorizadas em razão da lógica hegemônica a qual pertencem e que sempre está em busca de novas oportunidades de obter mais lucro (*os mapas dessa seção, ao final dela, permitem observar com nitidez essa afirmação inscrita no espaço da cidade de São Paulo*). O mercado imobiliário faz essa intermediação entre a indústria da

¹³ São alguns exemplos dessas empresas: Camargo Correa/Lopes, Gafisa, e Cyrela; e de imobiliárias: Coelho da Fonseca e a própria Lopes.

construção civil e os seus consumidores. O papel financiador dos bancos é essencial para que o negócio imobiliário, caracterizado por transações de alto valor monetário e de longo prazo, se materialize. Entendemos assim que grande parte dos fluxos do mercado imobiliário e da indústria da construção civil circula essencialmente no circuito superior. Mas certamente que não apenas nele.

A indústria da construção civil, embora muito moderna, ainda é grande empregadora de mão-de-obra, em comparação com outros ramos industriais na atualidade. E grande parte da mão-de-obra empregada na construção civil é de trabalhadores que recebem baixa remuneração e são adaptados às atividades modernas somente até o ponto em que seu trabalho os força. Esses trabalhadores em maioria consomem no circuito inferior e participam dos seus fluxos.

Os circuitos são definidos pelo conjunto das atividades num dado contexto e pelo setor populacional que está essencialmente ligado a ele para trabalhar e para consumir. A definição não é rígida. No campo do consumo por exemplo há um fenômeno parcial ou ocasional da parte das categorias sociais ligadas a outro circuito, que faz com que todos os níveis da população possam estar ligados ao consumo fora do sistema a que pertencem. Assim é o consumo da classe média, cujos padrões podem ser relacionados tão frequentemente com a categoria das classes prósperas, bem como com a das classes menos favorecidas. Os indivíduos mais diretamente ligados ao circuito inferior não são uma força de trabalho exclusiva desse circuito, pois temporária ou ocasionalmente vendem sua força de trabalho no circuito superior, como é o caso do trabalho na construção civil, que inclusive é sazonal por natureza. Também para as atividades, algumas com as características principalmente de um dos circuitos podem participar das do outro – isto acontece com mais frequência no circuito superior e em certas categorias de fabricação, onde podem coexistir firmas de diferentes tecnologias e organizações (SANTOS, 2005b).

“[...] a diferença fundamental entre as atividades do circuito superior e do circuito inferior está baseada nas diferenças tecnológicas e de organização.” (SANTOS, 2005b, p. 100).

No sistema superior são utilizados um importante e elevado nível tecnológico e uma tecnologia de capital intensivo. No circuito inferior a tecnologia é trabalho intensivo, geralmente do local de origem ou localmente adaptada ou recriada. O primeiro é imitativo e o segundo apresenta um considerável potencial criativo (SANTOS, 2005b).

A tecnologia utilizada no circuito superior contém um nível muito grande de capital. No circuito inferior, ao contrário, as atividades utilizam menos capital, não necessitam de uma organização burocrática, e caracterizam-se pelo trabalho intensivo. As atividades modernas compreendem poucas pessoas em relação ao volume e ao valor da produção e têm o salário como forma principal de compensação pelo trabalho (SANTOS, 2005b).

Além deste mercado imobiliário hegemônico, poderíamos dizer também que existe um “mercado imobiliário popular”, característico do circuito inferior. Faz-se necessária uma pesquisa aprofundada quanto a isso, mas alguns aspectos se evidenciaram para nós ao estudar a produção pública de habitações, uma vez que na totalidade da cidade as esferas do público e do privado estão em interação.

Diante da ausência de alternativas de consumo imobiliário, a população do circuito inferior cria e produz alternativas de moradia ao seu alcance. Um dado relevante neste sentido é o de que 77% das unidades habitacionais (UHs) construídas no Brasil em 2006 foram feitas em regime de autoconstrução, de acordo com a consultoria Booz Allen Hamilton.¹⁴ Há um enorme consumo individual de material de construção, o chamado consumo formiga. Em 2006, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva reduziu ou eliminou taxas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de materiais de construção essenciais, o que levou à redução de preços e ao amplo aumento das vendas.

Essa porcentagem de cerca de 80% das UHs no país serem feitas por meio da autoconstrução revela a ausência de alternativas no mercado imobiliário do circuito superior. Claro que as classes média e alta também “autoconstroem”, mas sem dúvida em uma proporção muito menor do que a classe pobre, para quem na maioria das vezes esta é a única opção de ter um teto. Essa autoconstrução em maioria não é executada pelo futuro morador, mas sim contratada por este, que paga pelos materiais de construção e serviços de terceiros. Interessante notar que os materiais de construção parecem ser em maioria oriundos do circuito superior, uma vez que é um setor caracterizado pela concentração empresarial em poucas firmas – principalmente em relação à produção de cimento. Quanto aos serviços, mesmo que o futuro morador/proprietário participe do trabalho na construção, ela é geralmente realizada em conjunto com parentes e vizinhos, ou conhecidos da região, que recebem pelo

¹⁴ Para mais informações ver: <http://www.boozallen.com/>.

trabalho. É por isso que entendemos que é possível falar de um “mercado imobiliário popular”, que envolve a venda direta de terrenos para autoconstrução, ou mesmo de imóveis usados autoconstruídos, entre proprietários (legais ou ilegais) do circuito inferior, e a contratação de trabalho para a construção. Nos terrenos comprados inicia-se a autoconstrução contratada. A lógica de ocupação da periferia e dos terrenos e porções desvalorizadas da cidade passa por esse mercado. Os filhos da população pobre que historicamente migrou para São Paulo de outras regiões do Brasil e se instalou na periferia (como vimos no Capítulo 1), aos poucos foram (e vão) se mudando da autoconstrução de seus pais, e buscando opções próximas a eles, como é muito comum, redesenhando a paisagem dos bairros populares da periferia. Essa dinâmica ficou clara durante a realização de nosso trabalho de campo. A habitação de destino dessa mudança pode ser uma opção do “mercado imobiliário popular” (só o terreno para realização da autoconstrução, ou imóvel autoconstruído revendido), ou uma opção produzida pelo poder público.

Outro dado dos fluxos ligados à habitação no circuito inferior é a produção para aluguel, muito comum nos bairros populares e nas favelas também. A necessidade de oferta de habitação é tão premente que se transforma em oportunidade de “investimento” para os que conseguem obter um pouco mais de recursos dentre os pobres. É muito comum que, ao conseguir mais recursos, algumas pessoas do circuito inferior construam por exemplo um grupo de “casinhas” em um terreno e passem a oferecê-las para aluguel. “Casinhas” porque são em geral pequenas, mas com alguns cômodos e com banheiro. Às vezes são somente cômodos com banheiros coletivos. A diferença deste aluguel é que ele não se enquadra nas normas hegemônicas, não precisando partir de contratos que envolvam garantias formais, como os aluguéis do circuito superior. Ao contrário, ele é pautado em uma solidariedade pela contigüidade, ou em uma confiança necessária, enquanto esta puder durar, à sobrevivência do momento, seja do locador, seja do locatário.

Os cortiços existentes nos prédios de porções desvalorizadas da cidade, em especial no centro histórico, são um caso diferente e mais complexo. O aluguel também não se enquadra nas normas hegemônicas, mas todo o contexto é diferente. Esses prédios geralmente tem um proprietário que pertence ao circuito superior e que se utiliza desta propriedade como uma forma de lucrar sem precisar investir na materialidade de sua posse. Entre o proprietário e os moradores do cortiço existe a figura do intermediário, contratado por aquele para realizar a cobrança do aluguel

destes. Figura associada historicamente a imagens de violência e extorsão, o intermediário é um agente a serviço da manutenção de uma exploração oriunda de setores hegemônicos sobre a população pobre. Em razão disso os cortiços são uma forma-conteúdo que consideramos difícil de analisar, mas que aparentemente são parte de fluxos do circuito superior e do circuito inferior.

No circuito superior, a definição do preço pauta-se no lucro marginal a longo prazo. Para o circuito inferior, é o curto prazo que define o preço. No primeiro faz-se necessário acumular capital para manter a atividade e renová-la quando houver progresso tecnológico. A acumulação de capital não interessa para o circuito inferior, pois o principal é sobreviver e, se possível, participar de algumas formas peculiares de consumo modernas (SANTOS, 2005b). O aluguel nos bairros populares e a autoconstrução são sem dúvida maneiras criadas para contribuir à sobrevivência no circuito inferior.

Os lucros resultantes do volume total da produção são grandes no circuito superior, mas o lucro marginal por unidade é limitado. A produção total é pequena no circuito inferior e o lucro marginal por unidade é grande, pois a cadeia de produção e comercialização envolve um grande número de intermediários. É a utilização geral do crédito (em maioria em taxas usurárias) que permite a grandeza desses lucros marginais e fornece subsistência para uma enorme população. Essa utilização geral do crédito é um dos mais importantes elementos para a explicação das grandes e médias aglomerações do Terceiro Mundo (SANTOS, 2005b).

O circuito inferior é integrado localmente e o circuito superior tem seus resultados das atividades locais integrados em um nível superior, de outra cidade, de outro local do país e no exterior. Os elementos e a articulação do circuito inferior estão na cidade e sua região, enquanto o circuito superior procura essa articulação em geral fora da sua região (SANTOS, 2005b).

Como afirmamos, cada um dos circuitos é um subsistema do sistema global que a cidade em si representa. O poder público local, o Estado na forma da Prefeitura, atua sobre a totalidade da cidade e possui um papel, de potencial enorme, na orquestração ou administração de movimentos do espaço na cidade. Compreender as dinâmicas do mercado imobiliário nos dois circuitos pode colaborar para uma atuação negociada do Estado com o mercado, de modo a atender o interesse público na habitação.

A ação do Estado é importante em diversas áreas de atividades e a maneira como realiza sua coleta e disponibilização de recursos tem repercussões importantes na organização do espaço (SANTOS, 2005b).

Existe um *overhead capital* (capital para despesas correntes¹⁵) que é criado nas grandes cidades pelo Estado. O Estado justifica certas despesas pela pressão de demanda de uma parte da população e estas despesas acabam, por fim, servindo para a expansão a menores custos do circuito superior. Com isso, os fundos utilizáveis para outros projetos de capital são reduzidos (McKEE e LEAHY, 1970a, p. 487; citados por SANTOS, 2004a, p. 171). A utilização dos recursos públicos no favorecimento da criação de *overhead capital* colabora à redução dos custos da produção, mas não dos preços. Isso impede a realização de investimentos de ordem social. Assim, para FRANKMAN (1969, p. 13; citado por SANTOS, 2004a, p. 172) as despesas antecipadas com o *overhead capital* devem ser evitadas, para permitir, ao mesmo tempo, evitar as capacidades ociosas nesse domínio. O Estado deveria responder apenas às demandas realmente existentes, para deixar uma margem orçamentária para outras utilizações do capital público.

A ideologia do crescimento é uma parte importante nas decisões de investimento dos poderes públicos. A necessidade que uma equipe governamental sente de atrair novas indústrias, ou atividades empregadoras e geradoras de receita, é em geral aceita como razoável pelas pessoas, que são tranquilizadas pela perspectiva de aumento do produto nacional. As conseqüências desses caminhos dos gastos públicos são graves no plano econômico e no plano social, pois resta pouco ao Estado para realizar os investimentos humanos. Isso se repercute também no plano da organização do espaço. A parceria entre o Estado e as grandes empresas, privilegiadas sem razão como um caminho para o desenvolvimento, tem que ser observada (SANTOS, 2004a).

Os dois circuitos da economia urbana competem pela conquista do mercado e pelo domínio do espaço. Isso acontece em razão de uma tendência apresentada pelo circuito superior de unificar totalmente o mercado e do circuito inferior, por outro lado, de combater por uma parte na organização do espaço, colocando-se em concorrência com o circuito superior (SANTOS, 2004a).

A área de influência do circuito inferior é contínua, ao contrário da área de influência do circuito superior. Mas o mercado do circuito superior é unificado. E os

¹⁵ Tradução nossa.

mercados do circuito inferior das diferentes aglomerações são divididos, como uma justaposição de mercados quase sem interação (SANTOS, 2004a).

A unicidade das técnicas, da informação e do dinheiro, produtoras da globalização, convocam a Cidade de São Paulo a ser moderna a cada momento histórico. A Cidade, assim, entra em crise porque não consegue ao mesmo tempo fornecer as condições para a reprodução das novas manifestações do modo de produção e manter condições mínimas de vida para a massa trabalhadora. Ganham as primeiras, perdem as segundas (SILVEIRA, 2004g).

Conforme há uma substituição de uma divisão territorial do trabalho hegemônica, há uma mudança na cidade. Essa mudança aparece nos papéis econômicos e simultaneamente na incapacidade de dar respostas às necessidades de moradia, circulação, ensino e saúde, entre outras. (SILVEIRA, 2004g)

Os consumos estão se dando em abundância, graças à publicidade e ao crédito público e privado. Uma manifestação desse movimento foi a expansão da habitação de classe média em décadas passadas. Apesar desses fatores, há na cidade de São Paulo uma escassez contínua de moradia e a aceleração de processos de especulação, verticalização (SOUZA, 1994; citado por SILVEIRA, 2004g) e periferação (ALMEIDA, 2000; citado por SILVEIRA, 2004g). O sistema público de ações ou não mostra-se apto a construir moradias dignas aos seus trabalhadores, ou as constrói nas distantes periferias. Os trabalhadores continuam dependentes do centro e embora possam passar a ter o direito de propriedade, não têm o direito de morar dignamente (SILVEIRA, 2004g). Esses processos também se mostram nítidos no espaço da cidade, como demonstram o Mapa de localização da oferta de empregos na cidade, e os mapas de qualidade das moradias por localização e de renda das moradias por localização, disponibilizados a seguir.

A renovação da maior parte do meio construído está brecada pelas crises econômicas, mas, por outro lado, o neoliberalismo parece ter acionado um processo acelerado de renovações urbanas pontuais. Isso significa que, em algumas porções da cidade fluem torrentes de dinheiro sob a forma de empréstimos privados, internacionais e nacionais, que podem ser vinculados à esfera do poder público. A construção de prédios residenciais de classe média, por exemplo, multiplica-se (SILVEIRA, 2004g). Esses são os movimentos do mercado imobiliário hegemônico aos quais nos referíamos, de decidir que porções serão valorizadas ou desvalorizadas a cada momento.

Essa produção permanente de escassez ganha atualmente sua expressão contemporânea na aplicação de receitas de cunho macroeconômico, nas quais o capital é sempre mais abundante que o trabalho para aqueles atores hegemônicos, em detrimento da economia real do país e da Cidade, na qual o trabalho é sempre mais abundante que o capital. Estado e empresas, tantas vezes, em cooperação ou em conflito, tem tido um papel determinante na produção do desemprego (SILVEIRA, 2004g, p. 65).

A Cidade é produtora, de modo estrutural e simultâneo, de riqueza e pobreza, de abundância e escassez. Os vetores externos e internos aceleram ou desaceleram as constantes readaptações. Isso fez com que os circuitos da economia urbana tenham se desenvolvido, na metrópole industrial e na metrópole informacional-financeira, na forma de vasos comunicantes: como ambos resultam da modernização, atualmente encontram as condições da sua reprodução. A globalização, presente na chegada de novos objetos e novas formas de fazer, incentiva o surgimento de um novo circuito superior marginal, empenhado em codificar e decodificar os objetos e as normas correspondentes ao novo momento do modo de produção (SILVEIRA, 2004g).

O consumo é a prova da modernização, na sua diversificação e no seu aprofundamento. Ele mostra-se um motor da reorganização dos sistemas de objetos e dos sistemas de ações. O crédito e a propaganda são fundamentos da produção de novos objetos e serviços que interessam a todas as camadas da sociedade. Quando não alcançam a todos, é gerado um abundante circuito inferior, que põe em circulação uma produção, mesmo que de pequena escala (SILVEIRA, 2004g).

A criação de equipamentos públicos ou uma regulação firme privilegiando um uso para todos, poderia ajudar o trabalho e abrigar o novo que é criador de economia, ao invés de destruí-lo com a chamada formalização. O Estado não deve ser o guardião da apropriação privada de uma produção social; ao fazer isso ele se torna um feitor de excluídos sociais. O poder público não pode continuar reproduzindo a lógica do capital (SILVEIRA, 2004g). O poder público precisa, ao contrário, procurar garantir que as suas ações considerem a totalidade da cidade, ou seja: o interesse público, de todos.

O eixo da discussão precisa, certamente, ser repensado, pois os problemas da escala mundial e nacional batem às portas da cidade. Hoje a pobreza é 'produzida politicamente pelas empresas e instituições globais' que, depois, oferecem aos Estados pagar 'para criar soluções localizadas, parcializadas, segmentadas' (SANTOS,

2000, p. 73). São formas de violência que um discurso de modernização busca mascarar. Qual é afinal o papel do trabalho na cidade? Os governos municipais não podem fugir do entendimento de um problema planetário ao pensar suas ações e suas alianças (SILVEIRA, 2004g, p. 70).

Se a política entregasse a palavra aos homens lentos (SANTOS, 1996; citado por SILVEIRA, 2004g), talvez pudesse compreender que “os reais conteúdos da cidadania têm hoje mais a ver com a imobilidade relativa das pessoas em certas partes da Cidade” (SILVEIRA, 2004g, p. 70). Então, mostra-se fundamental entender a forma que hoje assume o trabalho, o consumo e a vida.

Uma nova política deve analisar o uso do território brasileiro e, assim, da Cidade de São Paulo. “O estudo dos conteúdos existenciais do espaço poderá sugerir novas formas de combinar os materiais da história do presente imaginando uma cidade para todos” (SILVEIRA, 2004g, p. 70).

[...] O urbano é freqüentemente o abstrato, o geral, o externo. A cidade é o particular, o concreto, o interno. [...] há histórias do urbano e histórias da cidade.

Entre as possíveis histórias do urbano estaria a história das atividades que na cidade se realizam; do emprego, das classes, da divisão do trabalho e do seu inverso, a cooperação; e uma história que não é bastante feita: a história da socialização na cidade e a história da socialização pela cidade. E, entre as histórias da cidade, haveria a história dos transportes, a história da propriedade, da especulação, da habitação, do urbanismo, da centralidade. O conjunto das duas histórias nos daria a teoria da urbanização, a teoria da cidade, [...] (SANTOS, 1998, pp. 69-70).

Haveria possibilidade de a interação do Estado com os atores não-hegemônicos e com os movimentos sociais se caracterizar como criadora de uma relação normativa que seja dialética e que faça com que sejam produzidas outras cooperações, dos atores não-hegemônicos, que valorizem a solidariedade produzida pela cidade? Acreditamos que esse é um objetivo difícil de ser alcançado. No entanto pensamos que é importante que seja um objetivo e que se o poder público procurar ser verdadeiramente aberto ao diálogo, a solidariedade dos atores não-hegemônicos e sua participação cívica crescente certamente permitirão ir reforçando as esferas democráticas na cidade.

Estas questões discutidas tratam também da distribuição do excedente, da redistribuição de recursos que o Estado deve fazer em busca de maior igualdade social. O excedente se reproduz mais localmente, quanto maior a complexidade das

atividades no local. Mas a reutilização do excedente é seletiva, em se tratando de indivíduos ou de empresas. A sua redistribuição é aparente e provisória. O excedente retorna para as empresas principais, seja por meio do consumo, seja por meio da poupança. Assim, o excedente novo e ampliado no processo retorna para as grandes empresas como capacidade de investimento e de acumulação.

A redistribuição do excedente socialmente produzido deveria, portanto, ser redefinida como fazendo parte do mecanismo de aceleração da circulação, da acumulação e da concentração do capital. Como as grandes empresas são total ou parcialmente estrangeiras, a população dos países em vias de desenvolvimento contribui para a acumulação capitalista em escala mundial e sofre, por contragolpe, um empobrecimento das suas camadas menos favorecidas, cujo acesso ao capital e ao trabalho permanente e bem remunerado se torna cada vez mais difícil. (SANTOS, 2003, p.153).

O Estado é capaz de guardar uma parte do excedente produzido, por intermédio dos impostos, e de redistribuí-lo. Mas há alguns obstáculos que dificultam isto. Um deles é que a modernização da economia exige do Estado o alargamento e a sofisticação do seu aparelho burocrático – para isso o Estado gasta recursos que, no limite, favorecem apenas o crescimento do setor privado. Outro obstáculo para a redistribuição do excedente pelo Estado é o de que grande parte do orçamento para o desenvolvimento vai para infra-estruturas indispensáveis para a atividade das empresas modernas, ou para a instalação de indústrias de base destinadas a fornecer insumos às empresas capitalistas (SANTOS, 2003).

Cada lugar é, então, definido por uma combinação particular de modos de produção concretos, isto é, por uma forma particular da dialética entre as forças produtivas e as relações de produção. O ‘valor’ do capital é, também, função de sua localização, se bem que o capital possa, por sua vez, modificar o valor do lugar. Quanto aos homens, ‘segundo o lugar que ocupam no espaço, eles não têm o mesmo valor nem as mesmas oportunidades (perspectivas de valor)’ (SANTOS, 1975a, 1978, citado por SANTOS, 2003, p.155).

Como resultado dessa não-distribuição do excedente, pode-se observar na cidade de São Paulo e em outras cidades, entre outros aspectos, a segregação espacial da população, com a criação de enormes favelas e com a expansão da periferia com poucos serviços. Essa segregação espacial resulta das condições de apropriação do espaço pelas diferentes classes sociais e pode ser explicada também pela especulação

fundiária, uma maneira de extrair mais-valia dos terrenos urbanos, muitas vezes valorizados por investimentos públicos.

O excedente é acima de tudo um fluxo, que, claro, depende dos fixos. Como no regime capitalista a lei fundamental é a da acumulação do capital na velocidade máxima, os fluxos de excedente convergem para onde se encontram os mecanismos mais eficazes para sua multiplicação (SANTOS, 2003). O excedente toma a forma do lucro no sistema capitalista e por isto em grande parte ele não pode ser redistribuído. Importantes mudanças econômicas e políticas são necessárias para que o excedente se torne verdadeiramente um fundo social.

Sem recursos provenientes da divisão do excedente, a capacidade de ação do poder público fica limitada. Mas recursos não são apenas financeiros. Recurso é toda possibilidade, material ou não, de ação existente para os homens, como indivíduos, empresas ou instituições. Recursos são coisas, relações, idéias, sentimentos, valores. A partir de sua distribuição (dos recursos), os homens mudam a si mesmos e ao entorno. A cada momento os recursos são outros, porque estão sempre em transformação, se renovando, e criando outra totalidade (SANTOS, 1996).

A divisão do trabalho é causa da distribuição da totalidade de recursos. Por meio da divisão do trabalho, a totalidade dos recursos (mundial ou nacional) torna-se funcional e objetiva, o que se dá nos lugares. “O espaço como um todo reúne todas essas formas locais de funcionalização e objetivação da totalidade.” (SANTOS, 1996, p. 107). Os lugares são, assim, ao mesmo tempo, resultado e condição da divisão do trabalho, sendo um fator de seu processo. É a divisão do trabalho, porém, que precede o processo, ao portar as forças de transformação, que são conduzidas pelas ações e encaixadas em objetos que as tornam possíveis.

O entendimento do fenômeno da divisão do trabalho significa a análise dos conflitos. Um conflito fundamental é a disputa entre o Estado e o Mercado, que é justamente esse conflito pela apropriação do excedente e pelo tipo de investimento do excedente na produção do espaço, que discutíamos. Estado e mercado, porém, são entidades internamente diversificadas. No mercado, há diversas empresas que de acordo com a sua força e com os respectivos processos produtivos, induzem a uma divisão do trabalho que corresponde ao seu interesse. As diversas escalas do poder público, por sua vez, concorrem por uma organização do território adequada à opção mais vantajosa para cada uma delas. “As modalidades de exercício da política do

poder público e da política das empresas têm fundamento na divisão territorial do trabalho e buscam modificá-la à sua imagem” (SANTOS, 1996, p. 109).

O conflito entre Estado e mercado deve ser considerado na elaboração das ações do poder público. O Estado (na escala de autoridade local) possui uma influência na divisão territorial do trabalho em São Paulo por meio dos eventos por ele produzidos na habitação social, conforme veremos no Capítulo 3. Essa divisão territorial do trabalho depende e dependerá dos conjuntos significativos de recursos disponíveis no início da ação. E os recursos (financeiros e humanos também) do poder público dependem da apropriação e direcionamento do excedente.

O poder público, em nome da modernidade e das necessidades da globalização da economia, é chamado a implantar novos objetos que custam caro. Ao fazê-lo, o poder público aceita uma ordem de prioridades, voltada a alguns poucos atores, e relega a segundo plano os outros, que são empresas menores, instituições menos estruturadas, pessoas. A problemática social é assim agravada. Graças aos recursos públicos, alguns atores encontram as condições de sua plena realização, como a fluidez e a adequação às novas necessidades técnicas da produção, e a maioria (os demais atores) fica sem resposta adequada para as suas necessidades essenciais. Acontece uma produção limitada de racionalidade associada a uma produção ampla de escassez (SANTOS, 1996). É esse processo que precisa ser analisado para elaborar a ação pública tendo em consideração o conflito de interesses entre Estado e mercado.

A ação pública precisa ser voltada a privilegiar o conjunto dos habitantes da cidade. Neste sentido, o atendimento pelo Estado dos interesses privados, do mercado, apenas deveria ocorrer caso gerasse a obrigatoriedade de um subsídio cruzado, de investimentos de caráter público para os quais o Estado precisa de recursos. O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo elaborado na gestão 2001-2004, sob influência do Estatuto da Cidade, traz uma série de instrumentos legais que podem colaborar a essa atuação do Estado que estamos defendendo, mas para tornar reais estes instrumentos faz-se necessário um governo e uma administração pública realmente comprometidos em utilizá-los, ou seja, realmente comprometidos em atuar pelo interesse público.

Refletindo nessa linha de como pensar uma atuação “conjunta” entre Estado e mercado na habitação em São Paulo, onde o primeiro regularia e direcionaria as ações do segundo para que ambos possam somar esforços em direção ao interesse público, ao invés de canalizar esforços e recursos ao incremento do lucro/apropriação do

excedente pelas empresas deixando a massa trabalhadora relegada a segundo plano, vale entrarmos um pouco mais a fundo na dinâmica econômica envolvida nesses processos.

Para Sílvia Schor (2007, comunicação verbal), a oferta de moradia pelo setor privado para a população pobre seria a maneira de interromper esse crescimento das favelas. Seria preciso pensar uma oferta de moradias pelo setor privado da construção civil, que levasse em consideração que a capacidade de pagamento das famílias é baixa e a elasticidade-preço da demanda é muito alta. Assim, qualquer elevação no preço da terra afugenta rapidamente uma fatia importante da demanda potencial para a indústria da construção civil. Por outro lado, a elasticidade-preço do segmento de alta renda é muito baixa e a habitação do setor privado vem passando por momentos de estagnação no segmento.

Nesse sentido é importante construir estratégias para lidar com as externalidades negativas da aglomeração, como a dificuldade da estrutura pública em ofertar os serviços públicos essenciais, ou ainda em garantir os direitos sociais. As soluções são buscadas na esfera municipal de governo, e o poder público tem a possibilidade de passar a atuar estrategicamente em conjunto com o mercado, de procurar cada vez mais alternativas de subsídio cruzado, e nas quais os interesses do mercado sejam submetidos à regulação pública em prol do interesse público.

O poder público tem um papel de atender e subsidiar a população para a qual não há alternativas no mercado formal de imóveis. Nesse sentido, medidas pontuais, como o aluguel social, permanecem importantes. Mas a política habitacional precisa de muito mais escala do que ela já teve até agora. Exemplo disso é o Balanço divulgado em julho de 2006 pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), sobre o atendimento habitacional entre 1967 e 2006. O total de todo este período, considerando todas as modalidades de produção, foi de 391.711 unidades habitacionais entregues. A partir de 1995 há uma grande aceleração da produção, mas mesmo assim a capacidade de atendimento demonstra-se muito pequena.

Para mudar a qualidade de vida das pessoas da metrópole são necessários maciços investimentos em infra-estrutura. O poder público continuará na cidade de São Paulo e tem a obrigação de intervir na questão habitacional, embora aparentemente só o consiga fazer em escala limitada. Mas e a indústria da construção civil? Quais são as perspectivas no Estado de São Paulo e na capital? Será que ela terá

mesmo um papel ao lado do poder público para atender a demanda por moradia? Há espaço para a indústria da construção civil crescer em São Paulo? Vamos analisar essas questões para concluir essa reflexão que busca situar a problemática habitacional quanto à totalidade da cidade.

Lançamentos Imobiliários no Mercado Formal de Habitação

Distritos do Município de São Paulo
1992/2006

MAPA 28

Lançamentos Residenciais

Lançamentos Residenciais Agregados⁽¹⁾

Fonte: Cadastro Embraesp, 1992/2006.
Nota: Os lançamentos de 2006 foram totalizados apenas o período de janeiro a agosto.
(1) Número de lançamentos agregado por Área de Ponderação da Amostra do Censo IBGE/2000.

Lançamentos Imobiliários no Mercado Formal de Habitação, por Períodos

Distritos do Município de São Paulo
1992-2006

1992/1994

1995/1997

1998/2000

2001/2003

2004/2006

□ Distritos
○ Lançamento Residencial

0 6 12 18
Quilômetros

Fonte: Cadastro Embraesp, 1992/2006.
Nota: Os lançamentos de 2006 foram totalizados apenas para o período de janeiro a agosto.

Nota: reprodução idêntica ao original, mapa elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo

Área Total dos Lançamentos Residenciais
Distritos do Município de São Paulo
1992-2005

MAPA 30

Nota: reprodução idêntica ao original, mapa elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo

Empregos Formais
Distritos do Município de São Paulo
2000

Empregos formais

Empregos formais por habitante de 15 anos e mais

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000; Ministério do Trabalho e Emprego.
Relação Anual de Informações Sociais – Rais 2004.
Nota: Realizado com Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo>.

Distribuição de Domicílios, segundo Faixa de Renda
Distritos do Município de São Paulo
2000

Domicílios com renda domiciliar
de até 3 salários mínimos

Domicílios com renda domiciliar
de 20 ou mais salários mínimos

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. Projeção Estatística da Amostra.
Nota: As porcentagens indicam a relação entre domicílios de determinada faixa de renda e o número total de domicílios permanentes, ambas as variáveis referentes a cada uma das 456 Áreas de Ponderação da Amostra do Censo IBGE/2000 definidas para o Município de São Paulo.

Domicílio segundo Padrão de Renda e Conforto

Distritos do Município de São Paulo
2000

Distritos

Grupos de domicílios por padrão de renda e conforto

- Baixo padrão de renda e conforto**
Este grupo refere-se ao conjunto de Áreas de Ponderação da Amostra/Censo 2000 em que se verifica a predominância de domicílios com 1 a 3 moradores por dormitório e renda domiciliar de até 5 salários mínimos.
- Padrão regular de renda e conforto**
Este grupo refere-se ao conjunto de Áreas de Ponderação da Amostra/Censo 2000 em que se verifica a predominância de domicílios com 1 a 3 moradores por dormitório e renda domiciliar de até 10 salários mínimos.
- Médio padrão de renda e conforto**
Este grupo refere-se ao conjunto de Áreas de Ponderação da Amostra/Censo 2000 em que se verifica a predominância de domicílios com até 2 moradores por dormitório e renda domiciliar entre 5 e 20 salários mínimos.
- Bom padrão de renda e conforto**
Este grupo refere-se ao conjunto de Áreas de Ponderação da Amostra/Censo 2000 em que se verifica a predominância de domicílios com até 2 moradores por dormitório e renda domiciliar maior que 10 salários mínimos.
- Alto padrão de renda e conforto**
Este grupo refere-se ao conjunto de Áreas de Ponderação da Amostra/Censo 2000 em que se verifica a predominância de domicílios com até 2 moradores por dormitório e renda domiciliar maior que 20 salários mínimos.

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000. Projeção Estatística da Amostra.

Nota: reprodução idêntica ao original, mapa elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo

2.5 A indústria da construção civil e o mercado imobiliário hoje

O Brasil possui uma indústria de construção civil bastante desenvolvida, tanto no segmento de obras públicas como nos segmentos industrial, comercial e residencial. Suas empresas, muitas de grande porte e comprovada competência técnica, tem sido capazes de atuar tanto no mercado interno como em diversos mercados externos, nos quais têm revelado sua capacidade de competir com empresas de outros países.

Segundo a Pesquisa Anual da Indústria da Construção – PAIC (IBGE), em 2005, as mais de 105 mil empresas do setor geraram quase 1,6 milhão de empregos, com gastos salariais superiores a R\$ 15,5 bilhões, correspondendo a um salário médio mensal de 2,7 salários mínimos. A indústria da construção realizou obras e serviços no valor de R\$ 100 bilhões, sendo que deste montante R\$ 41,7 bilhões vieram de obras contratadas por entidades públicas, o que representa 41,7% do total. No confronto dos anos de 2005 e 2004, as construções executadas tiveram um decréscimo real de 5,4%. As receitas provenientes do exterior registraram aumento nominal de 39,7%, mas ainda representam uma parcela reduzida no valor total da receita do setor (3,1%). O resultado de queda pode ser explicado pela desaceleração no ritmo de crescimento do Produto Interno Bruto - PIB, que passou de 5,7%, em 2004, para 2,9%, em 2005.

A PAIC de 2006 registra o emprego de mais de 1,5 milhão de pessoas pelas 109 mil empresas do setor e o pagamento de salários e outras remunerações no valor de R\$ 17,4 bilhões (média mensal de 2,5 salários mínimos). O conjunto das empresas realizou obras e serviços no valor de R\$ 110,7 bilhões, dos quais R\$ 47,1 bilhões em construções para entidades públicas. Na comparação com 2005, as construções executadas cresceram 13,0%, com um aumento real de 7,1%. O valor adicionado registrou aumento nominal de 12,5% ou 6,7% em termos reais. Em 2006, do total de obras executadas, 42,6% foram realizadas para o setor público. No mesmo ano, o PIB do país cresceu 3,8% e a atividade de construção, 4,6%.

O cenário vem se alterando positivamente para a indústria da construção civil no Brasil muito recentemente, pois outras variáveis entraram em ação. O setor imobiliário e o crédito vêm se expandindo mais intensamente desde o fim de 2005. A redução das taxas de juros praticadas nos financiamentos imobiliários e o aumento da renda familiar proporcionaram maior poder de compra. As grandes construtoras,

desde 2005, fizeram um movimento em direção à população com renda entre 5 e 10 salários mínimos. Mas também continuaram a ampliar a verticalização de São Paulo, com a produção de edifícios de apartamentos para a classe média e as camadas de renda mais alta.

Em 2006, a atividade empresarial de construção foi beneficiada também pela redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre diversos insumos da construção, citada acima. Outro fator que contribuiu para acelerar o crescimento do setor foi a abertura de capital de grandes construtoras, que permitiu o acesso a recursos externos, a compra ou fusão de empresas, localizadas fora de São Paulo ou especializadas no segmento de baixa renda (construção de imóveis com valor de cerca de R\$ 40 mil) ou no chamado segmento econômico, no qual as unidades têm preços entre R\$ 100 mil e R\$ 200 mil.

A XXXI Sondagem Nacional da Indústria da Construção Civil, realizada pelo Setor de Economia do SindusCon – SP e FGV Projetos, em maio de 2007, confirmava esses movimentos do mercado imobiliário. O indicador de desempenho das empresas no Brasil apresentava índice de 49,5 pontos, significando um aumento de 2,9% em relação à última pesquisa. Na comparação anual, houve crescimento de 18,7%. Ainda em comparação a maio de 2006, pode-se destacar a melhora na evolução do volume de negócios e no faturamento das empresas, com crescimento de 28% e 49,7%, respectivamente.

De acordo com o Informativo do Setor de Economia do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo de julho de 2007: em junho de 2007, no Brasil, o volume de recursos carreados da Poupança para o financiamento habitacional havia crescido 56% e atingido R\$ 1,4 bilhão. No ano, o crédito habitacional contratado já se aproximava da marca de R\$ 7 bilhões, o que representava um crescimento de 67% na comparação com o mesmo período de 2006. Em 12 meses, o número de unidades financiadas com recursos da Poupança havia atingido 143,7 mil, sendo o maior resultado desde 1988. Outro aspecto importante é que o crédito estava especialmente concentrado na região Sudeste – cerca de 71% do montante advindo da Poupança foi destinado à região, sendo que apenas o Estado de São Paulo recebeu 46%.

A pesquisa de emprego da FGV Projetos/SindusCon-SP (sobre empregos na construção civil), realizada com base nos dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), também mostrou uma aceleração na taxa de crescimento nesse período 2006-

2007. No acumulado do ano até maio de 2007, a taxa de crescimento foi de 6,6% na comparação com o mesmo período de 2006, sendo que, no primeiro trimestre de 2007, o emprego cresceu 6% em relação ao mesmo período de 2006 e, nos meses de abril e maio, a taxa de crescimento passou para 7,5%.

No último trimestre de 2008, quando os impactos negativos da crise financeira internacional começaram a provocar a desaceleração do crescimento da economia brasileira, a indústria da construção civil interrompeu um período de três anos de euforia. Entre janeiro e outubro de 2008, essa indústria criou 303 mil empregos formais, superando o aumento do emprego na indústria de transformação e na agropecuária. Segundo análise do jornal Estado de S. Paulo, “o crescimento do setor de construção dependerá mais de obras públicas e dos financiamentos à habitação popular. Deverá, portanto ser crescente o papel do FGTS, mas as construtoras terão de se voltar mais para a produção de unidades de baixo custo”.¹⁶

Mas a continuidade desse movimento e o aumento ainda maior da oferta dessas unidades depende diretamente de financiamento dos bancos e fundos administrados pelo governo, e do apoio governamental em nível federal, estadual e municipal, que têm crescido, mas precisa se desenvolver mais, sobretudo no atual cenário de desaceleração do crescimento da economia nacional e global, que pode ampliar o desemprego e enfraquecer a demanda por imóveis novos.

Para a população que mora em favelas e cortiços, porém, o acesso ao financiamento ainda é restrito por diversas razões: emprego ou atividade econômica informal, dificuldade de comprovação de renda, inadimplência anterior, flutuações acentuadas de renda ou insuficiência de renda para o financiamento pretendido ainda são barreiras muito fortes para a compra de um imóvel pelas pessoas ou famílias de baixa renda. Taxas de juros elevadas, taxas de abertura de crédito e prazos de financiamento inadequados também funcionam como obstáculos à compra de um imóvel. Para grande número de pessoas ou famílias, o aluguel, a favela e o cortiço ainda são as alternativas viáveis.

Mesmo com taxas de juros reduzidas e prazos alongados as famílias de baixa renda têm dificuldades para ingressar no mercado imobiliário formal.

O Sindicato das Indústrias de Construção Civil do Estado de São Paulo (SindusCon-SP), apresentou em novembro de 2007 levantamento sobre o déficit

¹⁶ O Estado de S. Paulo, 4 de dezembro de 2008, pág. 3.

habitacional do País, realizado em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV). De acordo com esse estudo, o problema do déficit habitacional brasileiro será resolvido se houver subsídio do governo federal de R\$ 110 bilhões, de 12 a 15 anos, e mecanismos para que a habitação social seja atendida pelo mercado, proposta apresentada pelo Sindicato ao governo federal.¹⁷

Considerando-se um déficit de cerca de 8 milhões de moradias ao preço médio de R\$ 40 mil, o SindusCon-SP estimou em 2007 que seriam necessários R\$ 320 bilhões para resolver o problema da habitação, dos quais R\$ 110 bilhões subsidiados pelo governo.¹⁸

O SindusCon-SP defende a criação de um fundo garantidor para assegurar as operações bancárias e o estímulo ao desenvolvimento do mercado secundário – hipotecas e recebíveis. Outra proposta é de um programa piloto em que parte do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) seja definida por cotista que, conforme o perfil, poderia ter acesso a subsídios para a compra de moradia. A regularização dos loteamentos (modernização do sistema de registros de imóveis, com centralização das informações fiscais, de propriedade e dívidas), a reorganização fundiária e a desoneração tributária (incluindo a criação de um cadastro positivo de crédito) também poderiam contribuir para a redução do déficit habitacional, de acordo com as propostas.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) previa no fim de 2007 recursos de R\$ 106 bilhões para o setor nos próximos quatro anos, incluindo o FGTS, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o plano de investimentos em Estados e municípios, entre outros programas. O interesse do SindusCon era o de que o governo investisse esse montante (R\$ 106 bilhões) exclusivamente em produção de moradia popular nova, pois os recursos do PAC serão destinados também para urbanização de favelas e outros tipos de melhoria habitacional.¹⁹ O setor privado está fazendo seus interesses claros com essas propostas. E propõe construção de moradias ao invés de urbanização de favelas, sendo que urbanização de favelas tem se provado uma alternativa mais viável, e que respeita laços de proximidade construídos. De

¹⁷ Fonte: Reportagem “SindusCon defende R\$ 110 bi do governo para habitação”, Agência Estado, 23/11/2007.

¹⁸ Em dezembro de 2008, dados do Ministério das Cidades identificaram o déficit habitacional do País em 7,2 milhões de moradias.

¹⁹ Fonte: Reportagem “Déficit habitacional aumenta mas governo espera queda até 2020”, agência Reuters/Brasil Online, por Maurício Savarese. Em 23/11/2007.

qualquer maneira é fundamental que o setor privado manifeste suas intenções com clareza, pois isso contribui para que o poder público se posicione e para que possa haver diálogo e a possibilidade de uma ação conjunta.

O interesse da indústria da construção pela questão habitacional é positivo e algumas das propostas podem ser interessantes para a parcela da população que hoje está fora do mercado imobiliário formal. Mas, a nosso ver, a solução desse problema não deve ser agregada. Agregações geralmente produzem cifras gigantescas e soluções habitacionais desligadas das necessidades e condições da população a ser beneficiada, como aconteceu com o BNH. Acreditamos que a questão habitacional deve ser descentralizada e resolvida no âmbito municipal ou, no máximo, regional, mediante consórcio de municípios. A solução deve levar em conta as condições locais e ser aberta à participação dos interessados, de forma democrática. Aos governos federal e estadual cabe também o papel de ter planos de longo prazo, que possam facilitar e apoiar as soluções definidas localmente, pelos municípios, de maneira integrada porém tendo o município como ator principal das ações de base local. Assim poderão aparecer soluções adequadas, com base em situações concretas, e criadas conjuntamente por técnicos e pela população interessada, ambientalmente corretas e preocupadas em colocar a qualidade de vida em primeiro lugar.

É claro que, nessa formulação, a indústria da construção pode e deve ter um papel fundamental. Também é necessário que haja flexibilidade nas soluções, que podem se basear no aluguel, no mutirão de autogestão, na compra ou no arrendamento (leasing) das novas unidades habitacionais, que precisam estar integradas à malha urbana e dotadas de todos os serviços e equipamentos essenciais.

É igualmente importante reconhecer que o desenvolvimento de programas públicos de habitação ainda não conseguiu atingir nem a qualidade nem a velocidade necessárias para reduzir substancialmente o déficit habitacional. Muito pelo contrário. Em geral o poder público não consegue ter escala de produção de moradias. Ou, se produz um número um pouco maior em um espaço de tempo menor, como foi o caso do BNH, não consegue atingir os verdadeiramente pobres e realiza uma produção de espaço urbano massificada, que não contempla necessidades específicas dos moradores, que muitas vezes desloca os pobres para as periferias e produz guetos. Planejar e agir para melhorar a questão habitacional é fundamental. Por isso mesmo, é importante que os governos federal, estaduais e municipais, e o setor privado,

negociem parcerias, subsídios cruzados, para acelerar a provisão de novas habitações acessíveis e o melhoramento dos assentamentos precários existentes.

Todavia, é no âmbito do município que os programas, vindos do governo federal ou de iniciativas privadas serão implementados. O município é o ente federativo responsável por encaminhar os eventos efetivos da habitação. Também é na esfera local que estão as especificidades a serem enfrentadas pelos programas. Onde as pessoas residem hoje, onde querem residir, se há dificuldades ambientais a serem enfrentadas, onde trabalha a população que reside em determinado lugar, se existem equipamentos urbanos suficientes, incluindo os de lazer, se existe transporte público, como romper os ciclos viciosos nos quais a pobreza força muitas pessoas a entrar, como o crime, o tráfico, entre outros. Prover habitação de qualidade é enfrentar todas essas questões e elas têm se mostrado difíceis no dia-a-dia das diferentes gestões municipais. Faltam pessoas e faltam recursos, mesmo na cidade mais rica e populosa do país, para enfrentar essas questões, que exigem cada uma seu tempo específico. O local é o locus por excelência de pensar a implementação. Programas massificados e apresentados como a “solução”, para serem reproduzidos por todo o país já se mostraram problemáticos no passado.

Assim, é preciso que os programas levem em conta as especificidades locais, para o que há de se enfrentar a questão da escala de provisão de unidades habitacionais pelo poder público e, para o que a participação popular pode contribuir muito. A dimensão do problema habitacional na cidade de São Paulo é de grande porte. Discutir participação popular em formulação e implementação de políticas públicas para tal espaço e a relação das pessoas com o governo local, pode parecer algo inusitado, ou quase impossível de realizar, a princípio. Mas acreditamos que o desafio é justamente esse. É pensar as possibilidades de participação, no processo de construção e implementação de políticas públicas, no contexto da metrópole. Para São Paulo seria possível pensar por exemplo em participação descentralizada nas Subprefeituras, e que depois seria centralizada na Prefeitura. Porém pode-se pensar também em uma outra participação, que partisse de uma situação espacial específica, que não necessariamente formasse um polígono no território, ou fosse uma cisão formal do espaço (como as Subprefeituras), mas que fosse uma situação delineada por existências ou eventos significativos em relação ao tema. Acreditamos que é pertinente e importante refletir sobre essas diferentes formas de participação na metrópole, para identificar novas possibilidades concretas de participação.

Conhecer de fato a realidade colabora muito para pensar as alternativas da formação socioespacial em questão e para pensar alternativas para o futuro. O que parece uma política ótima no papel muitas vezes pode trazer inúmeros problemas quando trazida à realidade. E conhecer esses problemas pode ajudar a não repeti-los. Mas ainda tão ou mais importante, é conhecer bem a formação socioespacial em questão, seu passado, e a sua manifestação no lugar. E é por isso que vamos na segunda parte deste estudo conhecer o que foi implementado como política municipal de habitação em São Paulo desde 1988. Conhecer os acertos e equívocos do passado é um passo que entendemos como essencial para pensar o presente e o futuro da habitação de interesse social na cidade de São Paulo.

O fato de a economia mundial estar passando por uma fase recessiva, agravada pela crise que atingiu o sistema financeiro internacional, em razão dos prejuízos das instituições financeiras com os financiamentos *subprime* no mercado imobiliário americano, não deve prejudicar necessariamente o esforço para enfrentar o problema habitacional. Como afirmou Ignácio Rangel, “em cada ‘crise’, isto é, ao se pronunciar a recessão, a economia passa a ser balançada entre um setor com excesso de capacidade e outro com insuficiência de capacidade. É o que venho estudando sob o nome de dialética da capacidade ociosa.” (RANGEL, 1986, p. 24)

Segundo I. Rangel (1986), na fase expansiva de cada ciclo econômico, que precede a recessão, um setor ou grupo de atividades econômicas se expande até por em evidência excesso de capacidade. Mas nessa mesma fase, a estrutura da demanda do sistema se modifica, pondo em evidência insuficiências e estrangulamentos, cuja superação exigirá investimentos. Esses investimentos deverão promover a utilização do excesso de capacidade acumulado num pólo e impelir a economia para nova fase expansiva. Os setores polares ficam mudando, mas não muda o fato de que ambos estão presentes em oposição dialética.

Na crise, a capacidade ociosa pode também ser vista como o pólo onde se formará a poupança, e a área onde se revelam as insuficiências pode ser vista como pólo dos investimentos futuros. Isso independe das especificações dessas áreas. Com essa análise, investimentos públicos e privados podem ser reorientados de modo a gerar ganhos para todos. A capacidade ociosa das empresas do ramo da construção civil pode ser utilizada para a habitação social, por exemplo, com o estabelecimento de acordos justos. A mão-de-obra ociosa também pode ser incorporada na produção de habitação social, como um investimento. Seriam acordos contrários ao

financiamento público de interesses privados, que retira montantes significativos da capacidade de investimento social para o prejuízo da maioria.

Os conceitos de capacidade ociosa e estrangulamento, dialeticamente unidos, têm relação direta com a questão habitacional. As opções de financiamento podem ser ampliadas com a reflexão sobre os setores econômicos que apresentam capacidade ociosa. Há iniciativas interessantes de parcerias governamentais com o setor privado, algumas iniciadas pela Prefeitura de São Paulo, que conseguiram trazer recursos para a habitação social, em um sistema de subsídio cruzado, como veremos – utilizando os mecanismos legais da Outorga Onerosa, Transferência do Direito de Construir e Operação Urbana Consorciada. Os fornecedores de crédito, graças à sua capacidade ociosa, podem também representar alternativas de financiamento bem elaboradas, voltadas ao benefício dos pobres quanto à moradia. Também há o microcrédito, que poderia acompanhar ações de habitação, na forma de colaboração a novas oportunidades de renda para o mutuário, em iniciativas conjugadas de melhoria empreendidas pelo poder público. Existem também as cooperativas de habitação, muitas vezes ligadas a sindicatos, que representam uma forma a ser analisada e que utilizam recursos ociosos da categoria. Quanto à ociosidade da mão-de-obra, que é função do desemprego, pode ser encarada como um investimento, se agregada a um programa de produção de moradias, próprias ou não. A habitação social, de maneira geral, e em especial a provida pelo poder público, está estrangulada, enquanto a capacidade instalada do setor da construção civil está ociosa, embora o desempenho do setor tenha sido muito bom nos últimos três anos. O poder público pode e precisa gerenciar esses fatos conduzindo os recursos de modo a atender ao interesse público.

2.6 As atribuições do governo local paulistano: a política de habitação de interesse social é uma competência municipal

Por que estudar as políticas públicas municipais de habitação em São Paulo? Qual a relevância do poder público municipal como formulador de políticas para a habitação social? No Capítulo 01 e agora com os dados aqui apresentados foi possível mostrar o processo de descentralização pós-década de 80 que ocorreu no Brasil e como ele afetou a habitação. Porém, é relevante para nosso tema conhecer quais são formalmente as atribuições do governo local em São Paulo, para melhor analisar seu

papel. Assim, vamos ver quais são as atribuições do governo local na área da habitação social na cidade de São Paulo.

O município de São Paulo tem as políticas urbana e habitacional desenvolvidas com base em um quadro normativo que inclui a Constituição Estadual (de 1989), a Lei Orgânica Municipal e a lei municipal 10.237, de 17 de dezembro de 1986 (quando o município já estava em processo de democratização e já tinha tido eleições municipais), que estabelece as bases da estrutura administrativa da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (SEHAB). Também é importante a lei 11.632, de 1994, resultante do governo do Prefeito Paulo Maluf, que reformulou a política habitacional do município e a estrutura da SEHAB e criou o Fundo Municipal de Habitação (FMH) e o Conselho Municipal de Habitação (CMH) (CARDOSO, 2004).

A política habitacional na definição da Constituição da República Federativa do Brasil (de 1988) é uma competência comum entre União, Estados e Municípios, e isso significa que esta atribuição pode, ou não, ser exercida por qualquer uma destas esferas de governo, de maneira individual ou conjunta. A Constituição Estadual de São Paulo, porém, estabelece – nos artigos 181 e 182 – como competência municipal o desenvolvimento de políticas habitacionais de interesse social. É competência do município não apenas a construção de conjuntos, mas também a regularização e urbanização de assentamentos e loteamentos irregulares, com a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (CARDOSO, 2004).

A Lei Orgânica Municipal (LOM) também reforça a competência relativa ao desenvolvimento de políticas habitacionais de interesse social. O artigo 167 define:

Art. 167 - É de competência do Município com relação à habitação:
I - elaborar a política municipal de habitação, integrada à política de desenvolvimento urbano, promovendo programas de construção de moradias populares, garantindo-lhes condições habitacionais e de infra-estrutura que assegurem um nível compatível com a dignidade da pessoa humana; II - instituir linhas de financiamento bem como recursos a fundo perdido para habitação popular; III - gerenciar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados a financiamento para habitação popular; IV - promover a captação e o gerenciamento de recursos provenientes de fontes externas ao Município, privadas ou governamentais; V - promover a formação de estoques de terras no Município para viabilizar programas habitacionais.

Parágrafo único - Para o cumprimento do disposto neste artigo, o Município buscará a cooperação financeira e técnica do Estado e da União.

(SÃO PAULO, Lei Orgânica do Município, citada por CARDOSO, 2004, p. 39)

Até a elaboração deste artigo 167, a habitação era entendida como uma área de atuação exclusiva dos Governos Federal e Estadual. O artigo marca portanto uma mudança significativa no quadro jurídico-institucional e define como uma obrigação do governo municipal o desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social. Além disso, o artigo exige o uso de recursos a fundo perdido, que pode conduzir ao uso de recursos orçamentários (CARDOSO, 2004).

Entre as ações habitacionais previstas pela Lei Orgânica do Município estão também programas de mutirão e programas específicos para os cortiços. Ela ressalta a possibilidade de criar zonas especiais de interesse social e a necessidade de dar tratamento específico às áreas de risco. Estabelece prioridade na utilização das áreas públicas para a política habitacional, como fica claro no conteúdo do artigo 158:

Art. 158 - Os bens públicos municipais dominiais não utilizados serão prioritariamente destinados, na forma da lei, a assentamentos a população de baixa renda e à instalação de equipamentos coletivos, assegurada a preservação do meio ambiente. (SÃO PAULO, Lei Orgânica do Município, citada por CARDOSO, 2004, p. 40)

Para a cidade de São Paulo, portanto, não resta dúvida: a política de habitação de interesse social é uma competência municipal, que pode e deve atuar em conjunto com os Governos Federal e Estadual, mas que apresenta atribuições próprias – definidas e principais no que se refere ao desenvolvimento da política.

**PARTE II – A POLÍTICA HABITACIONAL
MUNICIPAL EM SÃO PAULO PÓS-1988:
TIPOS DE PROGRAMAS IMPLEMENTADOS
E SEU IMPACTO**

CAPÍTULO 3. O primeiro governo municipal após a promulgação da Constituição Federal: a gestão Luiza Erundina (1989-1992)

3.1 Aspectos fundamentais do papel do Estado

No Brasil, a crença de que a democracia política resolveria com rapidez os problemas da pobreza e da desigualdade perdeu-se. Talvez uma das razões para isso seja que, neste país, ao contrário da Europa, primeiro foram implantados os direitos sociais, quando os direitos políticos estavam suprimidos e os direitos civis reduzidos, em uma ditadura populista. Depois vieram os direitos políticos, mas a maior expansão do direito ao voto deu-se no outro período ditatorial. E, ainda hoje, muitos direitos civis, que na Europa foram os primeiros a serem reivindicados, são inacessíveis à maioria da população (CARVALHO, 2003).

A história mostra que há vários caminhos para a cidadania e os diferentes caminhos afetam o tipo de cidadão e de cidadania gerado. No Brasil, uma consequência importante do caminho é a sobrevalorização do Poder Executivo. Como os direitos sociais foram implantados em períodos ditatoriais, em que o Legislativo, se aberto, tinha papel insignificante, para a maioria da população há a imagem de centralidade do Executivo, tido como o ramo mais importante do poder (CARVALHO, 2003).

A orientação para o Executivo é também fruto de uma tradição ibérica associada ao patrimonialismo. O Estado é o “todo-poderoso”: ou o repressor e cobrador de impostos, ou um distribuidor paternalista de empregos e favores. A ação política, por sua vez, orienta-se para a negociação direta com o governo, sem a mediação da representação. Essa cultura pode ser chamada de “estadania”, e contrasta com a cidadania (CARVALHO, 2003, p. 221).

Como não há uma ampla organização autônoma da sociedade, os interesses corporativos conseguem prevalecer e a representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. Para a maioria dos votantes, o papel dos legisladores reduz-se ao de intermediário de favores pessoais perante o Executivo. E os deputados também, por outro lado, muitas vezes apóiam o governo somente em troca de cargos e verbas para distribuir entre os seus eleitores. Para Carvalho, quanto mais tempo a democracia brasileira sobreviver, maior será a

probabilidade dela fazer correções necessárias nos mecanismos políticos e se consolidar. Em outros países hoje considerados democráticos, a sua consolidação exigiu um aprendizado de séculos (na Inglaterra, por exemplo). O exercício continuado da democracia política, mesmo que imperfeita, pode levar aos poucos à ampliação dos direitos civis e estes podem reforçar os direitos políticos em um círculo virtuoso, de modificação da cultura política (CARVALHO, 2003, pp. 223-224).

Mas o cenário internacional traz também complicações para a construção da cidadania [...]. A queda do império soviético, o movimento de minorias nos Estados Unidos e, principalmente, a globalização da economia em ritmo acelerado provocaram, e continuam a provocar, mudanças importantes nas relações entre Estado, sociedade e nação, que eram o centro da noção e da prática da cidadania ocidental. [...] Dito de outro modo, trata-se de um desafio à instituição do Estado-nação. A redução do papel do Estado em benefício de organismos e mecanismos de controle internacionais tem impacto direto sobre os direitos políticos. Na União Européia, os governos nacionais perdem poder e relevância diante dos órgãos políticos e burocráticos supranacionais. Os cidadãos ficam cada vez mais distantes de seus representantes reunidos em Bruxelas. Grandes decisões políticas e econômicas são tomadas fora do âmbito nacional (CARVALHO, 2003, p. 225).

Os direitos sociais também vêm sendo afetados. Em razão da preocupação exigida com o déficit fiscal os governos têm realizado reformas nos sistemas de seguridade social que têm resultado constantemente em cortes de benefícios e na descaracterização do estado de bem-estar. A enorme competição entre as empresas também gera a exigência de redução de gastos por meio da poupança de mão-de-obra, gerando um desemprego estrutural difícil de eliminar (CARVALHO, 2003, pp. 225-226).

O pensamento liberal, que insiste na importância da redução do papel do Estado, torna o cidadão cada vez mais um consumidor, sem preocupações com a política e com os problemas coletivos. Nos Estados Unidos, os movimentos de minorias contribuíram para minar a identidade nacional, mudando a ênfase para identidades culturais focadas em gênero, raça, etnia e sexualidade, entre outras. O Estado-Nação se vê desafiado pelo enfraquecimento do seu poder e pela fragmentação da identidade nacional (CARVALHO, 2003).

Além do novo desafio, ainda há no Brasil muito espaço para aperfeiçoar os mecanismos institucionais de representação. Para a consolidação democrática no Brasil, é muito importante reforçar a organização da sociedade, para dar embasamento

social ao político, para democratizar o poder. Esta organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si. Mas sim contra o Estado clientelista, corporativo, colonizado (CARVALHO, 2003, p. 227). Há experiências recentes que sugerem otimismo para a colaboração entre sociedade e Estado. Uma delas é o surgimento das organizações não-governamentais (ONGs), que partem da sociedade e desenvolvem atividades de interesse público. Da colaboração ONGs-governos têm resultado experiências inovadoras no encaminhamento e na solução de problemas sociais, que merecem ser observadas.

Outra experiência recente parte do governo, principalmente dos executivos municipais: há prefeituras experimentando formas alternativas de envolvimento da população na formulação e execução de políticas públicas. As áreas de maior destaque são o orçamento e as obras públicas. Essas formas alternativas são parcerias com associações de moradores e com ONGs. É uma aproximação que mobiliza o cidadão, fazendo-o no nível local, “onde a participação sempre foi mais frágil, apesar de ser aí que ela é mais relevante para a vida da maioria das pessoas” (CARVALHO, 2003, p. 228).

A cultura do consumo dificulta a já tão lenta marcha da cidadania no Brasil e a solução do seu nó: a incapacidade do sistema representativo de produzir resultados que impliquem a redução da desigualdade e o fim da divisão dos brasileiros “em castas separadas” pela educação, pela renda, pela cor (CARVALHO, 2003, p. 229). A desigualdade é hoje o fator que impede a constituição de uma sociedade democrática no Brasil (CARVALHO, 2003).

Para a constituição de uma sociedade democrática o fortalecimento de certos princípios iluministas fundamentais pode contribuir muito. São princípios iluministas fundamentais a resistência a qualquer poder arbitrário, o compromisso com a emancipação humana universal e a postura crítica diante de qualquer tipo de autoridade, seja ela intelectual, religiosa ou política. É freqüente a consideração de que o processo que nos trouxe o que há de melhor nos princípios iluministas é o mesmo que deu origem à organização capitalista da produção, o que não é verdade. Muitos aspectos do Iluminismo surgiram de relações sociais de propriedade não-capitalistas. Eram um caminho alternativo, que não o capitalismo, de saída do feudalismo (WOOD, 2001).

Ao comparar França e Inglaterra, E. Wood (2001) afirma que a ideologia da burguesia francesa do século XVIII não se aproximou tanto do capitalismo, mas

identificou-se muito mais com as lutas em volta das formas não-capitalistas de apropriação e com os conflitos em torno dos poderes extra-econômicos de exploração. A ideologia de classe burguesa tomou a forma de uma visão mais ampla da emancipação humana geral, e não apenas da emancipação da burguesia, nessa conjuntura histórica específica, em condições nitidamente não-capitalistas. Com todas as suas limitações, constituiu-se como um universalismo emancipatório, razão pela qual este pôde ser retomado por forças muito mais democráticas e revolucionárias.

“[...] a ideologia característica que distinguiu a Inglaterra das outras culturas européias foi, acima de tudo, a ideologia do ‘melhoramento’ [...]” (WOOD, 2001, p. 119): da propriedade, da ética, da ciência, do lucro, do compromisso com o aumento da produtividade do trabalho e com a prática do cercamento e da desapropriação.

As raízes de uma modernidade destrutiva, para E. Wood (2001), podem ser encontradas no projeto de melhoramento, ou seja, na subordinação de todos os valores humanos à produtividade e ao lucro, e não no Iluminismo.

No entanto, o Iluminismo é entendido também como representação do racionalismo, do tecnocentrismo, da padronização do saber e da produção, e da crença no progresso linear e em verdades universais absolutas. Enquanto o pós-modernismo, por outro lado, é comumente visto como uma resposta ao projeto do Iluminismo. Neste sentido, o pós-modernismo compreende o mundo como essencialmente fragmentado e indeterminado, rejeita os discursos totalizantes, as metanarrativas e qualquer teoria abrangente sobre o mundo e a história, bem como projetos políticos universalistas (WOOD, 2001).

Há teorias da pós-modernidade que proveram contribuições muito esclarecedoras, colaborando enormemente para revelar importantes características do capitalismo do fim do século XX, em especial no que se refere às suas formas culturais.

Mas o conceito em si [da pós-modernidade], em essência é uma inversão da modernidade em sua acepção convencional e traz em seu bojo muitos dos mesmos pressupostos problemáticos. Essa modernidade faz parte de uma visão da história que *abrevia* o grande divisor entre as sociedades capitalistas e não-capitalistas, visão esta que trata as leis de movimento especificamente capitalistas como se fossem leis universais da história, e que junta num mesmo saco várias ocorrências históricas muito diferentes, capitalistas e não-capitalistas (WOOD, 2001, p. 122, grifos da autora).

A pós-modernidade, assim, corresponde a uma modernidade na qual burguês é sinônimo de capitalista e na qual racionalismo iluminista é sinônimo da racionalidade econômica do capitalismo. Com essas suposições, são fortalecidos alguns pressupostos conhecidos sobre a origem do capitalismo, principalmente o de que o capitalismo estava desde o início presente na racionalidade burguesa, na expectativa da ocasião de se libertar. Deste modo, as transformações entre as sociedades capitalistas e não-capitalistas são atenuadas, ou apagadas, porque a idéia de pós-modernidade concentra a atenção nas transformações históricas ocorridas dentro do capitalismo. “Mais uma vez, a especificidade do capitalismo perde-se nas continuidades da história e o sistema capitalista é tido como natural, no progresso inevitável da burguesia em eterna ascensão” (WOOD, 2001, p. 123).

A origem do capitalismo, para E. Wood (2001), revela o segredo essencial do capitalismo. Os impactos que o capitalismo causou no início, no país de origem, permaneceram e se multiplicaram: desapropriação, extinção dos direitos de usos e costumes de propriedade, imposição de imperativos de mercado e destruição ambiental. Uma vez que os imperativos capitalistas se espalharam pelo mundo, essas consequências se propagaram. Além disso, esses processos aumentaram de abrangência, passando das relações entre as classes exploradoras e exploradas, para as relações entre países imperialistas e subordinados.

O que nos ensina a história do capitalismo agrário e do que dele resultou é que, invariavelmente, quando os imperativos de mercado regulam a economia e regem a reprodução social, não há saída contra a exploração. “Não existe, em outras palavras, nada que se possa chamar de mercado realmente social ou democrático, e muito menos um ‘socialismo de mercado’” (WOOD, 2001, p. 127). O mercado, como regulador econômico, não é passível de escolha entre sua disciplina benéfica e suas consequências mais destrutivas.

No entanto, isso não significa que um mercado social não seja uma opção melhor do que o capitalismo irrestrito de livre mercado. Também não quer dizer que certas instituições e práticas ligadas ao mercado não possam ser adequadas a uma economia socialista. O que tem que ser enfrentado são as consequências inerentes à condição primordial para o mercado atuar como disciplina econômica: a dependência dos produtores diretos em relação ao mercado e, particularmente, sua configuração mais extrema, a transformação da força de trabalho em mercadoria. É esta última condicionalidade, essencialmente, que determina limites intransponíveis a uma

eventual socialização do mercado, bem como à sua perspectiva de incorporar feições humanas (WOOD, 2001).

As possibilidades concretas de realização de outros sistemas podem, talvez, ser reveladas ou entrevistas, em aspectos de realidades locais que estejam produzindo transformação. E identificar esses aspectos é muito importante para, como nos alerta E. Wood (2001), não pressupor que o capitalismo é o modo de produção “natural”, que sempre vai estar presente. Um conflito local por participação pode dar margem a uma forma totalmente nova de organizar uma produção. E aí pode estar um caminho de transformação.

Concordamos com D. Harvey (1996), para quem a opressão tem diferentes faces, que têm que ser confrontadas pelo que elas são e como elas se manifestam na vida diária. Porém, a longo prazo e ao mesmo tempo, as fontes das bases de diferentes formas de opressão no coração da economia-política do capitalismo precisam ser confrontadas, em termos de uma dinâmica revolucionária do capitalismo, capaz de transformar, desconstruir e construir maneiras de viver, trabalhar e se relacionar com os outros e o meio ambiente. A questão é que tipo de mudança podemos antecipar, *planejar para* e pró-ativamente dar forma a ela nos anos que se seguem (HARVEY, 1996, p. 307).

3.2 O papel do Estado como produtor de eventos

A busca pelo reconhecimento e pela compreensão dos objetos revela as relações que existem entre os lugares e, assim, contribui ao entendimento do lugar pesquisado. As relações entre os lugares se dão como respostas ao processo produtivo, seja o da produção de mercadorias, seja o da produção simbólica, bem como o dos seus níveis intermediários (SANTOS, 1996). Entre os fatores relevantes para as possibilidades de realização da produção de habitação social está o financiamento, assim como as implicações dos processos de financiamento, por isso buscamos ampliar a compreensão das opções disponíveis. A participação popular é outro fator que consideramos relevante para a construção da possibilidade de realização da habitação social.

Que conjunção de fatores, na gestão de Luiza Erundina, compõem um novo cenário no Brasil no que se refere à habitação de interesse social? Como se movimentam os atores nesse período de forma a efetivar motores capazes de ampliar

a escala de realização de eventos? Veremos ao longo deste capítulo. Há atores que decidem e outros que não decidem. As ações *provêm dos* e são *difundidas pelos* atores que decidem. Entre estes atores, capazes de grandes decisões, estão os governos, as empresas multinacionais, as organizações internacionais, as grandes agências de notícias e os chefes religiosos. Esses atores são motores de ações, enquanto o homem comum é freqüentemente o seu veículo (SANTOS, 1996).

As ações dão um sentido para os objetos e os definem, e os objetos, por outro lado, dão diferentes valores às ações em razão do seu conteúdo técnico. Objetos e ações devem ser analisados de maneira conjunta, observados em seu agir conjunto. Os momentos reúnem uma relação entre valor da ação e valor do lugar onde ela se realiza, compondo o movimento da história (SANTOS, 1996).

O espaço é a síntese entre o conteúdo social e as formas espaciais. Essa síntese é sempre provisória. “[...] a contradição principal é entre sociedade e espaço, entre um presente invasor e ubíquo que nunca se realiza completamente, e um presente localizado, que também é passado objetivado nas formas sociais e nas formas geográficas encontradas” (SANTOS, 1996, p. 88). A sociedade atribui uma função às formas, que vai mudando ao longo da história. A sociedade age sobre o espaço agindo sobre os objetos como realidade social, formas-conteúdo ou objetos sociais já valorizados aos quais a sociedade oferece ou impõe um novo valor.

Evento e ação são sinônimos. Os eventos históricos supõem a ação humana. A classificação dos eventos é simultaneamente uma classificação das ações. Os eventos não são apenas fatos, mas são também idéias (SANTOS, 1996, p. 117).

Os eventos podem ter durações naturais, ou organizacionais. “Uma lei, uma decisão governamental, uma portaria de um Banco Central, uma regra de um banco privado ou uma empresa são formas organizacionais que interferem na duração dos eventos, quando não a determinam diretamente” (SANTOS, 1996, pp. 118-119). Se considerarmos o tempo não apenas como transcurso, mas também como extensão, ou espacialidade, podemos alcançar a noção de extensão de um evento do ponto de vista geográfico.

É importante delimitar a área de ocorrência dos eventos. A área de ocorrência é uma área determinada, onde, para uma produção específica (ou para um evento), diversos outros eventos se juntam, formando uma combinação coerente e ocupando uma determinada extensão. Essa combinação, que é de fins e meios, e de objetivos finais e objetivos intermediários, muda com o tempo. Com a alteração da combinação,

também muda a superfície de incidência e a área de ocorrência. Assim, a escala é tanto um limite quanto um conteúdo, mudando constantemente, pelas influências das variáveis dinâmicas que decidem sobre o acontecer regional ou local (SANTOS, 1996, p. 120).

A principal força capaz de produzir eventos que incidam, num mesmo momento, sobre áreas extensas é o Estado:

A primeira delas é o Estado, pelo seu ‘uso legítimo da força’, encarnado ou não no direito. A lei, ou o que toma seu nome, é, por natureza, geral. Assim, uma norma pública age sobre a totalidade das pessoas, das empresas, das instituições e do território. Essa é a superioridade da ação do Estado sobre outras macroorganizações. Nem as instituições supranacionais, nem as empresas multinacionais têm esse poder. Se estas podem colher indiretamente resultados globais, seus efeitos diretos são sobretudo pontuais ou lineares.

As autoridades ‘intermediárias’ (províncias, regiões, áreas metropolitanas) exercem seu papel de produtoras ‘oficiais’ de eventos, mas sobre superfícies menores que o território nacional (SANTOS, 1996, p. 121).

Os eventos possuem dois tipos de escala. Uma é a escala de origem das variáveis envolvidas na produção do evento e a outra é a escala da sua realização. Esta, a principal, varia com o tempo, pois a área de ocorrência origina-se da extensão dos eventos. Para definir a escala das forças operantes deve-se considerar o lugar geográfico, ou econômico, ou político de onde agem as variáveis. Por exemplo, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional são criadores de eventos mundiais; e de acordo com as dimensões territoriais, há eventos nacionais, regionais e locais (SANTOS, 1996, p. 121).

A força do emissor, portanto, colabora à definição da escala de origem do evento. De maneira geral, o governador de um Estado ou o prefeito de um município possui condições para criar eventos regionais ou locais. Por outro lado, em uma região ou em um lugar, vetores estão regularmente sendo enviados pelas escalas superiores de ação. “Esses vetores de diferentes níveis hierárquicos se combinam para solidariamente constituir uma área comum de ocorrência, que é a sua escala de realização” (SANTOS, 1996, p. 122).

Os eventos acontecem de forma conjunta, com ordens e durações diversas. O conjunto de eventos é também um evento, e os eventos singulares que o compõem são elementos. O evento que reúne um conjunto de eventos é uma combinação específica,

pois caso se desse em outro ponto, ou em outra ordem, o resultado seria diverso (SANTOS, 1996).

“Os eventos são atuais, absolutos, individualizados, finitos, sucessivos” (SANTOS, 1996, p. 124). Conforme eles se espalham uns sobre os outros e se fundem uns com os outros, eles dão continuidade ao mundo vivente e em movimento; criam a continuidade temporal e a coerência espacial, criando e recriando as situações geográficas (SANTOS, 1996).

Os eventos na era da globalização são globalmente solidários. Os homens retiram do mundo as possibilidades a serem realizadas nos lugares. Nos lugares, a mistura de eventos simples compõe situações. Os eventos são localmente solidários na sua realização concreta. As situações diversas resultam, portanto, do acontecer solidário dos eventos (SANTOS, 1996).

Se o evento é uma ação (ou mais de uma), que claro, existe de forma indissociada a um objeto (ou mais), ele tem que partir de algum motor. Há motores globais, nacionais, locais, intermediários... Um dado fundamental à composição do motor (à composição da sua possibilidade concreta) de um evento de um poder público local são as suas opções de financiamento. Esses são seus recursos essenciais, que podem assumir diversas modalidades: orçamento, fundos públicos, fundos mistos, financiamento externo, concessões, entre outras; e que *existem no* ou *compõem o* espaço nas mais complexas formas: pela escala de abrangência no momento, pela divisão territorial do trabalho, pelos círculos de cooperação envolvidos, pela totalidade de recursos da qual partem, entre tantas outras.

Mas um outro dado muito relevante do motor dos eventos, como não poderia deixar de ser, são as pessoas, como sociedade, ou um grupo dela, em processo sobre uma base material, animando os objetos e deles recebendo influências, condicionamentos, incentivos, obstáculos... O veículo da invenção dos eventos é um grupo de pessoas, que parte de uma conjunção específica de sistemas de objetos e de sistemas de ações.

A princípio, no nosso caso, este grupo compõe-se de técnicos, de uma equipe atribuída de tal função naquele dado momento da organização pública. Esses técnicos da provisão pública de serviços (ou melhor, de direitos sociais) se confrontam com o espaço. Ou seja, mesmo que as ações dos técnicos tenham a intenção de reproduzir um modelo externo no local de sua atuação, em algum momento eles se depararão com o local específico para o qual se direcionam. Esse momento pode se dar mais ou

menos intensamente, nas várias etapas da ação. E no local, na contigüidade, supomos que um outro grupo de pessoas estará pronto a contribuir com seu conhecimento, seus recursos, sua força de trabalho, se convidado a participar da ação.

Em que momento a interação vai se dar, depende de cada caso. Como ela vai se dar, consideramos da maior relevância. Porque a real participação popular, a que verdadeiramente acontece, parece ter um potencial radical à geração de transformações de várias ordens. Além disso, a ausência da participação também é reveladora e talvez tenda a incentivar um espaço de conflito no local, afinal, na cidade as intervenções espaciais geralmente são sobre áreas onde residem pessoas, que podem concordar ou não com a ação proposta e entrar ou não em choque com o poder público. Isto caracterizaria uma situação na qual o grupo não convidado a participar também, e de alguma forma específica, participa do evento, transforma o evento. A participação popular assim é uma variável que, no nosso entendimento, colabora na revelação e definição da origem e da finalidade do evento. Para além disso, ela contém a discussão sobre em qual sistema de produção vivemos e quais outros sistemas seriam possíveis, que não queremos perder de vista.

No momento o Lugar, independentemente de sua dimensão, é, por espontaneidade, a sede da resistência, nem sempre voluntária, da sociedade civil. Esse movimento pode ser elevado a propósitos mais amplos e a escalas mais altas, para o que é fundamental o conhecimento sistemático da realidade, “mediante o tratamento analítico do território, interrogando-o a propósito de sua própria constituição no momento histórico atual” (SANTOS, 1996, pp. 206-207).

Os arranjos espaciais atuais se dão por figuras formadas de pontos contínuos e contíguos, manchas e, por sobre, ou ao lado dessas manchas, há grupos de pontos descontínuos mas interligados, definindo um espaço de fluxos reguladores. As segmentações presentes no espaço sugerem a admissão de dois recortes, pelo menos. Um desses recortes é composto de extensões formadas de pontos agregados sem descontinuidade – são as horizontalidades. O outro é composto de pontos no espaço, separados uns dos outros, e que garantem o funcionamento global da sociedade e da economia – são as verticalidades. Uns e outros desses recortes compõem o espaço, inseparavelmente (SANTOS, 1996, p. 225).

Os lugares têm a possibilidade de se refortalecer horizontalmente, por meio das ações localmente constituídas, que permitem reconstruir uma base de vida capaz de ampliar a coesão da sociedade civil, para o bem do interesse coletivo, público

(SANTOS, 1996). Chama-nos a atenção, quanto a este ponto, o papel dos movimentos populares nas transformações espaciais históricas que têm se dado na habitação em São Paulo. É importante observar as forças das horizontalidades na constituição desses movimentos populares, bem como o papel marcante de certas materialidades nos confrontos políticos.

O entendimento do conteúdo geográfico do cotidiano pode contribuir para a fundamental compreensão da relação entre espaço e movimentos sociais, buscando na materialidade, que é componente imprescindível do espaço geográfico, condições para a ação, estruturas de controle, limites à ação, convites à ação. Hoje os objetos que nos cercam participam de tudo o que fazemos (SANTOS, 1996).

3.3 Os novos movimentos sociais

O cenário contemporâneo, para A. Melucci (2001), trouxe a novidade de que o poder passou a ocupar a esfera simbólica, a esfera cultural do horizonte da vida. No espaço de interdependência global, ter poder é definir o sentido da vida humana e os códigos que governam as escolhas das pessoas. Sobre essa questão se concentram os novos recursos e novos conflitos.

Nessas novas condições o autor trabalha a redefinição dos movimentos sociais. Os movimentos sociais contemporâneos, chamados de ‘novos movimentos sociais’, para Melucci “[...] nunca são somente ‘novos’, mas são sempre o resultado da história de uma sociedade e, na sua realidade empírica, são um composto muito heterogêneo que combina orientações e níveis diversos de ação” (MELUCCI, 2001, p. 9). O autor trabalha conjuntamente o entendimento da sociedade contemporânea (complexa) e a redefinição da ação coletiva e dos movimentos sociais.

A importância da informação na sociedade contemporânea é enorme e a partir dela são produzidos recursos de autonomia para os atores individuais e coletivos. O funcionamento dos sistemas complexos depende de a informação circular no seu interior, o que se dá porque seus atores conseguem receber, interpretar e transmitir o que lhes é apresentado como informação. Para que o sistema complexo funcione há que haver, além dessa capacidade dos atores, que funcionam como “terminais confiáveis de redes informativas” (MELUCCI, 2001, p. 9), controle da formação do sentido da ação. Os conflitos sociais, nesse contexto, são as lutas de atores para se

apropriar da possibilidade de dar sentido ao seu agir, para tornar-se sujeito da própria ação e produzir os seus próprios significados (MELUCCI, 2001).

A transformação dos movimentos sociais caminhou e caminha no sentido de aumentar sua capacidade de produzir conflitos e de construir identidades coletivas de caráter mais transitório e flexível. Esses conflitos e identidades dialogarão com um sistema transnacional, que está em criação e para o qual estas formas de ação podem contribuir (MELUCCI, 2001).

Os movimentos sociais da sociedade complexa possuem um espaço social que difere do sistema, das formas tradicionais de organização da solidariedade e dos canais estáveis da representação política. Seu espaço é um setor ou subsistema do social. Os movimentos contemporâneos são diferentes dos atores políticos ou das organizações formais porque se apresentam como redes de solidariedade com fortes conotações culturais. Os movimentos são sistemas de ações (indissociáveis de sistemas de objetos), redes de relações entre níveis e significados da ação social. A identidade coletiva é um produto de trocas, negociações, decisões e conflitos entre os atores – ela envolve os processos de mobilização, as formas organizativas, os modelos de liderança, bem como outros níveis de análise internos, e também envolve as relações com o ambiente externo, como aliados, adversários e respostas do sistema político, entre outros (MELUCCI, 2001).

A atenção não deve residir sobre os aspectos mensuráveis da ação coletiva, como a relação com os sistemas políticos e os efeitos sobre as políticas, mas deve residir na produção de códigos culturais: principal atividade das redes submersas do movimento social e condição para a visibilidade da ação (MELUCCI, 2001).

A ação dos movimentos está estreitamente entrelaçada com a vida cotidiana e com a experiência individual. Os conflitos interferem na definição do ser em si mesmo, nas suas diversas dimensões (biológicas, afetivas, simbólicas). “A possibilidade individual e coletiva de reapropriação do sentido do agir consiste no quanto se joga nos conflitos, nas formas que fazem do presente a condição do possível” (MELUCCI, 2001, p. 28).

Os movimentos sociais podem se encaminhar para três tipos de conduta. Um *movimento reivindicativo* ocorre se o conflito e a ruptura das regras se dão no interior de um sistema organizativo. O ator coletivo reivindica mudanças na distribuição dos recursos no interior da organização, mais eficiência do aparato e se confronta com o poder que impõe as regras e as formas de divisão do trabalho. Tende a ultrapassar os

limites de uma organização e do seu quadro normativo. Um *movimento político* consiste em um conflito que provoca a ruptura dos limites do sistema político. Luta pela maior participação nas decisões e contra o privilégio de certos interesses sobre outros no jogo político. Visa melhorar a posição do ator nos processos decisórios ou garantir-lhe acesso a estes, e a impulsionar a participação para além do sistema político. Um *movimento antagonista* ocorre em uma ação coletiva portadora de um conflito acerca da produção de recursos de uma sociedade. Luta por um outro modo de produção dos recursos e questiona os objetivos da produção social e a orientação do desenvolvimento. “Não ocorrem movimentos antagonistas em estado puro, sem alguma mediação no sistema político ou na organização social [...]” (MELUCCI, 2001, p. 42) – mas as formas de ação antagonistas antecipam essa possibilidade.

Um movimento concreto é uma realidade histórica complexa e heterogênea. Os significados da ação no seu interior são relacionados a diversos problemas, atores, objetivos, sistemas. A análise decompõe estes componentes e os recompõe em um sistema de relações significativas para individualizar o sentido e a direção de um movimento (MELUCCI, 2001, pp. 43-44).

Cada movimento é um sistema de ação: a ação coletiva de um movimento origina-se de objetivos, recursos e limites, é uma orientação que tem um fim e que se constrói por meio de relações sociais que se dão em um campo de oportunidades e de vínculos. Os atores definem em termos cognitivos o campo das possibilidades e dos limites que percebem, ativando ao mesmo tempo as suas relações para dar sentido ao seu agir comum e aos objetivos que almejam. O sistema caracterizado pela ação coletiva é continuamente permeado por tensões, mas o ator coletivo, por meio da forma organizativa da ação procura dar a ele uma unidade aceitável e durável (as lideranças também contribuem neste sentido). A ação coletiva se constrói a partir dos recursos disponíveis aos atores e dentro das possibilidades e limites oferecidos por um determinado ambiente (MELUCCI, 2001).

A identidade coletiva pode ser considerada como um processo. Compreendê-la como um processo é buscar entendê-la por meio de pelo menos três dimensões essenciais, intimamente entrelaçadas. Essas três dimensões configuram a identidade coletiva em processo. São elas: criar estruturas cognitivas a respeito dos fins, dos meios e do ambiente de ação; fomentar relacionamentos entre atores, que comunicam, negociam e tomam decisões; e fazer investimentos emocionais, que possibilitem aos indivíduos reconhecer a si mesmos em cada um dos outros (MELUCCI, 1989).

Os atores, assim, no processo de identidade coletiva, produzem estruturas cognitivas comuns por meio das quais passam a acessar o ambiente e a calcular os custos e benefícios de sua ação. Essas definições formuladas pelos atores se moldam de duas maneiras complementares, principalmente: são em parte o resultado de interações negociadas e de relacionamentos de influência e, em parte, fruto de reconhecimento emocional. A ação coletiva, dessa maneira, nunca é fundamentada exclusivamente em cálculos de custo-benefício e a identidade coletiva nunca é inteiramente negociável (MELUCCI, 1989).

As características específicas das mobilizações dos movimentos sociais recentes são: “(i) globalidade dos assuntos e particularidade dos objetivos; (ii) a formação da ação coletiva internamente e externamente aos sistemas políticos de representação; (iii) continuidade entre identidade individual e identidade coletiva [...]” (MELUCCI, 1996, pp. 307-308, tradução nossa).

Para A. Melucci, a identidade coletiva é o movimento social e o movimento em si é processo. Processo de se tornar um ator social. Os movimentos operam em um ambiente de constrangimentos e de recursos e dialogam com ele. As pessoas lutam não apenas por objetos concretos e simbólicos, mas pela possibilidade de reconhecer a si mesmas e de serem reconhecidas como sujeitos de sua ação. Essas são lutas que mudam os códigos. E é a percepção da necessidade de construir essa identidade coletiva, de lutar e negociar, que leva à mobilização. A busca pela compreensão da reapropriação do sentido do agir presente nas identidades coletivas, nos conflitos, é crucial para apreender as formas que fazem do presente a condição do possível.

A análise de A. Melucci nos ajuda a visualizar a evolução desse “novo” movimento social e como se torna um ator social, visualização essa que por sua vez nos ajuda a compreender o papel da participação popular na produção de moradia de interesse social em São Paulo especialmente na Gestão Erundina (1989-1992), que manteve um processo de interlocução permanente com os movimentos sociais, como veremos nas próximas seções.

3.4 O contexto pré-Gestão Erundina no município de São Paulo

A ditadura militar brasileira que durou de 1964 a 1985 possui diversas especificidades como um período político, que não vamos retomar aqui. No entanto, por hora gostaríamos de lembrar que a transição se deu em etapas para um sistema

democrático – no sentido de que o voto é direto para os cargos do poder executivo. Assim, em 1982 aconteceram as primeiras eleições diretas pós-ditadura para governador, em 1985 ocorreram eleições diretas para os prefeitos das capitais e houve eleição para presidente por voto indireto (sendo que graças às mobilizações das “Diretas Já” principalmente em 1984, foi possível em 1985 a eleição indireta de um candidato do partido de oposição à ditadura na época, o PMDB, em um clima onde por muito pouco as eleições diretas para presidente não haviam sido aprovadas na Câmara dos Deputados, no mesmo ano), e em 1989 houve a primeira eleição presidencial por voto direto pós-ditadura.

Em maio de 1983 Mário Covas tornou-se prefeito de São Paulo, nomeado pelo governador Franco Montoro (do PMDB, eleito pelas diretas de 1982). A gestão de Mário Covas durou até o final de 1985, ano em que pela primeira vez após a ditadura militar de 1964-1985, foram realizadas eleições diretas para as prefeituras municipais (das capitais apenas) no dia 15 de novembro. A partir de 1986, Jânio Quadros tornou-se o prefeito eleito da capital do Estado, após derrotar Fernando Henrique Cardoso. Jânio representava uma coalizão de forças de direita (SACHS, 1999).

A prefeitura de Mário Covas estava pautada, no que se refere à habitação, em um documento chamado Plano Habitacional do Município de São Paulo 1984-1986, que foi publicado em março de 1984, mas segundo Sachs (1999), foi elaborado em 1982. Ainda segundo a autora, essa foi a primeira vez que uma política mais holística de habitação social foi formulada para São Paulo. Considerando habitação um direito social de todos os cidadãos, o plano limitou-se a visar atender as famílias com menor renda, aquelas de renda mensal inferior a cinco salários mínimos (SM). Estabeleceu condições institucionais, fundiárias e financeiras para enfrentar o déficit habitacional visando atender a população moradora de assentamentos urbanos precários – favelas, cortiços e loteamentos periféricos.

No total o plano visava em três anos (1984, 1985 e 1986) prover cerca de 200 mil unidades habitacionais, novas ou atendidas com reforma e melhoria dos serviços públicos prestados. A realização do plano, no entanto, ficou aquém dos objetivos. Em especial pela mudança até certo ponto prematura de gestão municipal e descontinuidade das políticas. Também dificultou sua execução a recessão financeira da época e as relações difíceis entre o governo municipal (escolhido pelo estadual) e o governo federal, este sendo o principal financiador das ações (SACHS, 1999). De qualquer maneira o plano é importante como uma inovação em termos de passar-se a

elaborar uma política municipal de habitação específica, contrariando a prática anterior de reproduzir a diretriz federal.

Os recursos disponíveis à época eram os do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Fundo de Investimento Social (Finsocial) – fundo nacional criado em 1982 cujos recursos advinham de impostos e que era administrado pelo BNDES (de acordo com este, em 1990 os recursos desse fundo não mais foram investidos). O plano previa também uma reorganização do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps), fundo municipal de subsídio para os programas de habitação destinados às famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos.

O plano visava produção e melhoria de habitações, por meio de alguns programas. Três deles, financiados pelo BNH, visavam à produção de moradias e objetivaram atender 155 mil famílias, todas com renda mensal ou inferior a três SM ou inferior a cinco SM, entre modalidades de a família receber a casa pronta (chamada “chave-na-mão”), construção individual da moradia em lote urbanizado e construção coletiva (mutirão). Os programas pretendiam subsidiar (de 25% a 37,5%) os mutuários que iriam construir suas moradias. Eram voltados aos moradores que estavam sendo realocados das favelas e às famílias inscritas na COHAB (SACHS, 1999).

Os programas de melhoria habitacional visavam atender 54.591 famílias, entre moradores de favelas, cortiços e loteamentos precários, e eram subsidiados pela Prefeitura e pelo Finsocial. Os subsídios eram de cerca de 50% a 100% para esses programas – sendo 100% apenas para os programas de legalização de loteamentos periféricos (SACHS, 1999). Na reabilitação dos cortiços, que visava atender sete mil famílias é interessante pontuar que previa-se experimentalmente a autogestão dos imóveis, o que é bastante inovador ainda hoje.

Também estava previsto um programa piloto de promoção da habitação social de aluguel, para famílias com rendas de dois a cinco salários mínimos. E finalmente, o plano almejava promover assistência técnica às famílias que fossem construir moradia (por mutirão ou autoconstrução, visando atender 120 mil famílias), atuar no mercado de materiais de construção para auxiliar os “beneficiários-construtores”, estabelecer um sistema de informação e fazer um censo de “solos” urbanos – para o município se apoderar de solos potenciais à habitação social (SACHS, 1999). Enfim, o plano era de fato inovador e lidava com questões que permanecem importantes, como o estoque de

solo na cidade de São Paulo para o futuro, por exemplo, além certamente da provisão de habitação digna, que deveria sempre ser o foco das políticas habitacionais.

Para Rossetto (2003), na gestão de Covas foi possível implementar e testar diversos programas habitacionais, bem como formatar um plano de financiamento subsidiado, em especial por meio do Funaps. Em 1983 e 1984 foram implementados os primeiros modelos de financiamento com base em estudo da capacidade de endividamento da população. As prestações eram pagas mensalmente e comprometiam de 10% a 20% da renda familiar. A garantia era uma nota promissória assinada pelo responsável.

Os subsídios eram altos e estavam em todas as fases, pois muitos custos não eram repassados às prestações, como custos de juros, seguro e outros custos indiretos da infra-estrutura. Também não havia correção monetária das prestações, apenas o saldo devedor era corrigido a cada seis meses. O modelo de financiamento era muito diferente dos modelos do SFH, que demandavam o retorno integral dos recursos aplicados. O modelo do Funaps realmente assumia o subsídio para permitir o acesso à moradia. O modelo significou muito para a população pobre, de acordo com Rossetto (2003). Mas, segundo a autora, ainda era um modelo predominantemente assistencialista, tendo o pequeno retorno do investimento como um elemento didático, que visava superar o clientelismo da doação e iniciar outra fase, do município promotor de políticas. Assim, a elaboração de um sistema de financiamento municipal marca a gestão do Funaps nesse momento e mostra a passagem do atendimento por subsídio total à elaboração de uma política municipal de promoção, produção e financiamento pensados para o local específico de atuação.

Na gestão Jânio Quadros (1986-1988) o modo de construção mais utilizado na gestão anterior – a autoconstrução – foi descontinuado. A prioridade do Funaps não era mais o financiamento de terra e material de construção. O Funaps inclusive muda da Secretaria do Bem-Estar Social para a Secretaria da Habitação (SEHAB), onde permanece até hoje (embora tenha mudado de nome para Fundo Municipal da Habitação). Incorporar a nova tarefa de gerir o fundo, bem como a própria temática da habitação social, foi um processo lento na SEHAB. A Superintendência de Habitação Popular (HABI), então novo órgão da SEHAB, ficou responsável pela habitação de interesse social e pelo Funaps (ROSSETTO, 2003).

A ênfase da política para a habitação popular se altera completamente. O foco passa a ser a produção de moradias por empreiteiras contratadas, expressando a

proximidade da prefeitura com o setor da construção civil. Como a gestão anterior havia adquirido muitas glebas (14 áreas), não faltavam terrenos para a construção de conjuntos habitacionais e a prefeitura iniciou a produção de moradia popular, por intermédio de empreiteiras contratadas e financiamento via Funaps (ROSSETTO, 2003).

A urbanização de favelas não foi interrompida, mas os objetivos primordiais da gestão eram a construção habitacional e a política de “desfavelamento” – remoção das famílias moradoras em assentamentos precários, ao invés de os assentamentos serem melhorados. Assim, a população moradora de habitações pobres, porém bem localizadas na cidade, era retirada da sua residência e removida para outros locais, distantes do interesse do mercado imobiliário (ROSSETTO, 2003).

Esse processo, bastante visível no espaço da cidade, somado às manifestações da população removida ou em vias de remoção, que cada vez mais estavam na mídia, formaram um contexto de pressão para a Prefeitura justificar essas ações. Assim foi criada a Lei de Operações Interligadas (Lei nº 10.209/86), conhecida como Lei de Desfavelamento. Por meio dela, os incorporadores e os empresários da construção civil recebiam o benefício de construir acima do permitido pela lei de zoneamento em troca de pagamento em moradias populares (ROSSETTO, 2003, p. 39). Essa Lei permitiu arrecadar recursos extras para o Funaps.

Nessa gestão foram financiados por meio dos programas, lotes comprados via Funaps, material para a construção de moradia pelo regime de empreiteira ou mutirão, lotes e material de construção, e imóveis – como as unidades da COHAB. “O desfavelamento, a construção com a contratação de empreiteiras e a compra de unidades prontas da COHAB marcaram a tônica do atendimento dessa gestão” (ROSSETTO, 2003, p. 41). O total de moradias produzido na gestão Jânio foi de 9.348 unidades habitacionais (Fonte: Relatório Final de Governo, Prefeitura Municipal de São Paulo, Dezembro de 1992).

3.5 A Gestão Luiza Erundina (1989-1992)

Em 1989 o Partido dos Trabalhadores ganhou as eleições em São Paulo, com grande apoio dos movimentos sociais urbanos. Luiza Erundina, a prefeita eleita, tinha uma longa militância nos movimentos de moradia. Como vereadora, de 1982 a 1985 também atuou em movimentos de assentamentos precários (favelas) e colaborou à sua

organização. Como prefeita, buscou em conjunto com sua equipe dar prioridade ao atendimento das demandas sociais com especial abertura à participação popular; deste modo, alterou a lógica das preferências de investimento na cidade. A habitação de interesse social foi priorizada em seu governo, que atuou por meio de um constante diálogo com os movimentos sociais (AMARAL, 2002).

A situação enfrentada pelo governo de Erundina no início foi difícil. Os eleitores, pautados nas promessas de campanha, contavam com uma resposta instantânea da Prefeitura às suas complexas reivindicações. Mas a máquina administrativa não colaborava para tal pois estava limitada por funcionários despreparados que recebiam baixos salários, grandes dívidas e infra-estrutura inutilizada. Dessa forma, havia grandes dificuldades operacionais e portanto dificuldades para dar respostas rápidas. Por outro lado, muitos técnicos, professores universitários e militantes comprometidos com as lutas históricas dos movimentos populares por habitação e reforma urbana juntaram-se à administração e agregaram a ela experiências que vinham sendo construídas socialmente. Essas experiências foram implementadas como programas públicos financiados pela Prefeitura (AMARAL, 2002).

A década de 80 viu-se marcada pelo debate a respeito da necessidade de reforma urbana. Este debate tinha o objetivo de transformar os princípios e diretrizes da reforma urbana em ações efetivas, em especial quanto às temáticas de habitação e desenvolvimento urbano. Dentre os princípios essenciais que se almejava atingir, estavam a conquista da cidadania e do direito à habitação com qualidade ambiental. A administração do PT em São Paulo de 1989 a 1992 adotou os princípios da reforma urbana e buscou implementar uma política de habitação que promovesse: “[...] direito à terra; direito à arquitetura; direito à cidadania; participação da população na formulação dos programas e execução dos projetos; diversificação das intervenções, reconhecimento da cidade real; redução de custos, sem perda da qualidade; estímulo à autogestão e respeito ao meio ambiente” (AMARAL, 2002, p. 19).

Dentre as instituições do governo Erundina destaca-se a Superintendência de HABI, que foi um instrumento de formulação e implementação da política de habitação social. HABI administrava o Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal (Funaps), como descrevemos, que foi criado pela lei nº 8.906, de 1979. O Funaps anterior a este governo tinha por principal meta financiar atendimentos individualizados, apresentava uma conformação administrativa limitada

e era supervisionado por um Conselho do Fundo. De 1989 a 1992 a Superintendência da HABI foi revigorada administrativamente, com o fortalecimento de escritórios regionais pela cidade, diversificação de programas, estabelecimento de parcerias para a formulação e implementação da política e reforço dos canais de participação popular (AMARAL, 2002).

Como o acesso da Prefeitura do Município de São Paulo aos recursos federais e estaduais era muito difícil, por razões políticas, a administração deu prioridade aos recursos municipais para a habitação de interesse social. Houve também empenho em buscar receitas alternativas, ou seja, recursos externos à administração, via agências de financiamento externo (BIRD, por exemplo) e iniciativa privada. Ao final de 1991, a previsão da receita total de HABI tinha a seguinte composição¹: 77% para recursos orçamentários da Prefeitura; 15% para recursos de Operações Interligadas (as O.I., que permitiam que empresários interessados em construir acima do permitido pelo zoneamento enviassem ao Executivo Municipal propostas de pagar os benefícios obtidos com essa diferença, com moradias para a população residente em favelas); 6% para recursos oriundos de transferências estaduais; e 2% para recursos oriundos de transferências federais.

Os recursos externos obtidos, contudo, só chegaram ao final da gestão. Ainda assim, o aumento no orçamento da Superintendência da HABI e no orçamento da SEHAB possibilitou a realização de diversos projetos e obras para a habitação de interesse social.

Os novos programas desenvolvidos e executados prezavam pela qualidade das moradias, conjuntos e obras, procurando valorizar o projeto arquitetônico e urbanístico. O objetivo era promover soluções originais, de custos mais baixos e diferenciadas, tanto do ponto de vista estético, quanto da implantação urbanística, dos processos construtivos, das tipologias e da escolha de materiais. Priorizaram-se intervenções em vazios urbanos, por meio de desapropriação de terrenos, visando à produção de conjuntos menores, inseridos na malha urbana (AMARAL, 2002, p. 21).

Buscava-se diminuir o custo das unidades habitacionais geradas e garantir qualidade e conforto, por meio de novos padrões urbanísticos. Essas discussões foram firmadas no Decreto de Habitação de Interesse Social (HIS) de 1992, que regularizou a produção de habitação de interesse social (AMARAL, 2002).

¹ Fonte: *São Paulo para Todos, 1989-1992* Relatório Final de Governo. São Paulo, dezembro de 1992.

O fortalecimento e a garantia dos canais de participação e controle popular deram-se de várias formas. Foram realizados convênios com entidades de assistência jurídica, remuneradas pela Prefeitura, para garantir o direito à Justiça e à defesa na luta pela terra – elas atendiam a indivíduos e associações de moradores em toda a cidade. Muito importante também neste sentido foi a criação do Funaps Comunitário, programa de incentivo à autogestão nos empreendimentos financiados pelo município (AMARAL, 2002).

O Funaps funcionava como uma parceria entre associações de mutirantes, organizações não-governamentais que prestavam assessoria técnica e administração pública. Ele significou a efetivação de uma proposição há muito defendida pelos movimentos de moradia, de não apenas executar a obra em mutirão, mas de as famílias gerirem em grupo toda a produção do conjunto habitacional: indicação do terreno, definição do projeto e realização da obra; de maneira a valorizar a capacidade gerencial das mesmas. Foi desenvolvido um mecanismo de viabilidade para este programa, para que as associações de moradores pudessem se beneficiar dos recursos do Fundo, que previamente só eram elegíveis para situações individuais. As entidades, para isso, foram consideradas como um “sujeito coletivo”, o que significa indivíduos organizados por meio de entidades juridicamente constituídas. Essa forma jurídica resolveu a questão (AMARAL, 2002).

Por meio do Funaps, foram construídas unidades habitacionais de boa qualidade, com cerca de 60m² de área. O custo dessas unidades apresentou uma economia em torno de 50% em relação ao valor executado pelas empreiteiras. Mais importante talvez do que esses aspectos foi o fato de que a gestão da política habitacional permitiu a consolidação de novas lideranças e desenvolveu práticas reais de organização e gestão popular (AMARAL, 2002).

Foram diversos tipos de obras realizadas para esse programa. Desde mutirões com autogestão, até, nas áreas mais centrais da cidade, propostas diferenciadas para os moradores de cortiços, como financiamentos para compra e reforma de imóveis por associações de moradores, ou construção de novas moradias localizadas perto dos cortiços, em áreas desapropriadas para essa função. Também foi iniciado pela SEHAB o cadastro dos loteamentos irregulares do município e a definição das políticas de regularização (AMARAL, 2002).

A parceria dos movimentos populares com a gestão aconteceu para diversas ações, sendo amplamente efetivada no cotidiano. Em parceria eram indicados

terrenos, discutidos projetos, realizada a guarda das áreas desapropriadas, geridos empreendimentos, organizada a população para possibilitar a urbanização de favelas, debatidos temas e problemas enfrentados, e programas que incentivavam a autogestão do empreendimento. As associações assumiram o gerenciamento da produção das unidades habitacionais em muitos casos. Para A. Amaral (2002), as relações entre poder público e movimentos eram bastante conflituosas, com muitas divergências, mas eram enfrentadas e equacionadas por meio de bastante diálogo. Não só os movimentos tinham essa participação, mas as entidades de representação dos usuários também. Interessante notar que as lideranças não foram agregadas ao governo e, de modo inverso, a conversação permanente favorecia a autonomia e fortalecimento dos movimentos e auxiliava no atendimento às suas demandas. Dadas as condições, a participação popular ampliava o seu papel na revelação e definição da origem e da finalidade dos eventos.

A criação de um Conselho Municipal de Habitação Popular foi muito debatida visando institucionalizar a participação popular. Da discussão surgiu a proposta de articular conselhos regionais e temáticos (como conselhos de favela, cortiço, mutirão, população sem moradia, mutuário do fundo e questões de uso e ocupação do solo). Nos Conselhos estariam representantes dos usuários, do governo, dos funcionários e setores da sociedade civil eleitos diretamente, que participariam da concepção e deliberação da política habitacional. A Prefeita assinou um decreto aprovando a proposta, mas este foi bloqueado pela Câmara Municipal, não sendo implementado (AMARAL, 2002).

O uso social da cidade também deixou de ter instrumentos fundamentais pois houve muitos obstáculos para avançar nas propostas de modificações estruturais no planejamento urbano da cidade. Elas foram incorporadas no Plano Diretor elaborado naquela gestão, mas este tornou-se irrealizável em razão da forte rejeição de setores do mercado imobiliário (AMARAL, 2002).

Tanto o desenvolvimento quanto a implementação de projetos habitacionais apresentam um prazo longo. No caso desta gestão, os recursos investidos foram quase que apenas municipais. Mesmo em meio a tantos complicadores, foi possível começar a construção de fato de uma nova política, elaborada com participação popular e que apresentou articulação, clareza das metas a serem atingidas e resultados de qualidade (AMARAL, 2002).

Os resultados apresentados no relatório final de governo pela SEHAB (incluem a atuação da COHAB, constituindo o total das ações), Prefeitura Municipal de São Paulo, em dezembro de 1992, sobre a atuação na área da habitação são: ²

- Foram concluídas 35.843 casas populares, sendo 27.977 pela COHAB. Nos conjuntos produzidos, destacam-se as novas tipologias de edifícios, que permitiram melhor qualidade e menor custo.
- Foram iniciadas 15.169 casas populares com recursos próprios e cerca de 5 mil com recursos de operações interligadas, das quais 10 mil produzidas em regime de mutirão.
- A SEHAB garantia ao final da gestão a disponibilidade de terra para a construção de 55 mil moradias, assegurando a possibilidade de continuidade do programa habitacional.
- 20 projetos para recuperação de cortiços foram implantados.
- 130 favelas foram urbanizadas, beneficiando cerca de 40 mil pessoas.
- Elaboração da Lei de Regularização das Edificações, que prevê princípios de justiça social, anistia para pequenas construções e taxaço mais elevada para edificações maiores.
- Criação do Grupo SOS Mananciais, junto com o Governo Estadual, para intensificar a fiscalização nas áreas de proteção onde nascem os veios e rios que abastecem as represas. Visando conjugar defesa dos mananciais e ocupação racional, a SEHAB elaborou um projeto modelo de moradia popular denominado Chácara do Conde, concebido como ponto central da revisão da legislação estadual de proteção aos mananciais.
- Endereços foram legalizados e 25 mil placas foram colocadas em ruas da cidade, oficializando-as no Cadastro Municipal e garantindo o acesso aos serviços públicos.
- Atendimento gratuito a 180 mil famílias com problemas de moradia, por meio de convênios com 23 entidades da área jurídica.
- Realização de trabalhos de contenção de encostas e remoção de famílias em 45 áreas de risco, em uma atuação conjunta com outras Secretarias; cerca de 35 mil pessoas foram transferidas das áreas de risco. Graças ao

² Fonte: *São Paulo para Todos, 1989-1992* Relatório Final de Governo. São Paulo, dezembro de 1992.

trabalho preventivo vidas foram salvas pois diversos acidentes de fato ocorreram em áreas onde famílias haviam sido retiradas.

- Participação na implementação de um programa piloto para recuperação da paisagem urbana do centro da cidade, em obras realizadas em parceria com a iniciativa privada.
- Elaboração, com dezenas de entidades do setor, do Projeto de Lei de Anúncios, formulado com o objetivo de reduzir em 80% os anúncios, para melhorar a segurança ao reduzir o caos visual. A SEHAB também implementou, em conjunto com outras Secretarias, um projeto piloto de despoluição visual na área compreendida entre a Praça da Sé e o Largo do Arouche.
- Regularização fundiária de 186 loteamentos beneficiando 60 mil pessoas; 46 loteamentos aguardavam decisão do judiciário ao final da gestão e centenas estavam em processo de regularização. A Prefeitura obrigou loteadores clandestinos a realizarem as obras necessárias e viabilizou a infra-estrutura em quatro desses loteamentos.
- A SEHAB participou nas negociações para garantir à cidade o ressarcimento pela aprovação de grandes projetos, em razão dos impactos urbanos por eles causados; os resultados se traduziram em pontilhões, alargamento de avenidas, sinalização de trânsito, pavimentação e criação de áreas verdes e parques, benfeitorias implementadas pela iniciativa privada, sem custos para a Prefeitura.
- Elaboração da Lei de Vilas Residenciais, possibilitando ocupações horizontais com densidade equivalente a edifícios verticais de quatro andares. A lei assegura o caráter exclusivamente local das vias internas, permitindo o uso para lazer e convívio e funcionando também como alternativa para produção de moradias pela iniciativa privada.
- Elaboração do Plano Diretor e entrega à Câmara Municipal em 1991 (não aprovado) que, entre outras medidas, propunha as Zonas Especiais de Interesse Social para garantir habitações populares nas regiões de vazios, favelas, cortiços e loteamentos irregulares.
- O imposto progressivo para terrenos vazios.
- Dentre as ações de HABI, considerando-se apenas os empreendimentos efetivamente concluídos (excluindo portanto os empreendimentos em

andamento), foram atendidas 4.901 famílias incluindo moradias por empreiteira (3.749 famílias), mutirão (654 famílias) e lotes urbanizados (498 famílias). No que se refere à ação em favelas, foram atendidas 16.727 famílias, incluindo urbanização em favelas (6.117 famílias) e melhorias (10.610). No total, portanto, as realizações de HABI no período de 1989 a 1992 somam 136 empreendimentos efetivamente concluídos e 21.628 famílias efetivamente atendidas.

- É relevante destacar que do total de atendidos nas gestões anteriores e na gestão de Luiza Erundina por HABI, que correspondeu a 31.007 famílias contempladas em um período de 13 anos, nada menos que 70% foram atendidos na Gestão Luiza Erundina. Outro dado que revela o desempenho superior da gestão é a média anual de famílias atendidas: constata-se que no período entre 1983 e 1988 o número foi de 1.563; já na Gestão Luiza Erundina, a média anual de famílias atendidas saltou para 5.407.
- As regiões da cidade que se destacam no atendimento de HABI, incluindo produção de novas moradias e ação em favelas, foram a Leste 2 (São Miguel, Itaquera e Penha), com 25% de famílias atendidas e a Sudeste, com 20% de famílias atendidas, especialmente no Ipiranga.

Os Programas implementados por HABI foram:³

1. Ação em Favelas:

1.1. Urbanização de Favelas (UH e Infra-Estrutura)

1.1.1. Construção por Empreiteira e 1.1.2. Urbanacom

O objetivo do Urbanização de Favelas, que reúne os pilares Construção por Empreiteira e Urbanacom, era promover a regularização jurídica e física da ocupação de áreas de favelas situadas em terrenos municipais ou particulares, possibilitando a fixação da população moradora no local e a inserção gradativa do assentamento no tecido urbano. Entendeu-se por favela urbanizada aquela dotada de água, esgoto, eletrificação, drenagem das águas pluviais, estabilização do solo, vias de acesso aos

³ De acordo com o Relatório de Gestão 1989-1992, Balanço da Atuação de Habi, de janeiro de 1993, sem numeração de página. UH corresponde a Unidade Habitacional.

domicílios e grau de organização de implantação que possibilitasse elaborar uma Planta de Arruamento e Loteamento (PAL), relacionando-se cada lote a uma determinada família e procedendo-se à regularização fundiária jurídica, que se daria por meio da concessão de direito real de uso ou do usucapião urbano, ou ainda de venda de terras dominiais a depender de tramitações na Câmara Municipal.

Duas estratégias foram adotadas para a urbanização: 1) Terra arrasada: consistiu em demolir os barracos e então construir novas unidades de acordo com um plano; 2) Respeito à ocupação existente: Procurou adaptar ao máximo a implantação da infra-estrutura ao sistema viário existente, demolindo apenas as unidades necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos. No total, foram concluídos 22 empreendimentos, que beneficiaram 6.117 famílias. Foram também deixados em andamento 74 empreendimentos que contemplariam 22.581 famílias.

A priorização das favelas atendidas se deu por meio dos critérios de mobilização popular e indicações pelos Fóruns Regionais existentes conjuntamente às análises e pareceres técnicos atestando as possibilidades e as condições reais de intervenção. As etapas do projeto eram aprovadas em reuniões com os moradores, bem como estes constituíam uma comissão de representantes ou associação para acompanhar as obras dia a dia.

Com o Ação em Favelas, o poder público municipal tinha como premissa transformar a favela em um núcleo plenamente urbanizado e integrado à malha urbana, do ponto de vista físico e social, por meio da conscientização do direito à cidadania. Delimitada a área de ocorrência do evento para uma produção específica, outros eventos se juntaram formando uma combinação coerente. As transformações passaram a acontecer, alavancadas por variáveis dinâmicas que levaram ao acontecer local (homólogo) do evento Programa Ação em Favelas.

As obras por **empreiteira** foram aquelas baseadas nas diretrizes urbanísticas para favelas, desenvolvidas por HABI com as suas regionais. Em maioria, eram obras de grande porte e de dificuldade técnica elevada, como contenções de encostas, canalização de córregos, e infra-estrutura de água e esgoto.

O convênio **FUNAPS-Urbanização (URBANACOM)** permitiu às associações organizadas de moradores de favelas o gerenciamento das verbas para contratação de uma assessoria técnica, compra de materiais e execução das obras de infra-estrutura, desde esgotos até paisagismo, em regime de **mutirão**. Ao final da

gestão, 5.937 famílias contavam com infra-estrutura concluída. Com os trabalhos em andamento haviam 21.544 famílias.

Como remoções de casas acabam se fazendo necessárias em processos de urbanização, esses processos acabam por dar origem a uma demanda por moradias. Para atender a essa demanda foi criado o subprograma **FUNAPS-FAVELA**. Este atendeu à população atingida por “urbanizações”, permitindo o gerenciamento dos processos de compra e execução das unidades habitacionais novas, por meio de **mutirão**, com assessoria de Habi-Regional.

1.2. Prevenção de Risco

Caracterizava-se por intervenção nas situações de risco em favela, a fim de evitar a ocorrência de acidentes que pudessem provocar risco de vida e desabrigo da população. Suas ações eram de remoção parcial ou total das famílias para empreendimentos de provisão de moradia. Uma vez desocupada a área, era feito um trabalho de melhoria ou urbanização da favela visando a superação do problema anterior. Nos casos em que a área não apresentasse condições de habitabilidade, era feito um outro tipo de ocupação, para impedir nova situação de risco de vida com a entrada de novos moradores.

O programa possuía uma equipe de suporte à emergência com capacidade de atender a um número, estimado em plano de intervenção, de favelas que apresentassem situações emergenciais, por meio das seguintes ações: execução e elaboração de perícias, laudos e pareceres técnicos; elaboração de subsídios técnicos à ação municipal de atendimento emergencial, durante o período de chuvas, quando é comum a ocorrência de acidentes relacionados a problemas geológicos e geotécnicos; proposição de soluções de consolidação geotécnica (com a possibilidade de contratação de serviços especializados para essa finalidade); e consecução das medidas necessárias por meio de ação intersecretarial envolvendo SEHAB, Secretaria das Administrações Regionais (SAR), e Secretaria de Assistência Social (SEBES).

O programa Prevenção de Risco beneficiou 5.036 famílias.

1.3. Melhorias

Caracterizava-se pela execução de obras pontuais e emergenciais concebidas de forma setorial e executadas por **mutirão** dos moradores. O subprograma Melhorias

era implementado nos casos em que não havia viabilidade técnica de implantação de uma urbanização ou em que havia indicação para remoção futura da favela.

As melhorias foram adotadas como uma intervenção ágil, para minimizar uma situação de risco ou insalubridade do local, enquanto não era definido o conjunto de obras de uma futura urbanização, que caracterizaria a solução definitiva.

Foi utilizado pelas HABIs regionais como um instrumento catalisador da organização da população. Isso pois HABI acreditava que “É através da necessidade de execução de pequenas obras de infra-estrutura que o agente social inicia o processo de organização da população, que a capacitará a lutar pela urbanização da favela” (Relatório de Gestão 1989-1992, Balanço da Atuação de Habi, sem numeração de página).

As obras eram relativamente simples, como rede de esgoto domiciliar, drenagem superficial e pequenos muros de contenção em áreas densamente ocupadas, e que por este motivo encontravam dificuldades e interferências nos canteiros (de obras), conduzindo à prática na qual parte das soluções construtivas era adotada aos poucos, durante a sua execução.

Os serviços eram predominantemente realizados com a mão-de-obra do próprio local, não exigindo técnicas especiais e nem o uso de equipamentos mecanizados.

O Programa Melhorias concluiu 69 empreendimentos que beneficiaram 10.610 famílias. Além disso, 7 empreendimentos foram deixados em andamento e beneficiariam 2.033 famílias.

1.4. Regularização Fundiária

O objetivo do Programa de Regularização Fundiária era a desafetação das áreas públicas municipais ocupadas por favelas passíveis de urbanização e a outorga da concessão de direito real de uso (CDRU) aos ocupantes cadastrados pela Prefeitura. As áreas seriam objeto de planos habitacionais de interesse social implantados segundo diretrizes estabelecidas e com a participação dos moradores e de suas entidades representativas.

O executivo municipal apresentou ao legislativo o Projeto de Lei 51/90 para efetivar a implementação do Programa, bem como apresentou a mensagem aditiva 302/90, propondo a CDRU gratuita por 90 anos a 139 favelas, com 34.164 famílias ocupando uma área de 2.193.146,42 m² e tempo médio de existência de 17 anos. As

favelas escolhidas compunham-se das que eram objeto das Leis 9.823/85 e 10.226/86, às quais foram acrescentadas 42 novas favelas.

Até o final do governo o Projeto de Lei 51/90 enfrentava uma difícil tramitação na Câmara, ainda não tendo sido aprovado e tendo sido extremamente modificado, de modo a restringir dramaticamente sua proposta de ampliar o acesso à moradia digna.

Assim, a implementação do Programa de Regularização Fundiária restringiu-se a algumas outras ações realizadas.

Entre elas, o trabalho da Coordenação de Assuntos Fundiários de HABI para a efetivação da CDRU das oito favelas desafetadas e com autorização do legislativo para a concessão do direito real de uso pelas Leis 9.823/85 e 10.226/86. A Coordenação realizou trabalhos como: desenvolver instrumentais técnicos e jurídicos, fazer contatos com os cartórios de registros, e elaborar plantas, quadros de áreas e memorial descritivo.

HABI também normatizou e disciplinou as informações e pareceres para os cerca de 900 processos administrativos, referentes à desocupação de áreas municipais faveladas, em tramitação na Administração Municipal, alguns com existência superior a 20 anos.

HABI, GEU-Favelas e HABIs regionais desenvolveram o “Grupo de Trabalho – Ação em Favelas”, visando organizar e articular os programas referentes às favelas. Graças à essa ação foi elaborado o instrumental comum “Informações para Regularização Fundiária e Diretrizes para Urbanização de Favelas” com três módulos, para levantamento, estudo e plano de intervenção nos aspectos físicos, sociais e jurídicos das favelas.

2. Construção de HIS – Habitação de Interesse Social

2.1. Aquisição de Terras

O Programa tinha por objetivo propiciar a provisão de terras para os programas habitacionais de interesse social e dessa forma garantir o direito à terra para a população pobre. Entre 1989 e novembro de 1992, 430.286,98 m² de terras foram adquiridas por Habi. Ao final da gestão, foram disponibilizadas terras para a construção de 55 mil moradias.

O Programa partia de uma seleção de áreas sem uso definido, chamadas de “áreas vazias”⁴. Estas áreas deveriam ter características físicas, urbanas e jurídicas, próprias para intervenção dos programas habitacionais.

As áreas selecionadas passavam primeiramente por uma análise regional que, tendo por base mapas, levantamentos fotoaéreos e diretrizes do plano diretor, considerava os seguintes aspectos: acessibilidade, características de ocupação do terreno e do entorno, grau de inserção na malha urbana, existência de infra-estrutura básica e equipamentos, condições topográficas e geotécnicas do terreno e restrições legais.

As áreas podiam ser indicadas por movimentos populares, proprietários, Administração Regional, estudo dos vazios pelo Grupo de Terras, ou programas como os de cortiço e favela, entre outros.

As áreas indicadas passavam por uma seleção prévia do Grupo de Terras, que as aprovava ou não, com base nos critérios adotados.

Se aprovada, a área passava a fazer parte do cadastro CASE, depois sua “pasta” era enviada à PARSOLO, que realizava uma análise “in loco” e criava diretrizes para a ocupação. Era informado o valor da área, definido o perímetro a ser desapropriado, por meio de levantamento planimétrico elaborado por HABI-Regional ou por empresa contratada. Então a documentação era enviada ao DESAP, que preparava o Decreto de Interesse Social (relativo à área) a ser assinado pela Prefeita.

Após a publicação do Decreto de Interesse Social no Diário Oficial do Município, era constituído no DESAP o processo que continha os dados da área e outro processo, este administrativo (“dos elementos da ação”), para a propositura da ação expropriatória.

O processo “dos elementos da ação” era enviado para a equipe de terras, inclusive com o valor venal da área, e era então remetido para HABI-4 onde recebia autorização do Superintendente para que fosse solicitado o valor constante na cota do DESAP, o qual era encaminhado por HABI-4 para a Secretaria de Finanças (SF), a qual fazia o depósito do montante na conta do expropriado aberta em conjunto com o Fórum.

⁴ Observamos que embora o uso do termo “vazio urbano” seja comum entre os arquitetos e urbanistas, ele não nos parece adequado a uma análise que parta do ponto de vista da Geografia Urbana, uma vez que não há “vazios”, ou “buracos negros” no ecúmeno, ao contrário, existem usos do solo característicos, que podem ser diferenciados. Por exemplo: terrenos que permanecem sem uso em razão da especulação imobiliária.

Após o depósito, o processo era novamente encaminhado ao DESAP para ser iniciada ação expropriatória, com petição a ser distribuída pelas Varas da Fazenda Pública. Esse período tem o nome de contencioso.

A ação caminhava pelos trâmites normais, havendo a possibilidade de acordo nos seus autos. No caso de acordo, após aceita proposta feita ao proprietário pela PMSP, era elaborado um termo de acordo que, lavrado e devidamente assinado pelo expropriado e representantes da PMSP, era encaminhado ao Judiciário para homologação pelo juiz.

A aquisição também podia ser efetuada por meio de Escritura Pública mediante avaliação do DESAP e acordo com o proprietário que, aceitando o valor devia providenciar toda a documentação necessária, e, estando a documentação correta, DESAP, por meio de cota, colocava a possibilidade de ser lavrada a Escritura com data marcada e o processo tinha os trâmites normais de depósito de montante acordado (HABI-4 e SF).

Uma dificuldade era a de que, antes da Imissão na Posse, por vezes era necessário solicitar ao juiz ou ao proprietário autorização de entrada no imóvel para levantamento, sondagens, início da implantação do projeto em geral, e essa autorização muitas vezes não era concedida.

As expectativas quanto à Imissão na Posse e início da implantação do projeto eram grandes e o conhecimento dos prazos era fundamental. Vários entraves dificultavam uma maior agilidade nos procedimentos. Destacamos, a seguir, os principais entraves encontrados.

As áreas identificadas como de zona rural não são cadastradas no CASE, apenas voltado aos imóveis urbanos. Nesses casos, o DESAP tinha que solicitar as informações da área ao INCRA.

Outra dificuldade era a de que as informações obtidas em CASE estavam muitas vezes defasadas, uma vez que este dependia das informações do Registro Imobiliário (RI) da Prefeitura, que por sua vez não encontrava tempo suficiente de atualização de um volume tão grande de informações, em constante modificação.

Um entrave também acarretado por RI era o de que quando havia mudança de proprietário do imóvel, RI não atualizava o IPTU, que era lançado em nome do antigo proprietário, que despendia tempo na localização e atualização dos dados do proprietário atual. Além disso, dificultavam as ações de RI os loteamentos irregulares,

desdobramentos de áreas que modificavam a quadra fiscal, ruas ainda não oficializadas e proprietários ausentes ou ignorados.

Como as informações de RI não eram atualizadas, o Registro fornecia o material que possuía, e como CASE por sua vez dependia das informações de RI, as informações desatualizadas causavam uma demora em todo o procedimento posterior.

Outro entrave era o de que o PARSOLO (Departamento de Parcelamento do Solo) possuía um volume muito grande de trabalho, necessitando de uma logística complexa para conseguir atender a todos os muitos pedidos de vistoria.

O fato de que o valor do imóvel deveria ser pago pela SF também atravancava o processo, uma vez que a Secretaria era encarregada de liquidar todos os empenhos da PMSP.

Após a liquidação e pagamento do valor venal, o processo administrativo era encaminhado, conforme descrevemos, ao DESAP, Departamento de Desapropriação da Prefeitura, responsável não só pela habitação, mas por todas as desapropriações do Município, o que também desacelerava o processo.

Durante o contencioso o processo é demorado porque o Judiciário estabelece prazos para o expropriante e para o expropriado para contestações, no caso de discordâncias.

Outra dificuldade ainda era a de aproveitar uma oportunidade para a Habitação de Interesse Social. A ação de desapropriação é muito dispendiosa e, no caso de áreas ocupadas, era possível iniciar uma ação de usucapião, mas que dependia de estudos das HABIs regionais e de uma ação que fosse a mais rápida possível para evitar a Reintegração de Posse do terreno.

2.2. Provisão de Moradia

Tinha por objetivo ampliar a oferta de moradia para famílias de baixa renda que estivessem organizadas em movimento ou em situação de risco.

O programa envolvia na sua operacionalização alternativas diferenciadas quanto ao processo de produção de moradias: mutirão, autoconstrução, construção por empreiteira e formas mistas ou combinadas. O total de unidades habitacionais concluídas na gestão por HABI foi de 4.403, produzidas principalmente com base na construção por empreiteira (3.749 casas); e em andamento ficaram 10.568 casas.

A proposta da administração visava combinar a produção de uma grande quantidade de alternativas habitacionais de baixo custo com o desenvolvimento de

alguns projetos mais inovadores quanto à qualidade do projeto, regime de propriedade, processo de produção e desenvolvimento de um trabalho integrado do ponto de vista político, social e cultural. As soluções arquitetônicas reviam conceitos adotados pelo BNH e buscavam uma forma diferenciada. A integração entre os futuros moradores, as empresas de projeto e as equipes das Habis Central e Regionais permitiu a possibilidade de garantir o direito de diferenciação entre os conjuntos habitacionais. A infra-estrutura urbana, estabelecida no nível do saneamento básico, água, luz e pavimentação, esteve presente em todos os empreendimentos. Projetos como Rio das Pedras, Vila Mara e Parque Europa exemplificam como simplicidade e criatividade foram aliadas.

2.2.1. Construção por Mutirão (UH) Programa Funaps Comunitário

A principal característica do Programa Funaps Comunitário era o estímulo aos processos de autogestão, direcionados à conquista da moradia, por meio de financiamento fornecido às associações comunitárias, para construção das habitações pelos próprios beneficiários do empreendimento.

Os recursos obtidos através do convênio de financiamento, além da compra do material de construção, possibilitavam um investimento em processos racionalizados de construção, por meio da compra de ferramentas adequadas, da locação de equipamento básico e da contratação de mão-de-obra especializada. Além disso, era obrigatória a contratação de uma equipe de assessoria técnica para os trabalhos de projeto, acompanhamento da obra e questões de natureza social.

Como requisito prévio para assinatura de convênio tinha que haver a disponibilização de uma área, que poderia ser de propriedade da associação comunitária ou desapropriada pelo município para a construção de projetos habitacionais de interesse social e, além disso, toda a documentação referente à associação e a documentação técnica que incluía o projeto arquitetônico executivo.

O Funaps Comunitário previa a necessidade de um retorno, isto é, a população deveria pagar o dinheiro do financiamento. O retorno incidia apenas sobre o financiamento da moradia e não incluía a infra-estrutura, que era subsidiada. Todas as obras referentes à infra-estrutura ficavam a cargo da Prefeitura e a população não pagava por elas. O menor período de financiamento era de 5 anos e o maior de 25 anos, ou seja, procurou-se ajustar o financiamento de acordo com a renda familiar. As associações participam de todo o processo, à medida que indicam o terreno e a

demanda, discutem o projeto, administram e executam as obras, o que leva à construção de moradias mais adequadas às necessidades da população e de excelente qualidade, além de mais baratas que as construídas por empreiteiras (FORTUNATO, 2002).

O Programa de Mutirão permitiu que fossem firmados 106 convênios entre a Prefeitura e associações comunitárias em diversas regiões da cidade (FORTUNATO, 2002). O processo de construção baseado em mutirão envolveu o total de 10.519 unidades habitacionais iniciadas. Ao final da gestão de Luiza Erundina foram concluídas 654 unidades habitacionais por mutirão; em andamento, havia ainda 9.865 unidades habitacionais em 84 mutirões. O programa foi afetado pelo Plano Collor, em março de 1990, quando o então presidente Fernando Collor bloqueou o dinheiro aplicado nos bancos, o que exigiu muitos esforços dos movimentos de moradia e da prefeitura para resolver a situação, já que as associações aplicavam os recursos enquanto aguardavam a infra-estrutura nas áreas.

O Programa de Mutirão traduz e ao mesmo tempo sintetiza, em grande parte, a marca inovadora da gestão de Luiza Erundina, capaz de integrar a ação do poder público local, o motor das opções de financiamento, as pessoas como produtoras de eventos, a atuação técnica competente e o papel vital dos movimentos populares nas transformações espaciais que acontecem na habitação em São Paulo.

A parceria entre o poder público e as associações comunitárias só se tornou possível devido ao caráter do governo municipal nessa gestão, que tinha na população organizada uma importante aliada para o desenvolvimento das políticas públicas municipais. A população participa decidindo, pois está ali no dia-a-dia e acaba se politizando. A problemática da moradia passa a ser vista em um contexto muito mais amplo (FORTUNATO, 2002).

2.2.2. Atendimento à Habitação Coletiva Precária de Aluguel – Cortiços

Propunha, por meio de experiências-piloto, o início de um trabalho de atendimento à população moradora em habitação coletiva precária de aluguel através da assistência jurídica, social e física com o objetivo de estabelecer diretrizes para uma atuação mais abrangente.

O Programa de Cortiços apresentava duas linhas básicas: produção de habitações de interesse social e recuperação de cortiços.

A primeira dava ênfase à implantação de projetos em escala maior (acima de 4.000 m²). A área de atuação seria basicamente composta pelos bairros centrais e pelo anel intermediário da cidade, consideradas áreas passíveis de adensamento por suas características: capacidade ociosa da infra-estrutura existente; sub-utilização dos terrenos; existência de imóveis deteriorados e existência de áreas de interesse urbanístico; o programa envolvia a produção de novas moradias, novos equipamentos para o bairro e a regularização dos imóveis encortiçados.

A segunda alternativa, a recuperação de cortiços, tinha como foco específico o financiamento às associações de moradores para aquisição de imóveis e posterior reforma de acordo com as necessidades das famílias moradoras.

As diretrizes básicas dessa alternativa eram: fortalecer a participação da comunidade através do estímulo e autogestão dos empreendimentos; ampliar a capacidade operacional da SEHAB; estimular a constituição de instrumentos jurídicos que pudessem proteger e controlar as relações de aluguel e, principalmente, fixar a população na própria região em que se encontrava estabelecida.

O Programa Atendimento à Habitação Coletiva Precária de Aluguel – Cortiços deixou em andamento 20 empreendimentos, que beneficiariam 1.460 famílias.

3. Convênios Jurídicos

Celebrados por HABI e Funaps com as entidades sociais, os Convênios Jurídicos prestavam assistência aos segmentos sociais necessitados, tomando por fundamento o Artigo 5º da Constituição Federal, consubstanciado na Lei Orgânica do Município de São Paulo, segundo o qual é obrigação do Estado prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Eram priorizadas as demandas coletivas relativas às ações processórias, de usucapião, despejo, consignação em pagamento, revisionais de aluguel e em acordos extrajudiciais e de regularização de loteamentos irregulares.

Um aspecto importante a ser destacado na organização da assistência jurídica é a descentralização e a regionalização do serviço – a população tinha acesso no local de moradia ou de trabalho. De outro lado, os profissionais de Direito tinham a possibilidade de ter contato direto com a população e com seus problemas. Foram formalizados convênios com 23 entidades de assistência jurídica à população moradora de cortiços e favelas localizadas em áreas particulares.

Em 1992, Convênios Jurídicos passou a contar com a participação da Secretaria dos Negócios Jurídicos, por meio da Procuradoria Geral do Município e comissões foram criadas com a missão de acompanhar, supervisionar, assessorar, avaliar e fiscalizar as atividades desenvolvidas. O pressuposto era de que a assistência jurídica deveria assegurar a cidadania e a dignidade da pessoa humana, considerados princípios fundamentais do Estado brasileiro.

4. Alojamentos Provisórios

O Programa Alojamentos Provisórios oferecia três tipos de atendimento: abrigo para as famílias moradoras em áreas de risco; pulmão – para as famílias removidas das favelas em processo de urbanização; e galpão de obra, para os empreendimentos de Provisão de Moradias.

Para as situações de abrigo e pulmão 2.551 famílias foram atendidas e em andamento ficaram 1.623 famílias a serem atendidas. Os galpões de obras atendiam o número total de famílias dos 18 empreendimentos de Provisão de Moradias, onde se localizavam 5.023 famílias.

3.5.1 Marcos da Gestão Erundina — ampliação do alcance da força local na produção de eventos e do papel da população como motor dos eventos: fatores relevantes que multiplicaram as possibilidades concretas de realização da produção de habitação social

Ermínia Maricato (1997) realizou um estudo profundo dessa atuação da SEHAB (incluindo o total das ações, ou seja, o realizado por HABI e COHAB) em sua Tese de Livre Docência sobre a política desenvolvida pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo no período de 1989 a 1992, período no qual ela foi Secretária Municipal de Habitação.

Maricato (1997, p. 30) define os eixos orientadores da ação da SEHAB na época:

- Democratização da gestão urbana e fortalecimento da sociedade civil
- Desprivatização da máquina pública, transparência e honestidade
- Melhoria da qualidade ambiental e sustentabilidade
- Proteção do patrimônio construído

- Novo quadro normativo para um novo padrão de gestão
- Reconhecimento da cidade real, regularização fundiária e imobiliária e melhoria das condições de habitabilidade
- Produção da moradia social, nova prática, novos parâmetros

Os dois últimos itens se referem à provisão de habitação propriamente dita e vamos voltar a eles. Quanto à **democratização da gestão urbana e fortalecimento da sociedade civil**, destacamos que as ações permearam todos os programas e visavam o acesso a cadastros e informações pelos cidadãos, a participação direta dos movimentos por moradia na formulação do orçamento e busca por transparência administrativa. Para informar aos cidadãos, moradores de áreas de mananciais, da COHAB, de loteamentos clandestinos, de cortiços e de favelas recebiam panfletos ou cartilhas, com seus direitos e deveres, e com informações sobre seu local de moradia. Por exemplo para os moradores de cortiço eram distribuídos e pregados nos prédios cartazes para alertá-los em relação aos abusos exercidos pelos intermediários ou proprietários locadores, ao desrespeitarem relações contratuais ou fraudarem a divisão das contas de água e luz. Além dos alertas, os cartazes também mostravam os endereços das entidades que mantinham convênio com a prefeitura para oferecer assessoria jurídica gratuita aos inquilinos pobres. Nos projetos de verticalização de favelas os moradores eram preparados durante um ano para a convivência em condomínio. Ação de participação popular muito expressiva se deu por meio de HABI – foram criados 11 fóruns regionais de participação popular para definir prioridades orçamentárias e prioridades de atendimento. No início de 1990, a equipe de HABI contabilizava média de 200 reuniões por semana. Muitas delas ligadas ao Programa Funaps Comunitário, do qual as associações populares eram parceiras e geriam as obras, auxiliadas pelas assessorias técnicas que contratavam por meio de HABI (MARICATO, 1997).

Como destaca Nabil Bonduki, ex-Superintendente de HABI (1989 – 1992), em entrevista à autora⁵, “sem informação não há participação e o processo de informar requer maior esforço da sociedade e do governo”. Na gestão de Luiza Erundina, como demonstram os exemplos acima, fica clara a valorização do processo de comunicação com a população em suas várias instâncias, com o objetivo de

⁵ Conforme explicamos na Introdução, foi realizado trabalho de campo para o estudo de caso do PAR, que será detalhado no Capítulo 11. No entanto, a riqueza da experiência dos entrevistados permitiu também discutir a atuação das gestões no período pós-1988, de modo que vamos inserir algumas de suas análises ao longo do trabalho.

descentralizar e democratizar a informação sobre os atos de governo e sobre os serviços prestados à população pela Prefeitura. Como vimos também em seção acima neste capítulo, nas reflexões de A. Melucci, a importância da informação na sociedade contemporânea é enorme e a partir dela são produzidos recursos de autonomia para os atores individuais e coletivos. O funcionamento de sistemas complexos está relacionado à circulação de informação no seu interior, o que se dá porque seus atores conseguem receber, interpretar e transmitir o que lhes é apresentado como informação.

Vale lembrar que a própria prefeita Luiza Erundina tinha, antes mesmo de sua gestão, uma interlocução e comunicação direta com os movimentos sociais. Como lembra Adriano Constantino, ex-Gestor do PAR na COHAB, que integrou a gestão Erundina, em entrevista à autora, “Luiza era assistente social e tinha forte atuação nas SABS [Sociedades de Associações de Bairro]”. Também em entrevista à autora, Liliana Jalfen, Funcionária da CDHU, ex-Superintendente Social da COHAB, onde trabalhou com o PAR, de 2001 a 2004, e que também integrou a Gestão Erundina, afirma que “Luiza era uma liderança que fazia parte de várias instâncias, de vários segmentos. Ela era uma pessoa reconhecida pela sua luta junto à população”.

Quanto à **desprivatização da máquina pública, transparência e honestidade**: no que tange à escolha dos mutuários da COHAB, fonte tradicional de clientelismo, foi instituída a ordem cronológica de chegada dos projetos para a análise e emissão de alvarás de moradia. Ou seja, passou a existir uma fila para a COHAB. E assim, havia um critério objetivo para responder às inúmeras cartas de vereadores e deputados solicitando atenção especial para certos grupos de potenciais beneficiários. A compra ou desapropriação de terras para os programas habitacionais exigiu a constituição de cadastro de áreas vazias e critérios claros definidos a partir da política urbana e de parâmetros econômicos. As exigências para a realização de projetos arquitetônicos adequados foram importantes para a combater a corrupção, os desperdícios e garantir melhor qualidade. Passou-se também a exigir dos grandes empreendedores de edifícios a absorção dos custos urbanísticos pelo impacto que esses empreendimentos causam ao entorno ou à região e que vinham sendo suportados pelo poder público historicamente. Foi uma privatização dos impactos urbanos dos megaprojetos (MARICATO, 1997).

A prática de negociar, numa comissão intersecretarial coordenada pela SEHAB, o pagamento do custo do impacto gerado por megaprojetos mostrou, em geral, após um primeiro instante de perplexidade por parte dos empreendedores, a concordância dos setores empresariais em absorver esse ônus (MARICATO, 1997, p.32).

Por exemplo, para a construção do Shopping Anália Franco, a CET exigiu da iniciativa privada a construção de dois quilômetros de avenida, uma passarela e acessos ao shopping. A SEHAB, por meio da PARSOLO, exigiu a doação de 50.000 m² de área para praça, o que não estava previsto no projeto, mas tinha respaldo em lei municipal. Há muitos outros exemplos, alguns de contrapartida bem maior. Segundo Maricato, a legislação existente já permite a cobrança ao setor privado da absorção do impacto que tradicionalmente tem sido custeado pelos setores públicos. “A solução, freqüentemente, está mais na gestão e na vontade política em usar as leis conforme o interesse público, do que em novos e mirabolantes instrumentos retirados do último congresso internacional” (MARICATO, 1997, p. 33).

Todos os loteamentos devem doar uma área institucional para a Prefeitura, conforma manda a Lei federal 6.766, de 1979. Se deixado a critério dos empreendedores, quase que sempre a pior localização será a doada à Prefeitura. Mas a mesma Lei também dá ao município competência para definir as diretrizes de parcelamento, prerrogativa que foi muito reforçada pela Constituição de 1988 (MARICATO, 1997). Os instrumentos legais disponíveis encontraram-se então com uma gestão que soube tirar proveito deles.

Quanto à **melhoria da qualidade ambiental e sustentabilidade**: a defesa da qualidade ambiental perpassou todas as ações da secretaria. O desenho urbanístico dos conjuntos habitacionais e a legislação proposta incorporavam essa preocupação. No programa de urbanização de favelas essa preocupação também estava presente, com ações de melhorias das condições socioambientais dos moradores. Foi realizada a desocupação de parte da mata do Carmo, que se constituiu na última reserva de Mata Atlântica da zona leste de São Paulo, com quatro milhões de metros quadrados. A área se tornou uma Área de Proteção Ambiental (APA) (MARICATO, 1997).

Em relação a esse tema, constituiu-se na principal ação o Programa de Recuperação da Bacia de Guarapiranga, elaborado em parceria e sob coordenação do governo estadual. A estratégia da SEHAB foi de construir um poder fiscalizatório intergovernamental, pois naquela época a ocupação irregular da bacia de

Guarapiranga corria aceleradamente e a vida da água potável estava prevista para acabar em cinco anos. A interação entre competências era fundamental, porque por exemplo, a SEHAB por meio do RESOLO podia embargar um loteamento, mas só a Polícia Florestal podia confiscar motosserras e tratores. A Polícia Federal, por outro lado, não tinha veículos para fazer as vistorias. Após uma ação inicial de remoção, o grupo de fiscalização ganhou força apenas no fim de 1990. Nessa época, a poluição da represa levou à proliferação de algas que deram gosto e odor desagradáveis à água, reforçados pelo tratamento químico para torná-la potável. Provavelmente graças ao fato de que esta água ia direto para as casas da elite paulistana da região sudoeste, houve uma grande mobilização social e da mídia e em janeiro de 1991 surge o Grupo de Fiscalização Integrada SOS Mananciais (MARICATO, 1997). O governo do Estado finalmente se engaja no programa com força, por meio do envolvimento ativo de vários órgãos estaduais (no momento o Governo do Estado estava em transição de Orestes Quércia para Luiz Antônio Fleury Filho, que assumiu em março de 1991 – ambos eram do PMDB na época).

Para ganhar a colaboração dos movimentos de moradia para a causa ambiental, de acordo com Maricato (1997), foi desenvolvido em um vazio remanescente da área da Guarapiranga um projeto piloto de moradia popular com características de sustentabilidade, o projeto da Chácara do Conde. Apenas uma parte do Projeto foi aprovada pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente e apenas em 1995. Após todos esses anos de tramitação, a Prefeitura da época decidiu suspender as desapropriações e interromper o Projeto, alegando que a área não comportava habitação popular. Os movimentos sociais da região, que até então estavam esperando, decidiram parar de esperar e invadiram as áreas em 1996.

A Secretaria de Energia e Saneamento do Estado, ainda por volta de 1991, elaborou o Programa de Recuperação Ambiental da Bacia de Guarapiranga. O Programa conseguiu um empréstimo de US\$ 119 milhões do Banco Mundial, o que equivalia a cerca de metade do Projeto, que visava oferecer à população moradora da área serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto e de lixo, bem como realizar urbanização de favelas e remoção de cerca de 2.500 famílias, entre outros itens. Os governos estadual e municipal se comprometeram com a contrapartida, porém o contrato foi assinado no penúltimo dia da Gestão Erundina, sendo essa uma atribuição que passou à gestão posterior (MARICATO, 1997).

Em relação à **proteção do patrimônio construído**, foram realizadas ações de recuperação do centro histórico de São Paulo. A Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) foi um agente muito importante, que completou as obras do Vale do Anhangabaú, realizou obras no Boulevard Av. São João, no Palácio das Indústrias, a Operação Urbana Anhangabaú e o Projeto de Recuperação do Bexiga. A SEHAB participou desse processo com o Programa de Cortiços, que unia os objetivos de recuperação do centro e defesa do direito à cidade para todos, com o Projeto de Lei de Anúncios e com o Programa de Recuperação do Eixo Sé – Arouche. O Controle Urbanístico (CONTRU), uma das diretorias da SEHAB, avançou muito na prevenção contra incêndios (MARICATO, 1997).

Novo quadro normativo para um novo padrão de gestão: Esse processo visou alterar a legislação urbanística discriminatória e construir uma normatividade cidadã. Segundo Maricato (1997), esse novo quadro partiu de uma análise crítica da contradição existente entre o universo regulatório exagerado típico da legislação de zoneamento e a radical flexibilização encontrada na ausência do cumprimento da legislação nas periferias. O objetivo foi instituir padrões mínimos de urbanização e qualidade ambiental a que todos tivessem acesso. “Em trabalho anterior, já desenvolvemos a idéia de que a legislação detalhista garante uma situação de monopólio sobre parcelas do território, que apresentam vantagens locacionais” (MARICATO, 1995, citada em MARICATO, 1997, p. 40).

Por meio de uma legislação que objetiva ampliar o direito à cidade e à moradia, podem ser reduzidos os custos da produção legal de moradia, bem como o número de agentes promotores pode aumentar. Podem surgir também promotores sem fins lucrativos, como cooperativas ou associações habitacionais, que atuem em parceria com o poder local. De acordo com Maricato (1997), há locais em que por meio desse tipo de parceria foi possível ampliar o mercado residencial com uma produção social ampla e massiva, por exemplo em Reggio Emilia, na Itália, ou o sistema das cooperativas uruguaias na América Latina.

A idéia na Gestão Erundina era ampliar fortemente o poder regulador de intervenção do Estado no território urbano. Visava contrariar o quadro de muita regulamentação para pouca gestão e controle deficiente sobre o uso e ocupação do solo. Para cumprir esse objetivo, vários projetos de lei foram enviados à Câmara Municipal de São Paulo e apenas um foi aprovado até o final da gestão, o Código de

Obras e Edificações. Outros foram aprovados posteriormente, como a Lei de Vilas Residenciais, aprovada em 1995 (MARICATO, 1997).

São várias as ações de **reconhecimento da cidade real, regularização fundiária e imobiliária e melhoria das condições de habitabilidade**. Diversos programas foram desenvolvidos para providenciar o reconhecimento legal da moradia, universalização do saneamento básico, e segurança contra inundação e desmoronamento. O **Programa Urbanização de Favelas** (implementado por HABI, descrito acima) visou prover uma base urbanística para o assentamento residencial. As famílias nas favelas têm condições de construir algum tipo de unidade habitacional para lhes servir de abrigo, são os serviços urbanos providos pelo poder público que se caracterizam inacessíveis a essas pessoas. Assim, os objetivos do Urbanização de Favelas eram: garantir água, esgoto, drenagem de água pluvial, estabilização do solo, sistema viário, via de acesso aos domicílios, parcelamento do solo e definição de áreas de uso público, residenciais e mista. Seu objetivo geral era a integração da favela ao bairro. Acompanhamento social e educação ambiental também foram previstos (MARICATO, 1997).

Maricato (1997) ressalta a importância da participação dos moradores nesse tipo de projeto, para seu sucesso. A interferência em suas vidas é muito grande, pois em alguma escala são necessárias remoções ou realocações de famílias. Mas o custo da urbanização de favelas é muito menor do que o custo de construir novas moradias para todos os moradores da favela. Sem mencionar o fato de que há uma comunidade ali, relações sociais estabelecidas que merecem respeito. Os moradores em geral não querem romper os vínculos com trabalho e escolas próximas. Então, se não há risco à vida dos moradores, por exemplo, por risco de desabamento, é recomendada a permanência por meio da urbanização.

As obras eram executadas por empreiteiras por meio de licitações. Em nove comunidades (favelas) foi possível urbanizar as favelas por intermédio de mutirões, com base no convênio Urbanacom, já descrito acima entre os programas implementados por HABI. Também havia algumas ações de verticalização de favelas, que posteriormente se transformaram no Cingapura, com uma proposta totalmente diferente. A verticalização da Gestão Erundina visava construir apartamentos no terreno da favela para abrigar todos ou parte dos moradores. Por ser muito cara, era utilizada apenas quando o diagnóstico urbanístico técnico e econômico a considerava melhor que as outras soluções, seja pela densidade de ocupação do solo, seja pela

localização e valor do terreno e das casas. Havia também a intenção, na reurbanização, de oferecer uma assessoria à autoconstrução, reforma ou ampliação das casas, mas não houve tempo para implementar tal até o fim da gestão (MARICATO, 1997).

Quanto à **Recuperação e Consolidação Geotécnica das Áreas de Risco (Programa Prevenção de Risco**, implementado por HABI, descrito acima), desenvolveu uma nova metodologia para o diagnóstico e uma nova forma de atuação para a Secretaria. Um grupo intersecretarial desenvolveu um plano de ação preventiva e um plano de ação emergencial. O diagnóstico havia apontado a existência de cerca de 25.000 famílias em diferentes níveis de risco. A remoção involuntária desses moradores foi muito difícil, pois muitos problemas sociais marcavam essas pessoas. Os que recebiam moradias, rapidamente as vendiam, em geral pelo desemprego, voltando às favelas. Nos alojamentos provisórios, assaltos, estupros e assassinatos aconteciam, sendo que o nível de alcoolismo era muito alto. Quando as famílias recebiam auxílio em dinheiro, em geral migravam de um barraco em área de risco para outro em uma área de não-risco (MARICATO, 1997).

Urbanização e Regularização de Loteamentos Ilegais – Uma providência inicial foi a reabertura do departamento responsável pelo tema, fechado na gestão Jânio, de nome Regularização do Parcelamento do Solo (RESOLO). O RESOLO visou recuperar, reorganizar e atualizar os cadastros dos processos dos loteamentos ilegais, retomar as ações na Justiça, encaminhar os casos que tinham condição de registro em cartório, reunir moradores para tomar consciência e providências exigidas em cada caso. O número de loteamentos havia crescido muito e a Prefeitura estava desinformada. A atualização do cadastro tomou tempo, mas conforme os empreendimentos foram cadastrados, foram abertos processos relativos a eles. O RESOLO também teve uma atuação muito relevante na Guarapiranga, na fiscalização do uso do solo – Maricato (1997) destaca que até mesmo jagunços armados “receberam” os fiscais da RESOLO na Guarapiranga.

Para garantir o acesso à lei e ao direito para moradores de cortiços, favelas e loteamentos ilegais, a SEHAB fez – por meio de HABI e com base na **Assistência Jurídica Gratuita aos Moradores de Cortiços, Favelas e Loteamentos Ilegais (Programa Convênios Jurídicos**, implementado por HABI, descrito acima) – convênio com ONGs, dentre as quais centros acadêmicos, entidades de direitos humanos e entidades jurídicas. O objetivo do convênio era assegurar um núcleo de

assistência jurídica gratuita em cada região da cidade. Graças à Constituição de 1988, estava garantido o direito ao usucapião especial urbano, após cinco anos de ocupação, em terras de propriedade privada. Porém, os serviços de um advogado faziam-se necessários para acessar esse direito (MARICATO, 1997).

Ações de **produção da moradia social, nova prática, novos parâmetros** – Enquanto conjuntos habitacionais eram produzidos via COHAB, a gestão municipal decidiu implementar a produção de moradia subsidiada para a população pobre de um modo que melhorasse a relação custo-qualidade. As novas propostas foram implementadas por HABI. O **Programa Funaps Comunitário** (também chamado de Programa de Construção de Unidades Habitacionais em Mutirão e Autogestão), descrito acima, tinha por objetivo promover a construção por mutirão, gerida pelas associações comunitárias. Era o programa prioritário de HABI e da grande maioria dos movimentos organizados de São Paulo (MARICATO, 1997).

Como a atuação de HABI era considerada prioritária, ela (a Superintendência) recebia de 80% a 85% do orçamento da SEHAB para a política habitacional destinada à população com renda entre zero e cinco SM (urbanização de favelas e remoção de área de risco eram incumbências de HABI). Vale mencionar que 90% da receita da SEHAB era oriunda do orçamento municipal. Os recursos adquiridos por intermédio das operações interligadas (troca de potencial construtivo do mercado imobiliário privado por moradias populares) significaram 15% do orçamento de HABI (MARICATO, 1997).

Toda a ação da COHAB no período ficou voltada a executar 27.977 unidades habitacionais contratadas pelo governo anterior, que ocuparam toda a sua capacidade administrativa, principalmente em função de falta de manutenção e falhas de projeto nos conjuntos vizinhos Cidade Tiradentes e Santa Etelvina – só neste último eram 14.592 unidades em início de obras em 1989. Hoje há mais de 40.000 unidades habitacionais construídas em ambos os empreendimentos, com cerca de 40 m², em geral em edifícios de quatro andares (MARICATO, 1997).

Os empreendimentos da COHAB são famosos pela má qualidade. Nos conjuntos promovidos pela COHAB São Paulo no final dos anos 70 e início dos 80, Castro (1985, citado por MARICATO, 1997, p. 51) identificou como principais problemas fissuras nas paredes, permeabilização à passagem da água nas lajes e paredes e falhas nas instalações elétricas e hidráulicas. Mesmo após a adoção pelo BNH de novos processos construtivos os erros se repetiram. As falhas de localização

dos conjuntos e de ausência de planejamento e desenho urbano foram ainda mais prejudiciais à população. Os dois conjuntos citados acima, por exemplo, ficam lado a lado no extremo leste da cidade de São Paulo, não tiveram planejados o uso e ocupação do solo, o meio ambiente, a relação com a cidade do entorno e as vias de circulação interna. Erros no cuidado com o solo levaram a assoreamentos dos córregos e enchentes nas habitações, não havia transporte público adequado na única via externa de acesso a um dos conjuntos e nem havia empregos na região, ao contrário, os empregos estão a cerca de 40 km de distância (MARICATO, 1997).

A nova gestão da COHAB após 1989 elaborou diretrizes para a recuperação dos setores já ocupados e para assegurar um mínimo de condições urbanísticas e ambientais para a continuidade das obras iniciadas. Outras obras indispensáveis para a recuperação do local foram realizadas, de modo que a construção dos edifícios pudesse prosseguir. Os grandes problemas da COHAB e também a falta de experiência administrativa da gestão petista marcaram uma relação conflituosa entre SEHAB e COHAB. A Companhia resistia em se subordinar às diretrizes de habitação e desenvolvimento urbano da SEHAB. Mesmo com os conflitos, foi possível que a COHAB desenvolvesse um plano diretor para os megaconjuntos Cidade Tiradentes/Santa Etelvina. Também foram tomadas providências urgentes quanto ao transporte, saúde, educação e abastecimento, voltadas ao Santa Etelvina, onde a gestão petista completou a execução das casas. Mesmo com essas correções e melhorias, não foi possível alterar o rumo que o projeto original implicou para esses conjuntos. “O alto índice de violência no Conjunto Habitacional Cidade Tiradentes (um dos mais altos de São Paulo) é indicador de um espaço que não passa de um depósito de pessoas. Um conjunto fordista que desrespeita os mais elementares aspectos culturais ou de convívio social” (MARICATO, 1997, p. 54).

Política Fundiária – A política fundiária adotada visou produzir conjuntos de dimensões menores, mais integrados na malha urbana. Estudos demonstravam que o custo um pouco maior do terreno podia significar um custo menor da moradia, dependendo da infra-estrutura ofertada. As áreas ainda pertenciam à periferia da cidade, mas com um nível de urbanização melhor. Ofertas de emprego próximas e características geotécnicas foram consideradas, bem como a malha viária do entorno. Foi constituído um cadastro municipal de terras vazias. Os movimentos de moradia também faziam suas sugestões, que eram avaliadas tecnicamente. A fixação do preço

para desapropriação não avançou muito, graças ao arcabouço legal envolvido, que favorece a atuação de intermediários (MARICATO, 1997).

Entre as coisas que a experiência de São Paulo ensinou, é que uma verdadeira máfia das desapropriações persegue ganhos situados no aumento do preço das desapropriações, através de intermediações. Há escritórios especializados no assunto, que procuram proprietários de terreno quando é publicado o DIS, Decreto de Interesse Social relativo ao seu terreno (MARICATO, 1997, p. 56).

Novos parâmetros para o desenho urbano e arquitetônico – Pretendia-se, sempre que possível, o adensamento sem a verticalização. A flexibilização das regras visava atender mais pessoas com mais qualidade, adensar para tornar o terreno acessível, mas com parâmetros agradáveis. HABI negociou com os movimentos por moradia, para lhes convencer que lutar por terrenos com casas geminadas podia ser melhor do que com uma casa por lote, para atender a mais pessoas. Os novos padrões foram fixados no Decreto Municipal Habitação de Interesse Social nº 31.601, de 1992. O Decreto é rigoroso na qualidade do projeto, para que não se repitam os erros da COHAB. Também é esse Decreto que permite ao poder público estabelecer parcerias com cooperativas e associações populares para a produção de moradia. Este Decreto inspirou a Lei de Vilas e a Lei de Habitação de Interesse Social. O objetivo do Decreto foi criar um novo padrão de ocupação do solo visando ampliar o mercado legal de moradias para a população pobre (MARICATO, 1997).

Qualidade, custo e participação democrática – Os conjuntos habitacionais promovidos por HABI por meio de empreiteiras contratadas geraram um produto de qualidade muito boa. Mas, como já exposto em parte acima, na produção dos mutirões geridos pelas associações comunitárias a relação custo e qualidade foi extremamente positiva. O sucesso do Programa Funaps Comunitário, de mutirões autogeridos, revelou que o governo do PT estava mais preparado para promover e dialogar com a gestão popular do que com as empreiteiras, como o caso da COHAB retrata (MARICATO, 1997).

O convênio do Funaps Comunitário era firmado entre Prefeitura e associações de construção por mutirão. Lições aprendidas com experiências preliminares implementadas em São Paulo e em outros locais na década de 80 permitiram a implementação de um programa já mais maduro. Contratação de assessoria técnica e

independência desta em relação ao poder público, são exemplos dessas influências de outros projetos (MARICATO, 1997).

Quando os projetos e respectivos cronogramas físicos e financeiros, apresentados pelas associações e assessorias técnicas eram aprovados, a primeira parte dos recursos era liberada pela Prefeitura. Conforme o cronograma ia sendo cumprido, as outras parcelas do recurso iam sendo liberadas. Como as associações e assessorias tinham autonomia para as compras de materiais, elas conseguiam compras mais rápidas, de boa qualidade e a preços mais baixos do que o poder público (MARICATO, 1997).

Os mutirões enfrentaram resistência das empresas da construção, para as quais representavam uma concorrência em termos de obtenção de recursos públicos. Um fator positivo do mutirão é que, ao contrário do Conjunto COHAB, os mutirantes exercem controle sobre o seu espaço. Há uma identidade morador-moradia, bem como com a vizinhança. Não é uma relação alienada com o espaço (MARICATO, 1997).

Mas também houve dificuldades na implementação, que ficaram de exemplo para projetos futuros. Uma delas é que as associações tinham muitos conflitos internos que rebatiam diretamente no poder público. As disputas internas para as eleições das associações deixavam em geral um lado a favor da Prefeitura e outro necessariamente contra. Os conflitos demandavam tempo da administração municipal e da obra, pois eles causavam a produção de denúncias, quase sempre infundadas, mas que tinham que ser averiguadas, e com as denúncias o pagamento da obra era suspenso. A gestão pública não foi exonerada da carga da realização da obra mesmo com a transferência para as associações, o que precisaria ser revisto. No que tange ao controle dos recursos, uma cooperativa parece ser mais democrática do que as associações se provaram, uma vez que as lideranças usufruíram de ganhos políticos por comandarem o processo. Porém ela não pode por em risco a autogestão, que foi muito bem-sucedida (MARICATO, 1997)

Maricato ressalta que o fundamental é que faz a diferença no mutirão é a participação na gestão e não a participação dos envolvidos como mão-de-obra gratuita. Esta colabora realmente a melhorar o acesso para os mais pobres, mas também pode ser muito desgastante, para quem já trabalha a semana toda. De qualquer maneira, o fator estratégico está no controle democrático da gestão. Foram 84 empreendimentos de mutirão realizados na gestão (MARICATO, 1997).

A análise dos marcos da Gestão Erundina, que realizamos acima, em seqüência e como parte da análise da gestão e de seus programas, nos dá o escopo de uma gestão que de fato fez por ampliar o alcance da força do poder público local na produção de eventos na habitação de interesse social, assim como ampliou o papel da população como motor desses eventos, multiplicando as possibilidades concretas de realização da produção de habitação social. Remetendo ao contexto teórico de A. Melucci, destacamos que o espaço aberto à participação popular na gestão de Luiza Erundina reforça o papel do movimento social como processo de se tornar um ator social. Reforça também o fato de que as pessoas lutam – e se mobilizam – não apenas por materialidades concretas e simbólicas, mas pela possibilidade de reconhecer a si mesmas e de serem reconhecidas como sujeitos de sua ação. Ao garantir a possibilidade real de intervenção e de melhorias, a gestão procurava abrir à população uma nova perspectiva baseada no valor e na capacidade do trabalho coletivo, perspectiva que significava também a oportunidade de fortalecer a identidade coletiva em cada movimento como ator social, de modo que eles pudessem imprimir no espaço os seus próprios códigos culturais.

Em síntese, na formulação inicial deste capítulo, tomamos como fio condutor a análise da evolução do papel do Estado, procurando identificar como o exercício continuado da democracia política, ainda que imperfeita, pode reforçar os direitos políticos e sociais em um círculo virtuoso de modificação da cultura política. E observamos também como no Brasil ainda é grande o desafio de aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais de representação para a consolidação democrática – não contra o Estado em si mas contra o Estado clientelista, corporativo, colonizado – e pelo fortalecimento de um Estado democrático cada vez mais efetivo. Esse desafio esbarra na própria desigualdade intrínseca ao sistema capitalista e na cultura do consumo que dificulta o avanço da cidadania.

Ao analisarmos as implicações da evolução do capitalismo nos capítulos anteriores e também nesse capítulo, pontuamos que sempre que os imperativos de mercado regulam a economia e regem a reprodução social, a exploração acaba por ser inerente ao processo. Isso não significa porém, como neste capítulo nos ajudou E. Wood a ponderar, a total inexistência de possibilidades concretas de realização de outros sistemas que podem ser reveladas em aspectos de realidades locais que estejam produzindo transformação.

No momento histórico específico de atuação da Gestão Erundina tais possibilidades acabaram por se revelar e foram aglutinadas no sentido de produzir transformações que, pela primeira vez, representaram uma nova visão da produção de habitação de interesse social no Brasil. Uma nova visão que, neste capítulo, procuramos aprofundar e detalhar. Os eventos históricos, como destacamos, supõem a ação humana. E os eventos não são apenas fatos, mas são também idéias (SANTOS, 1996). A principal força capaz de produzir eventos que incidam, num mesmo momento, sobre áreas extensas é o Estado, sendo que as autoridades de regiões e áreas metropolitanas exercem seu papel de produtoras de eventos em áreas menores. A força do emissor, por sua vez, colabora à definição de escala da origem do evento. Ao ampliar a força do emissor, aqui representado pelo poder público local na cidade de São Paulo, agregando a população, a Gestão Erundina inovou na questão habitacional e foi transformadora ao conceber diversos tipos de programas que permitiram ampliar a escala de realizações da produção de habitação social no espaço geográfico do município de São Paulo.

O poder público local, representado pela Prefeitura, assumiu o papel de orquestrar e administrar os movimentos do espaço da cidade. Vale destacar que também é fundamental a forma como o “Estado” Prefeitura coletou e disponibilizou recursos de forma a repercutir na organização do espaço da cidade. Assim, a gestão buscou distribuir o excedente (remetendo aqui ao escopo de análise que abordamos no Capítulo 2 desse trabalho) em busca de maior igualdade social, lembrando que o excedente se reproduz mais localmente quanto maior a complexidade das atividades no local. O empenho realizado na tentativa de distribuir o excedente buscou inverter o que se consumava historicamente até então – a segregação espacial da população, a expansão das enormes favelas, a expansão da periferia com poucos serviços e outros tantos fatores sobre os quais já detivemos a nossa análise. Como já abordamos também, sem recursos provenientes da divisão do excedente, a capacidade de ação do poder público fica limitada.

Em adendo apresentado a seguir, buscamos realizar a análise financeira das despesas municipais com habitação. A análise das gestões não estaria completa sem a inclusão deste tópico. Cabe, porém, destacar, que entendemos como recurso toda possibilidade, material ou não, de ação existente para os homens, como indivíduos, empresas ou instituições. Recursos são coisas, relações, idéias, sentimentos, valores. A partir de sua distribuição (dos recursos), os homens mudam a si mesmos e ao

entorno. A cada momento os recursos são outros, porque estão sempre em transformação, se renovando, e criando outra totalidade (SANTOS, 1996). Tomando por base essas definições, destacamos que a análise financeira a seguir é essencial mas se insere em um contexto que tem dimensões mais amplas. A Gestão Erundina se empenhou na busca de fontes alternativas de recursos para além do orçamento. E, mais do que isso, na sua visão diferenciada dos programas executados, atingiu uma excelente relação custo-benefício em comparação com as soluções até então adotadas.

Adendo

Análise Financeira das despesas municipais com habitação (Gestão Mário Covas à Gestão Luiza Erundina)

Comportamento da despesa orçamentária por funções de governo

Apresentamos a seguir gráficos sobre o comportamento da despesa orçamentária por funções de governo, para alguns anos anteriores à Gestão Erundina e para os anos da Gestão Erundina. Os gráficos são indicadores relevantes para demonstrar as prioridades de investimento por tema durante a gestão. Comparam o percentual investido em cada função (educação, saúde etc.), por ano. No entanto, precisamos ressaltar que o único tema cuja percepção do gasto não é evidente é justamente o da habitação. Isso pois ele é apresentado em conjunto com o tema urbanismo, fazendo com que a proporção do gasto com habitação pareça muito maior do que na verdade é. Apenas na Gestão Marta Suplicy (2001-2004), quando esta assume efetivamente a definição do orçamento, é que habitação e urbanismo passam a aparecer como funções separadas (ano de 2002).

Assim, é importante frisar que, quando somadas, habitação e urbanismo representam uma função na qual são gastos cerca de 10% a 15% do orçamento. Porém, o gasto na função habitação é muito menor do que o gasto na função urbanismo, a qual envolve todas as obras de desenvolvimento da cidade, por exemplo as obras viárias, que são muito caras. Como fica evidente desde 2002, o que mostraremos a partir do Capítulo 6, a função habitação dificilmente supera 2% dos gastos totais do orçamento, e em muitos anos não chega a superar 1% dos gastos do orçamento. Certamente essa proporção é válida para os gastos de todas as gestões. Isso ocorre porque diante de recursos financeiros escassos, dificilmente a habitação consegue ser uma prioridade, uma vez que concorre com temas como saúde e educação, por exemplo, que precisam de investimentos muito altos para a manutenção de um serviço mínimo.

Em razão dessas questões, faz-se necessário ter cautela para observar os gastos expressos nos gráficos a seguir, especificamente na função habitação e urbanismo. Vale lembrar também que a análise detalhada das gestões a partir deste Capítulo 3 –

Gestão Erundina – até o Capítulo 7 – Gestão Kassab – busca a dimensão mais ampla do desempenho na área da habitação, ao considerar o empenho em fontes alternativas de recursos e a concepção diferenciada dos programas que levam a resultados diferentes quando considerada a sua relação custo-benefício. Ou seja, os volumes de gastos não se reverterem diretamente em produção habitacional, tanto no que diz respeito aos programas quanto à produção física. Os recursos do orçamento, portanto, refletem parte da preocupação das gestões com a produção de habitação de interesse social. Como vimos na primeira gestão do PT, de Luiza Erundina, a eficácia dos gastos foi alta, uma vez que houve produção física elevada de moradias novas e urbanizações de favela. Já nas gestões Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000), como veremos, nos capítulos a seguir, se dá o contrário: investimentos e gastos elevados e produções relativamente reduzidas.

No que se refere especificamente a essa análise financeira proposta, para compensar a dificuldade de leitura e falta de transparência, apresentaremos na próxima seção os gastos da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (SEHAB) exclusivamente. Veremos os percentuais do orçamento executado destinados a esse órgão municipal por ano, calculados em comparação com os percentuais destinados à totalidade dos outros órgãos municipais. Dessa forma poderemos visualizar a importância financeira da atuação da SEHAB, e portanto ter a dimensão da magnitude dos gastos com habitação, nas gestões em estudo.

De qualquer maneira, consideramos fundamental analisar os gráficos a seguir, referentes aos gastos nas diferentes funções de governo, porque eles nos dão idéia das prioridades de cada gestão. Uma gestão, por exemplo, pode ter destinado poucos recursos à habitação, à SEHAB, mas destinado muitos recursos à educação e isso é relevante como estratégia da gestão. Assim, estes gráficos nos ajudarão a complementar a avaliação de cada gestão, atentando também para a sua atuação total. O que cada gestão priorizou é muito importante para compreender o seu legado. Vamos então ver como isso se deu nas gestões imediatamente anteriores à Gestão Erundina, para podermos comparar, e então vamos ver como foi na Gestão Erundina. É importante citar, neste ponto, que desde 1983, por emenda constitucional, passou a ser obrigatória a destinação de 25% da receita de impostos dos municípios a investimentos em educação.

Gestão Mário Covas (1984-1985)

Gráfico 31

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo - 1984

Fonte: Balanço Geral 1984, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

Chama a atenção no ano de 1984 a participação dos gastos com Administração e Planejamento, Transporte e Urbanismo (e Habitação). Provavelmente os serviços de Educação e Saúde ainda não estavam tão descentralizados quanto viriam a ser, daí seus percentuais relativamente baixos, inclusive considerando que abrangiam Cultura e Saneamento, respectivamente. A fatia dos gastos com Administração e Planejamento diminui ao longo dos anos.

Gráfico 32

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo - 1985

Fonte: Balanço Geral 1985, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

Neste ano de 1985, ainda se destacam mais Administração e Planejamento e Transporte, mas a função Educação já começa a aumentar sua participação, ganhando de Urbanismo (e Habitação). Saúde e Saneamento tem uma ascensão significativa, de modo que podemos notar mudanças nas prioridades da gestão. Assistência e Previdência mantêm-se em percentual alto e estável.

Gestão Jânio Quadros (1986-1988)

Gráfico 33

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1986

Fonte: Balanço Geral 1986, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

A mudança de gestão marca em 1986 uma redução importante no percentual dos gastos com Administração e Planejamento, nova e importante elevação da participação dos gastos com Educação e Cultura, queda da participação relativa dos gastos com Transporte, que no entanto permanecem altos. Urbanismo (e Habitação) e Saúde e Saneamento aumentam um pouco, sendo que os gastos com estes últimos ainda se apresentam limitados face à necessidade de gastos presente na área. O percentual dos gastos com Assistência e Previdência subiu mais de dois pontos. Vale lembrar que o primeiro ano de cada gestão sempre tem os gastos definidos pela gestão anterior, de forma que suas prioridades se revelam a partir do segundo ano.

Gráfico 34

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1987

Fonte: Balanço Geral 1987, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

Em 1987 destaca-se o crescimento em 6,4 pontos percentuais da função Administração e Planejamento, rápida ascensão que demonstra o nível de prioridade a ela atribuído pela gestão. Urbanismo (e Habitação) é a função com o segundo maior gasto e em seguida Transporte. A queda de 3,5 pontos percentuais em Educação e Cultura também revela que estes temas perderam importância à época.

Gráfico 35**Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1988**

Fonte: Balanço Geral 1988, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

No último ano da Gestão Jânio, 1988, é marcante o salto da função Transporte, que aumenta em 10,9 pontos percentuais, tornando-se a função mais dispendiosa do ano. Administração e Planejamento por sua vez, embora correspondam à segunda função mais dispendiosa, reduzem sua participação em 6,5 pontos percentuais. O terceiro maior gasto se dá com Urbanismo (e Habitação), que no entanto se mantém relativamente estável ao longo da gestão. O ano marca também nova queda em Educação e Cultura, de 3,1 pontos percentuais, ressaltando a pouca atenção dada a estes temas pela gestão. Os gastos com Saúde e Saneamento apresentam aumento superior a um ponto.

Gestão Luiza Erundina (1989-1992)

Gráfico 36

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1989

Fonte: Balanço Geral 1989, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

No primeiro ano da Gestão Erundina, que teve seus gastos definidos pela gestão anterior, a função Administração e Planejamento se mantém estável, mas a mais dispendiosa. Transporte apresenta queda de oito pontos percentuais e ainda é a segunda função mais dispendiosa. Educação e Cultura sobem 4,5 pontos percentuais, já se tornando a terceira função mais dispendiosa. Urbanismo (e Habitação) diminui cerca de um ponto e Saúde e Saneamento se mantém estáveis e apresentam montantes relevantes. Assistência e Previdência têm um aumento de quase 4,4 pontos percentuais.

Gráfico 37

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1990

Fonte: Balanço Geral 1990, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

Em 1990, Transporte é o maior gasto da gestão, e tem aumento de 3,4 pontos percentuais. O segundo é Saúde e Saneamento, que têm aumento de quase 2,8 pontos percentuais. O terceiro é Educação e Cultura. Urbanismo e Habitação aumentam cerca de um ponto e se mantêm altos, e Assistência e Previdência também, embora declinem cerca de um ponto percentual. Chama a atenção a queda em 6,5 pontos percentuais da função Administração e Planejamento, com a menor participação desde 1984. Vale notar a importância crescente de Saúde e Saneamento e Educação e Cultura na gestão; bem como da função Urbanismo e Habitação, pois neste caso é sabida a valorização que a administração deu ao tema Habitação. Relevante também é que se nota uma melhor distribuição proporcional dos gastos entre os temas de maior importância na agenda municipal.

Gráfico 38

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1991

Fonte: Balanço Geral 1991, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

No ano de 1991, a participação dos gastos com Administração e Planejamento ganha mais de 6 pontos e lidera na despesa orçamentária, seguida por Educação e Cultura, que aumentam cerca 1,3 ponto, e Saúde e Saneamento, que crescem 0,3 ponto. Depois vêm o tema Transporte, com uma redução de mais de 6 pontos em comparação com a participação do ano anterior, Habitação e Urbanismo (redução de 0,4 ponto) e Assistência e Previdência (aumento de quase 1,4 ponto).

Gráfico 39

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1992

Fonte: Balanço Geral 1992, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

Em 1992, a participação dos gastos com Administração e Planejamento cai mais de 6 pontos percentuais, em relação ao ano anterior, atingindo a menor fatia desde 1984, mas o tema Transporte dá um salto para 24,51% (aumento de 9,22 pontos sobre 1991) e se torna a função mais dispendiosa. A segunda é Saúde e Saneamento, cuja participação cresce 1,1 ponto. Em seguida, ficam Educação e Cultura (redução de 1,1 ponto), Habitação e Urbanismo (diminuição de quase 1 ponto), Assistência e Previdência (queda de quase 2 pontos) e Administração e Planejamento.

Despesa orçamentária do órgão SEHAB em relação ao total dos órgãos

Como havíamos explicado, apresentaremos a seguir os percentuais dos gastos da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (SEHAB) exclusivamente. Separamos os percentuais do orçamento executado destinados a esse órgão municipal por ano. Eles foram calculados em comparação com os percentuais destinados à totalidade dos outros órgãos municipais. Assim

podemos aferir a importância financeira da atuação da SEHAB, e portanto ter a dimensão da magnitude dos gastos com habitação na Gestão Luiza Erundina. Essa informação complementa o que acabamos de analisar, os gastos por funções de governo, uma vez que nestes o total gasto com Habitação exclusivamente não fica claro. A falta de transparência, sem dúvida, é um problema a ser vencido nessa área.⁶

Gestão Luiza Erundina (1989-1992)

Gráfico 40

Comportamento da Despesa Orçamentária por Órgão – SEHAB – 1989 a 1992*

*Observação: Para o ano de 1989 não foi possível obter o dado nos Balanços Gerais, de modo que usamos como fontes para esse ano os autores: ROSSETTO, 2003, p. 43; e CARDOSO, 2004, p. 38.

Fonte: Balanços Gerais de 1990, 1991 e 1992, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008; ROSSETTO, 2003, p. 43; e CARDOSO, 2004, p. 38.

Estes percentuais nos mostram uma participação importante da SEHAB em cada ano, sendo de 2% em 1989, 3,26% em 1990, 4,19% em 1991 e 3,82% em 1992. Em média para os quatro anos a SEHAB participou com 3,31% dos gastos por órgão da Prefeitura. Não é um percentual grande, mas nos parece adequado para gastos com habitação (veremos inclusive que a série histórica não se distancia muito dessa média), já que os programas habitacionais para famílias de baixa renda não são

⁶ Realizamos também uma descrição anual dos projetos executados pela SEHAB de 1984 a 2008, de acordo com os Balanços Gerais, para colaborar à compreensão do que os gastos da Secretaria incluem. Essa descrição encontra-se no Anexo III – Programas de Trabalho da SEHAB (1984-2008).

financiados exclusivamente com recursos orçamentários. Sem dúvida, Saúde e Educação igualmente precisam receber mais investimentos, custam mais caro e são necessidades ainda mais urgentes do que habitação. Transporte na cidade de São Paulo também sempre foi um fator de grande demanda de recursos, para manter um mínimo de circulação possível e para permitir que a população de menor renda pudesse realizar os deslocamentos impostos pelas grandes distâncias entre a moradia e o local de trabalho. Assim, as prioridades são muitas e o governo local precisa escolher bem entre elas e ter muita eficiência: fazer o máximo possível com o mínimo de dinheiro disponível. Claro que se a economia estiver indo bem toda essa equação fica mais simples, porque há mais recursos financeiros disponíveis.

A Gestão Erundina fez muito pela habitação, como vimos nos programas desenvolvidos, e não aumentou as despesas da SEHAB de modo exorbitante, o que é um grande mérito. Foi possível inovar na política, atender mais e melhor à população sem acesso à moradia digna e com gastos que podem ser classificados como adequados percentualmente para a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. Estes fatores indicam eficiência e comprometimento da gestão em realizar uma política habitacional de interesse social efetiva.

Despesas da COHAB

A Companhia Metropolitana da Habitação (COHAB-SP) é uma sociedade anônima de economia mista. O controle acionário é da Prefeitura do Município de São Paulo, que possui 99% das ações. Seu objetivo é prover habitação de interesse social no município e na Região Metropolitana. A Companhia foi fundada em 1965.

A COHAB-SP, assim como as outras COHABs, era parte do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Nele, o BNH financiava as COHABs e estas financiavam os mutuários. As COHABs tinham que pagar os financiamentos recebidos ao BNH e sua remuneração vinha de comissões pagas pelos mutuários (CONSTANTINO, 2007). Conforme explicamos no Capítulo 1, a partir de 1986 com a extinção do BNH e transferência das suas operações para a Caixa Econômica Federal (CAIXA) houve um período de escassez de recursos e diretrizes federais para a habitação, o que impactou na produção da COHAB-SP (MARICATO, 1997; CONSTANTINO, 2007).

Essa situação muda em São Paulo em 1994, com a criação do Fundo Municipal de Habitação (FMH). Este Fundo é constituído principalmente por dotações do Orçamento Programa da Prefeitura do Município de São Paulo. Ele inclusive conta com um Conselho Gestor, que de início era o Conselho do Fundo Municipal de Habitação, com apenas dez membros, mas que em 2003, na gestão de Marta Suplicy, muda de configuração. Ele se torna Conselho Municipal de Habitação, voltado a toda a política habitacional do município, com 48 membros participantes, em maioria eleitos (CONSTANTINO, 2007).

A criação do FMH deu à COHAB-SP, uma nova fonte de recursos. A COHAB-SP passa a ser agente operador do FMH e este se torna a sua principal fonte de inversões em provisão habitacional. Com a mudança, a COHAB-SP, além das suas novas atribuições, recebeu a herança do Funaps, tendo inclusive que concluir obras interrompidas e regularizar e comercializar empreendimentos financiados pelo Funaps (CONSTANTINO, 2007).

Em 1986, na Gestão Jânio Quadros, foi contratado um último financiamento para obras da COHAB, concedido já pela Caixa Econômica Federal, utilizando recursos do Sistema Financeiro da Habitação. A partir da Gestão Luiza Erundina o ritmo de início de novas obras diminui acentuadamente, porque ficou difícil obter novos financiamentos (SILVA, 2004, p. 28, citado por CONSTANTINO, 2007, p. 25).

A Gestão Luiza Erundina, no entanto, conforme discutimos, concluiu as obras de habitação de interesse social e algumas poucas obras de renda média iniciadas pela COHAB-SP anteriormente, além de ter dado início a outras. Foram concluídas 27.977 unidades habitacionais pela COHAB-SP na Gestão Luiza Erundina, conforme apresentamos acima, de acordo com o Balanço de Gestão da Prefeitura de 1992.

Gráfico 41

Unidades Habitacionais concluídas pela COHAB-SP nas diferentes gestões municipais, por período

* Observação: Dado preliminar das unidades concluídas pela COHAB, divulgado pela Prefeitura em outubro de 2008. Até o fim do presente trabalho não havia previsão de publicação do Balanço de Gestão final do período 2005-2008

Fonte: Balanço de Gestão 1992; Dissertação de C. A. S. CONSTANTINO (2007), p. 26, para as gestões de 1993 a 2004; e dado preliminar divulgado pela COHAB em outubro de 2008 (obtido em <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/habitacao>).

A COHAB-SP contava então até 1986 com o SFH como principal fonte de recursos, que utilizava recursos do FGTS para a habitação social. Após esse ano, os recursos dessa fonte ficaram muito escassos, embora ainda estivessem disponíveis. Há grande queda de unidades habitacionais contratadas pela COHAB. Em 1994 esta passa a contar com o Fundo Municipal de Habitação, mas sua recuperação de produção não é imediata, como podemos ver no gráfico acima (CONSTANTINO, 2007).

A partir de 2000, no final da Gestão Celso Pitta, a COHAB passa a não mais poder recorrer ao SFH como fonte de recursos. Isso ocorreu porque houve nessa data um acordo de refinanciamento da dívida do Município de São Paulo, firmado com a União, que implicava na impossibilidade da COHAB-SP contrair novos financiamentos (CONSTANTINO, 2007). Ainda no ano 2000, a diretoria da empresa conseguiu solucionar o problema do grande descompasso entre o recebimento imobiliário e o pagamento dos empréstimos feitos pelo FGTS, graças à Lei federal 10.150. A operação, denominada Novação, permitia a quitação de 50% da carteira (contratos assinados até 31/12/1987), que tinham como características prestações de baixos valores, elevados saldos devedores e correspondentes despesas de contratos de empréstimos elevadas. Essa medida, segundo o Relatório de Gestão 2001-2004 da

COHAB-SP, beneficiou quase 48 mil compromissários-compradores, permitindo a quitação dos saldos devedores dos seus contratos com recursos do Fundo de Compensação de Variação Salarial (FCVS). De acordo com o relatório mencionado, essa medida representou uma economia para a empresa de quase R\$ 6 milhões mensais no pagamento (com recursos da Prefeitura) ao FGTS.

Desde 2000, portanto, o montante de recursos da COHAB passou a ser dependente do que lhe destinasse o Orçamento do Município de São Paulo (com exceção de possíveis financiamentos externos que poderiam ser buscados). No entanto, no início de 2001 o orçamento municipal estava já comprometido:

Havia uma dívida de curto prazo superior a R\$ 2 bilhões (em valores de julho de 2005), que vinha da Gestão Pitta e para a qual não haviam reservas em caixa. Existia também um estoque de dívida de longo prazo, que havia sido renegociada pelo prefeito Celso Pitta com o governo federal, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, cujo valor, em dezembro de 2000, estava próximo a R\$ 14,5 bilhões. Esse valor foi crescendo e, ao final de 2004, chegou a R\$ 29 bilhões (CONSTANTINO, 2007, p. 59).

A renegociação exigia compromisso da Prefeitura de destinar 13% da sua receita líquida real mensal ao pagamento da dívida. Em novembro de 2002 deveria ser paga uma parcela extra de R\$ 3,095 bilhões. Se ela não fosse paga, os juros aumentariam de 6% para 9% ao ano. Constantino cita o Secretário de Finanças da Prefeitura à época, que explicou que esse pagamento não se efetivou porque o Orçamento Municipal não o comportava, pois ele correspondia a quatro meses da arrecadação total da Prefeitura e a quase o mesmo valor do total investido em saúde e educação no ano de 2002 (AFONSO, 2006; citado por CONSTANTINO, 2007, p. 59)

A gestão de 2001 a 2004, de Marta Suplicy, diante desse quadro, empreendeu esforços de recuperação financeira, conseguindo aumentar a receita total em 17%. Isso foi possível pela elevação da arrecadação com o IPTU graças à revisão da Planta Genérica de Valores e da adoção da progressividade das alíquotas, e à criação da taxa do lixo (CONSTANTINO, 2007).

No início da gestão, permaneciam em vigor os contratos dos programas: Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas (PROVER) ou Cingapura e Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale (PROCAV), que tinham financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Com o saldo de recursos deste

financiamento, foi possível construir 5 mil unidades habitacionais de 2001 a 2004. No PROVER foram concluídas 2,2 mil UHs (das quais 1,4 mil UHs já estavam em obras no fim de 2000). No PROCav foram concluídas 2,8 mil UHs (todas já se encontravam em obras no final de 2000) (CONSTANTINO, 2007).

O Contrato de Empréstimo nº 938/OC, para financiamento do PROVER, havia sido assinado entre a PMSP e o BID em 11/07/96 e previa o investimento de US\$ 250 milhões, composto de US\$ 150 milhões de aportes do BID e US\$ 100 milhões da contrapartida municipal. Por solicitação da PMSP no início de 2001 o prazo desse contrato foi prorrogado até dezembro de 2003, com previsão de desembolsos de US\$ 32,5 milhões em 2002 e US\$ 15,3 milhões em 2003 (SEHAB, “Propostas para Atendimento à Ajuda Memória da Missão de Administração de Agosto de 2001”) (CONSTANTINO, 2007, p. 60).

Rossetto (2003, p. 75; citada por Constantino, 2007, p. 61), explica que para o PROVER foram empenhados R\$ 22,29 milhões em 2001, R\$ 28,28 milhões em 2002 e previstos R\$ 45 milhões para 2003. No fim de 2003 o BID havia desembolsado US\$ 147,31 para ambos os programas (PROVER e PROCav) e a Prefeitura de São Paulo US\$ 99,79, somando um total de US\$ 247,23 milhões, portanto muito próximo da meta descrita acima (CONSTANTINO, 2007).

Havia ponderações internas entre os técnicos no início da Gestão Marta Suplicy, sobre se o destino de montantes significativos do orçamento municipal para o PROVER não comprometeria a continuidade de programas iniciados na Gestão Erundina que estavam praticamente parados, como os Mutirões com Autogestão, e nem o início de novos programas, dentre os quais o Morar no Centro. Nem a Prefeitura, nem a SEHAB e a COHAB possuíam recursos, então o quadro era difícil (CONSTANTINO, 2007).

A dependência da COHAB em relação ao Tesouro Municipal era bem grande já há muito tempo. Suas principais receitas (correspondentes a 92,17% da receita total) em 2000, por exemplo, foram 44,06% de Aumento de Capital (essa transação sempre está inclusa nos gastos da SEHAB nos Balanços Gerais); 28,77% de pagamentos recebidos dos mutuários; 15,04 % de seguros do SFH e outros, referentes aos imóveis da carteira; e 4,30% do Fundo Municipal de Habitação (CONSTANTINO, 2007, p. 62).

Os recursos aportados pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), via SEHAB, para a COHAB (Aumento de Capital) visavam cobrir o custeio (cujos

maiores gastos eram com folha de pagamento e encargos trabalhistas) e também um déficit com o SFH oriundo da diferença entre o valor recebido dos mutuários e o valor que tinha que ser devolvido anualmente à CAIXA/SFH. Em 2000 esse déficit estava em R\$ 36.221.192,00. Ele era o resultado da alta inadimplência dos mutuários perante à Companhia, que em novembro de 2000 apresentava 73,27% do total de mutuários com prestações em atraso. Chama a atenção o fato de que a inadimplência era significativa não apenas nos conjuntos de habitação de interesse social, mas também nos poucos conjuntos destinados à classe média. Não faltavam críticas em 2000 ao grande tamanho do montante destinado a Aumento de Capital, em relação aos diminutos investimentos no FMH (CONSTANTINO, 2007).

Em 2001, com a mudança de gestão, houve um grande esforço para diminuir os gastos de custeio, com redução dos salários dos funcionários em cargos de confiança, revisão de contratos de prestação de serviços, e implementação de Plano de Demissão Voluntária, entre outras medidas.⁷ No entanto:

Mas a alta inadimplência, maior causa do déficit na conta do SFH, não seria tão facilmente reduzida, apesar de todas as campanhas. E a cobertura desse déficit pelo MSP acaba se constituindo, efetivamente, no maior subsídio que concede à habitação de interesse social, se bem que, dessa forma, acabe também subsidiando aos mutuários inadimplentes dos conjuntos de renda média (CONSTANTINO, 2007, p. 63).

A redução da inadimplência nos conjuntos financiados pelo SFH era importante para resgatar as finanças da COHAB-SP. Mas também era necessário melhorar a nova e mais importante fonte de recursos da COHAB-SP desde 1994, o FMH. Para isso, precisavam ser comercializadas unidades construídas com recursos do Município de São Paulo (MSP), por meio do Funaps e já do próprio FMH, que ainda não tinham passado por esse processo. No início de 2001 eram 23.833 UHs (13.440 por mutirão e 10.393 por empreiteiras) concluídas ou em fase de conclusão, que porém precisavam ser comercializadas. A estimativa da época era a de que a

⁷ De fato o Aumento de Capital da COHAB (destinado a custeio principalmente) passa a diminuir ano a ano após 2001, conforme demonstra CONSTANTINO (2007, p. 100):

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Recursos Orçamentários (valores realizados)					
Aumento de Capital da COHAB (R\$)	84.210.000,00	74.889.676,96	54.500.000,00	45.000.000,00	36.500.000,00	29.561.532,00

comercialização dessas unidades geraria uma receita mensal de cerca de R\$ 621.270,00 para a COHAB-SP (CONSTANTINO, 2007, p. 63).

A COHAB-SP também tinha sob sua responsabilidade no início de 2001, contratadas com recursos do FMH, 9.242 UHs em obras, embora boa parte se encontrasse paralisada ou caminhando em ritmo muito lento. Dessas, 6.795 eram em regime de Mutirão com Autogestão e 2.447 em regime de empreitada (CONSTANTINO, 2007).

Quanto às gestões Maluf e Pitta, apesar da criação do Fundo Municipal de Habitação (FMH), a COHAB ficou em uma posição à margem na divisão do trabalho estabelecida na atuação municipal na habitação (CONSTANTINO, 2007). O grande programa das duas gestões em questão, o Cingapura, foi conduzido por HABI, na SEHAB. No período (1993-2000) também, a COHAB concluiu apenas 5.739 UHs, de acordo com os dados analisados acima. Em 2001:

[...] era consensual o entendimento de que a Secretaria [SEHAB] deveria ser a instância de definição da política habitacional e de suas prioridades. E nem poderia ser diferente, pois a maior fonte de recursos com que a Companhia [COHAB] deveria contar era o FMH, cujos recursos, em sua maior parte, eram provenientes de dotações do orçamento municipal, controladas pela SEHAB. Além do que a COHAB, na hierarquia da PMSP, estava subordinada a essa Secretaria. No entanto, pretendia-se que a COHAB voltasse a exercer o papel mais importante dentre os órgãos municipais envolvidos com a produção de habitação social, tornando-se o tal ‘braço executor’ da SEHAB (CONSTANTINO, 2007, p. 68).

Dessa forma a COHAB praticamente não utiliza recursos novos na Gestão Erundina, uma vez que as unidades habitacionais concluídas haviam sido contratadas no SFH até 1986. Os mutirões foram financiados pelo Fundo Funaps, ainda não ligado à COHAB. Na Gestão Maluf, em 1994, a COHAB passa a ser financiada pelo FMH, mas este possibilitava um aporte pequeno de recursos à Companhia, que passa a ter papel secundário e a utilizar as dotações de capital recebidas da SEHAB para amortizar sua alta dívida com o SFH. O período (1993-2000) é caracterizado por uma pequena produção habitacional da COHAB-SP.

A partir de 2001 então, seu papel como “braço executor” da SEHAB aumenta muito. A COHAB-SP é incumbida de uma série de novas tarefas. Eram elas: concluir UHs iniciadas e construir outras, com recursos do FMH e com novo padrão de projeto; construção de unidades em parceria com a CAIXA em terras da COHAB e

com novo padrão de projeto (relativas ao Programa de Arrendamento Residencial), e em parceria com a CDHU, também construção de unidades em terras da COHAB e com novo padrão de projeto; construção de unidades por empreiteira, com novo padrão de projeto e recursos da própria COHAB; execução das obras de todas as unidades habitacionais do novo programa de habitação no centro, execução de algumas obras de verticalização em favelas; implementar um programa de locação social; concluir todas as UHs (cerca de 10.000) dos empreendimentos de Mutirão com Autogestão iniciados na Gestão Erundina e paralisados, complementar a infraestrutura desses empreendimentos e a implantação de equipamentos de uso coletivo; construir mais UHs por mutirão com novo padrão de projeto; informatizar os procedimentos relativos à composição de custos, licitação e medição de serviços e obras e divulgar pela Internet os dados desses procedimentos; regularizar cerca de 80% dos conjuntos existentes; complementar e recuperar a infra-estrutura dos conjuntos existentes e adequar seus equipamentos; adequar todos os conjuntos habitacionais existentes às normas de acessibilidade (CONSTANTINO, 2007).

Como no início de 2001 o orçamento do município encontrava-se grandemente comprometido, a necessidade de parcerias se fazia presente para viabilizar diversos programas. A parceria com a CAIXA por meio do Programa de Arrendamento Residencial, para construção de UHs já era almejada, bem como com o Governo do Estado de São Paulo, pela CDHU, também para construir moradias (esta última não chegou a acontecer até a próxima gestão em 2005). Era também considerada muito importante a continuidade dos financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para o PROVER e Lote Legal, e do Banco Mundial (BIRD), para o Programa Guarapiranga, que depois veio a se chamar Mananciais (CONSTANTINO, 2007).

Outras diretrizes eram a de buscar recursos nas outras linhas de financiamento disponíveis e buscar ao máximo reduzir custos. “E pode-se dizer que a prospecção por essas outras fontes e o esforço para a montagem de projetos para novos financiamentos foi uma das características mais importantes dessa gestão [2001-2004]” (CONSTANTINO, 2007, p. 96). Foram obtidos novos recursos do BID, para o novo Programa Morar no Centro, e também do governo federal, por meio do Ministério das Cidades para a implementação dos seguintes programas: Subsídio para Habitação de Interesse Social (PSH) e Especial de Habitação Popular (PEHP). O

governo federal também financiou o Plano de Ação em Favelas (CONSTANTINO, 2007).

Os dados relativos ao percentual da SEHAB em relação aos outros órgãos municipais (que apresentaremos no Capítulo 6, que trata da gestão 2001-2004) e da participação percentual do Funaps e do FMH em relação ao total da SEHAB (que apresentaremos a seguir) indicam uma diminuição da participação do Orçamento Municipal na habitação na Gestão Marta Suplicy. Isso se deve provavelmente, como apontamos, à ausência de recursos orçamentários em geral na Prefeitura e ao fato de a área Habitação ter sido, nesta gestão, bem-sucedida quanto à obtenção de recursos de fontes não-orçamentárias, que equivaleram a cerca de 19% dos recursos orçamentários utilizados, como demonstraremos no Capítulo 6.

Para termos uma idéia melhor da grandeza dos recursos destinados à produção habitacional na COHAB desde 1989 vamos observar os percentuais dos recursos realizados pelo Funaps e pelo FMH em relação ao total realizado pela SEHAB. Sabemos que na Gestão Erundina o Funaps foi um grande financiador da produção habitacional, embora ainda não fosse vinculado à COHAB. Posteriormente, como explicamos, essa vinculação veio a ocorrer. Sabemos também que os recursos advindos do SFH foram insignificantes em todo o período após 1988 no que se refere ao financiamento da produção habitacional. E ainda, que as dotações de capital da SEHAB para COHAB são contabilizadas nos percentuais da SEHAB que apresentamos e também que se destinaram principalmente a custeio de pessoal e pendências trabalhistas. A obtenção de novos recursos pela COHAB voltados à produção de unidades habitacionais é oriunda do FMH após 1994. Assim, conhecer os percentuais dos recursos realizados pelo Funaps e pelo FMH, em relação ao total realizado pela SEHAB, nos parece uma maneira relevante de avaliar a importância da produção da COHAB no total da função habitação, no período, em especial após 1994.

Para isso, apresentamos a seguir uma tabela com estes dados, baseada no trabalho de dois autores, Rossella Rossetto (2003) e Adriano Constantino (2007). Acreditamos que estes dados nos mostram a dimensão da atuação da COHAB em cada gestão, a partir de 1994. Não apresentamos os dados para a gestão 2005 a 2008 porque parte deles ainda não foi publicada e também porque não é nossa proposta apresentar uma análise completa desta gestão, como com as outras, uma vez que ainda é cedo para isso – de modo geral ainda não há balanços de gestão das áreas completos

publicados. Em relação a esta gestão, no Capítulo 7, vamos apresentar um balanço parcial das ações e uma análise preliminar, com os dados disponíveis. Vamos então apresentar a tabela dos fundos de habitação.

Tabela 15
Percentuais dos recursos realizados pelo Funaps e pelo FMH sobre o total da SEHAB

Gestão	Anos	% do Fundo em relação ao total da SEHAB	
		Rossella Rossetto	Adriano Constantino
Luíza Erundina	1989	41	
	1990	53	
	1991	56	
	1992	77	
Paulo Maluf	1993	70	
	1994	23	
	1995	8	
	1996	9	
Celso Pitta	1997	11	
	1998	6	
	1999	3	
	2000	12	10,55
Marta Suplicy	2001	10	5,23
	2002	11	11,04
	2003		10,98
	2004		24,22
José Serra / Gilberto Kassab	2005		19,76

Fontes: ROSSETTO (2003, p. 43); e CONSTANTINO (2007, p. 97).

Podemos ver que enquanto na Gestão Erundina o Funaps tinha papel central, quando ele se torna FMH em 1994 passa a ter uma função secundária, e os recursos da SEHAB deixam de em maioria passar pelo Fundo. Assim, a COHAB que vinha sem uma fonte sólida de recursos, de certa forma ainda permanece nessa situação por mais alguns anos. Essa configuração começa a melhorar ao final da Gestão Marta Suplicy, que como vimos atuou para fortalecer a atuação da COHAB e para isso lhe destinou mais recursos.

É importante apontar que em habitação muitas são as divergências entre os dados encontrados, o que é uma questão para reflexão. São diversas as dissertações e teses sobre os mesmos programas habitacionais que apresentam dados sobre o total de unidades habitacionais produzidas, por exemplo, e divergem entre si. Em relação às informações financeiras também encontramos muitas discrepâncias nos resultados das pesquisas, embora elas em geral partam dos Balanços Gerais, que, produzidos a cada ano pela PMSP, descrevem os valores orçados que foram executados.

Em relação às unidades habitacionais, as diferenças não costumam ser muito grandes e provavelmente se devem ao momento da gestão em que foram coletadas, uma vez que as diferentes gestões vão apresentando balanços parciais que retratam diferentes momentos do total de UHs produzidas, entre viabilizadas e concluídas. Para garantir consistência na nossa análise das gestões utilizamos sempre que possível os documentos produzidos pelo órgão municipal responsável (SEHAB, HABI ou COHAB) ao término da gestão. No entanto, como não existe uniformidade na apresentação dos Balanços de Gestão, tivemos que completar os dados por meio de outras fontes. Vale destacar como incrivelmente bem elaborado o Relatório de Gestão de HABI de 1992 (sem nem mencionar os relatórios de HABI por administração regional, muito completos), que certamente marca uma atuação de transparência e competência. No caso da Gestão Paulo Maluf por exemplo, não havia na SEHAB nenhum registro das ações, de forma que tivemos que recorrer a outras pesquisas, de instituições confiáveis. Para a Gestão Celso Pitta, a única fonte do poder público confiável era o Diário Oficial. No caso da Gestão Marta Suplicy, pensamos que o Balanço Qualitativo de Gestão SEHAB e COHAB é um documento muito completo e bem elaborado para conhecer e compreender as ações implementadas na Gestão Marta, assim como o Relatório de Gestão da COHAB-SP do mesmo período. Ambos marcam também transparência e competência. De qualquer maneira, fizemos o possível para utilizar ao máximo as fontes oficiais. Quando não estavam disponíveis ou quando a comparação entre as gestões era difícil porque os documentos não são padronizados, recorremos a centros de pesquisa conceituados, como o Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal IPPUR/UFRJ; a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE); o Instituto Pólis; e o Centro de Estudos da Metrópole; entre outros indicados por meio da Bibliografia citada.

Quanto às informações financeiras o caso é um tanto curioso, pois a mesma fonte, os Balanços Gerais anuais levam a cálculos diferentes por parte das diversas pesquisas, de instituições e pesquisadores conceituados. No caso do percentual dos gastos da SEHAB em relação ao total da Prefeitura, a questão é patente em diversas pesquisas (por exemplo MARQUES e SARAIVA, 2005; CARDOSO, 2004; ROSSETTO, 2003; e CONSTANTINO, 2007). Vale observar que boa parte dos dados que apresentamos são compatíveis com os de Constantino (2007). Acreditamos ser importante explicar como chegamos aos dados apresentados quanto aos

percentuais dos gastos da SEHAB em relação ao total da Prefeitura, diante desse quadro de incertezas.

Obtivemos os Balanços Gerais na Secretaria de Finanças da PMSP e optamos por seguir “à risca” o que está nessa fonte oficial. No item de despesas é anualmente apresentada uma tabela que costuma chamar-se “Comportamento da Despesa Orçamentária por Órgão”, que apresenta o valor total das despesas de todos os órgãos municipais. Dessa forma, em nosso entender, o montante das despesas da SEHAB corresponde ao percentual de gastos do órgão SEHAB sobre os gastos de todos os órgãos da Prefeitura, ou seja, é o próprio percentual dos gastos da SEHAB sobre o total de gastos da Prefeitura de São Paulo. E esse é o dado que apresentamos de 1989 até 2002. A partir de 2003, não somente as subprefeituras entram nessa descrição de gastos, como também entram as despesas do Fundo Municipal de Habitação ligadas à atuação da COHAB. Entendemos que essas despesas do FMH foram desagregadas do total da Secretaria (SEHAB) a partir deste ano. E por isso optamos por apresentar os dois percentuais, nos gráficos a partir de 2003, em duas colunas lado a lado para o ano, sendo que a soma possível dos valores indica quanto foi despendido em habitação pelo orçamento municipal no ano.

No Capítulo 6 apresentaremos também as despesas da Gestão Marta Suplicy, na habitação, por fontes de recursos orçamentárias e não-orçamentárias, pois a gestão divulgou essas informações preciosas. Vale ressaltar que informações financeiras mais completas estão indisponíveis para as gestões Maluf e Pitta porque o Ministério Público está investigando as ações implementadas. Quando tentamos obter esses dados financeiros em setores diferentes de mais de uma secretaria municipal, nos deram essa informação algumas vezes. Em uma delas perguntaram se éramos do Ministério Público.

São estes os aspectos relevantes que gostaríamos de destacar em relação às despesas da COHAB-SP, no período após 1988.

CAPÍTULO 4. Desvio de curso na política habitacional municipal: a gestão Paulo Maluf (1993-1996)

A administração Maluf praticamente “encerrou” a política municipal de habitação ao acabar com as divisões regionais de atendimento. Além disso, houve interferência no trabalho de funcionários experientes e equipes de técnicos e mecanismos de controle foram desmobilizados. Em todas as frentes, predominaram a paralisação e a deterioração, caso, por exemplo de 124 empreendimentos. Foram suspensos os programas de cortiços, de assistência jurídica, o diálogo com os movimentos de moradia. Sem uma política de habitação, as consequências logo ficaram evidentes: o aumento no número de favelas, a situação cada vez mais precária dos moradores de alojamentos provisórios e a deterioração das condições de vida de um número significativo de pessoas (AMARAL, 2002).

Como observa R. Rolnik (1997), a administração Maluf foi semelhante à de Jânio Quadros no que se refere à política urbana: “grandes obras no vetor sudoeste, corte nos gastos sociais, cooptação de lideranças de bairro e pulverização de microinvestimentos na periferia, mediados por vereadores e outros políticos” (ROLNIK, 1997, citada por AMARAL, 2002, p. 27).

Na ausência de uma política habitacional que pudesse enfrentar os graves problemas de moradia na cidade, restou à gestão Maluf a iniciativa de realizar o chamado Projeto Cingapura. A proposta envolvia urbanizar favelas por meio da verticalização na própria área – e já havia sido usada na gestão Erundina, nas favelas Água Branca e Minas Gás, por exemplo. Na gestão Erundina, contudo, a verticalização era concretizada como parte de um contexto mais amplo de intervenção que incluía, inclusive, a participação dos moradores na construção de um projeto que fosse adequado às suas necessidades. Vale destacar ainda que a solução para os moradores de favelas certamente não poderia passar apenas pelo Cingapura, até porque a opção pela verticalização envolve alta soma de recursos, a complexa questão da manutenção das áreas condominiais e o desperdício do investimento previamente realizado pelos moradores em suas casas (AMARAL, 2002).

Os governos malufistas (1993-2000) na verdade transformaram o Projeto Cingapura no núcleo de sua ação social, fechando os olhos para todo tipo de

problemas relacionados a custos unitários, irregularidades nos contratos das obras e conflitos com a população (AMARAL, 2002).

Para os movimentos de moradores das favelas, a fase das gestões malufistas agravou o processo de desestruturação de suas organizações. Não havia espaço possível para a discussão e para a participação. Sem respeitar especificações técnicas e sem levar em conta as características de cada lugar, o Cingapura era implantado em geral na área da favela onde ficasse mais visível, especialmente aquelas próximas a vias de grande circulação de automóveis (AMARAL, 2002).

Com a aprovação da Lei nº 11.632, em 1994, que dispunha sobre a política municipal de habitação voltada à população de baixa renda, a participação dos movimentos de moradores de favelas sofreu outro revés. Essa Lei instituía o Fundo Municipal de Habitação, em substituição ao Funaps, e criava o Conselho do Fundo Municipal de Habitação. Não só as mudanças originalmente sugeridas pelos movimentos populares de habitação e por técnicos que os apoiavam foram vetadas, como a participação dos movimentos no Conselho foi limitada, considerando-se o que estava previsto na proposta da gestão petista (AMARAL, 2002).

Um novo revés ocorreu em 1993, ano em que a administração Maluf interrompeu o repasse dos recursos para as associações responsáveis pela gestão de mutirões, além de criar vários entraves burocráticos para impedir a retomada das obras, entre eles a exigência de novas prestações de contas que já haviam sido aprovadas pela Prefeitura. Esse comportamento da administração provocou intensa reação das lideranças, bastante veiculada na época nos meios de comunicação, com o objetivo de alertar para a gravidade da situação e apontar as potencialidades do programa de mutirões. Para N. Bonduki, essa visibilidade garantiu à iniciativa repercussão muito maior do que a obtida no governo anterior (citado por AMARAL, 2002, p. 29).

Apesar de todas as dificuldades, o Programa de Mutirões continuou a existir, na verdade um dos poucos “sobreviventes” da administração Erundina, porém organizado e articulado de forma independente. O canal para decisões e troca de informações entre as associações continuou a ser o Fórum dos Mutirões (AMARAL, 2002). A atuação dos movimentos sociais, dessa forma, se inverte e a forte participação popular que caminhou ao lado da Gestão Erundina assume, na Gestão Maluf o papel de antagonista, na tentativa de questionar os rumos e as ações voltadas à produção de habitação de interesse social.

4.1 Programas implementados na gestão

É extremamente contrastante a Gestão Paulo Maluf, quando confrontada com a Gestão Luiza Erundina. Priorizar a política habitacional abrangente, de interesse social, com participação popular na gestão, foram marcas da prefeita Erundina, bastante distantes das políticas priorizadas por Paulo Maluf. A administração Maluf, assim que empossada, definiu outro modelo para a política habitacional, apesar de ter preservado em boa parte a estrutura administrativa da área (LAGO, 1996).

Em linhas gerais, as diretrizes, expressas na “Política Setorial do Governo Municipal para a Habitação” (de 1994, publicada no D.O. do Município de 05/01/95), afirmavam caber ao governo municipal a coordenação das ações na área da habitação, sem prejuízo das famílias de renda média, mas com prioridade ao atendimento à população mais necessitada, incluindo alternativas para a população de maior renda (LAGO, 1996).

A nova política habitacional se baseava nas seguintes premissas (LAGO, 1996, p. 8):

- Reestruturação da SEHAB;
- Melhor aproveitamento do uso do solo;
- Integração da ação dos órgãos públicos;
- Otimização e reciclagem dos recursos públicos;
- Adoção do princípio da equidade no tratamento dos beneficiários (mesmas condições socioeconômicas);
- Adoção de critérios e padrões para acesso a moradia;
- Considerar a lei de mercado, na busca de soluções;
- Prefeitura como indutora do mercado imobiliário;
- Regularidade nos atos administrativos. Eficiência e conformidade com atribuições legais e administrativas.

O Fundo Municipal de Habitação (FMH), que substituiu o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps), passou a centralizar os recursos para a política habitacional do município (LAGO, 1996). As fontes de recursos eram as seguintes: dotação orçamentária, créditos suplementares, retorno de aplicações, recursos da União e Estado destinados a programas

habitacionais, recursos derivados de aumento de potencial construtivo e de operações interligadas e operações em parceria com o setor privado voltadas exclusivamente à produção de empreendimentos habitacionais, operações urbanas (ainda não-regulamentada a transferência ao Fundo), empréstimos externos e internos (LAGO, 1996, pp. 11-12).

Os programas, projetos e ações desenvolvidos na gestão Maluf foram:

1. Cingapura – Programa de Urbanização com Verticalização - PROVER.¹

A urbanização de favelas era realizada com a transferência de parte das famílias para prédios construídos no próprio local. A área liberada possibilitava a redivisão dos lotes, a implantação de serviços públicos e sistema viário, e a construção de equipamentos comunitários. A construção contemplava quase sempre cinco andares e quatro apartamentos de 45,88 m² por andar, metragem que incluía a área comum. Na primeira etapa, parte dos moradores era transferida dos barracos para alojamentos provisórios construídos próximo à área. Depois, os prédios iam sendo construídos e ocupados pelas famílias, que liberavam os alojamentos para outros moradores (LAGO, 1996).

No entanto, atrás dos prédios a favela se mantinha, porque não havia unidades em número suficiente para receber todos os moradores.

A Prefeitura não tinha intenção de dar ênfase ao programa, mas mudou de postura, em parte por causa dos resultados de pesquisa realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), que revelou mudanças no perfil da renda de famílias moradoras de favelas em São Paulo. Verificou-se que um número maior de famílias teria condições de assumir o financiamento de apartamentos de melhor padrão.

A pesquisa, feita entre julho de 1993 e março de 1994, revelou o crescimento de 152% no número de domicílios em favelas – de 150.452, em 1987, para 378.863, em 1993. Esse total de barracos abrigava na época 19% da população registrada na cidade pelo Censo de 1991, o que posteriormente foi considerado um sobregregistro absurdo, como vimos no Capítulo 2. No entanto, uma das descobertas mais

¹ Embora o Cingapura se chame Projeto Cingapura, o consideramos como um Programa.

importantes foi a mudança no perfil de renda das famílias moradoras em favelas, em comparação com a pesquisa anterior, de 1987. O percentual de famílias com rendimentos até dois salários mínimos havia caído para 18,2%. Ao mesmo tempo, o total de famílias com cinco salários mínimos ou mais de renda aumentou, passando de 24,1% para 34,6% (LAGO, 1996).

Em 1994, a Prefeitura negociou com o BID o financiamento de recursos para um programa de urbanização de favelas com verticalização, ação que favoreceu o desenvolvimento do PROVER / Cingapura. Segundo a SEHAB, até dezembro de 1996 teriam sido entregues 5.892 unidades, com base na implantação do projeto em 23 favelas. As obras foram licitadas para empreiteiras, entre elas Schahin Cury, OAS, CBPO, Camargo Correa e Construbase (LAGO, 1996).

Um dos problemas do Cingapura foi a regularização fundiária dos terrenos, uma vez que, apesar da diretriz executar o programa em áreas públicas municipais, houve casos em que parte da favela ocupava terreno particular ou de órgãos públicos não municipais. Nas áreas particulares, a solução era a desapropriação negociada com o proprietário. Nas áreas de uso público municipal, os trâmites a serem seguidos eram a desafetação de área, a autorização da Câmara e o repasse aos beneficiários. A construção, contudo, acabava por ser concluída antes da finalização dos trâmites necessários à regularização, o que dificultava a concessão de títulos aos novos moradores (LAGO, 1996).

O caminho seguido pelo poder público, nesse caso, era uma permissão onerosa de uso a título precário – a locação social. O comprador pagava um valor mensal (até o limite de 20% da sua renda), deduzido do financiamento quando o imóvel passasse para o seu nome. Uma parte desses imóveis seria reservada a pessoas com mais de 45 anos que não tivessem renda suficiente para pagar os compromissos do financiamento (LAGO, 1996).

As condições de financiamento do Cingapura eram as seguintes:

- prazo de até 25 anos, prorrogável por mais 20% do prazo, mediante negociação;
 - juros entre 2% e 8% ao ano;
 - comprometimento mínimo de 10% da renda familiar, com pagamento da prestação inicial e máximo de 30%, variando de acordo com a renda per capita da família;
 - comprometimento máximo da renda familiar limitado a 30% ao longo do financiamento;
 - renda familiar mensal limitada a 10 SM, nas operações padrão do Fundo, podendo alcançar famílias com renda superior nos empreendimentos integrados, mediante aprovação do Conselho.
- [...]

Seria adotada a Tabela Price (uma tabela fixa para financiamentos), para amortização dos financiamentos com recursos do Fundo [...].

Para aquelas famílias que não tivessem renda suficiente para ter acesso ao financiamento, a proposta era de que fosse concedido o subsídio direto, “condicionado às disponibilidades anuais de recursos”. O subsídio seria concedido respeitadas as seguintes condições:

- prazo de 12 meses, podendo ser renovado “mediante comprovação da necessidade de manutenção do benefício”;
 - o subsídio é intransferível, “vinculado ao mutuário e não ao imóvel, representando um valor a ser deduzido do valor da prestação devida”;
 - seu valor não poderia ser superior a 50% do valor da prestação;
 - perda automática do benefício no caso de inadimplência no contrato.
- (LAGO, 1996. pp. 22-23).

[...]

No caso de perda do emprego de algum dos membros da família comprometido com o financiamento, seria concedido financiamento à parte, “para cobertura de parte da prestação mensal, enquanto perdurar a situação de desemprego”. A comercialização e gestão dos contratos são feitas pela COHAB, cumprindo o seu papel de gestora do Fundo Municipal de Habitação (LAGO, 1996, p.23).

2. PROCAV:

Iniciado na Gestão Erundina, em convênio com o BID, esse programa realizou obras de canalização de córregos e implantação de vias, com a transferência das famílias residentes nas margens desses córregos. A Gestão Erundina oferecia duas opções às famílias, até que pudessem mudar para as moradias novas construídas pela Prefeitura: poderiam ocupar alojamentos provisórios ou receber ajuda para adquirir moradias em outro local.

Na renovação do convênio, já na Gestão Maluf, procedeu-se à execução de conjuntos habitacionais, uma vez que o BID condicionou a liberação de recursos à existência de um plano de reassentamento das famílias com soluções “mais definitivas”. Para essa fase do Programa, estava prevista a canalização de 40 km de córregos e o reassentamento de 1.200 famílias pela SEHAB, que construiu 232 apartamentos de 42m² e custo médio unitário de R\$ 18 mil, com padrão semelhante ao do projeto Cingapura (LAGO, 1996).

3. Pela COHAB:

Na qualidade de gerenciadora do FMH, a COHAB era responsável pelas seguintes atividades: regularização de contratos (mais de 60 mil assinados com compradores de imóveis ainda não legalizados), lotes urbanizados, conjuntos para

famílias com renda até nove salários mínimos e acima desse limite, construção de conjuntos com a “filosofia Cingapura”, regularização de lotes por meio do Lote Legal (vale destacar que nenhum loteamento foi regularizado) e Plano SIM (Sistema Imobiliário Municipal – até 12 salários mínimos).

Através desse sistema [Plano SIM], ainda em implantação no final do governo, a COHAB repassa às empresas construtoras, através de convênio, a prerrogativa que têm os órgãos públicos de poder construir unidades habitacionais fora dos padrões exigidos pela legislação local, desde que atendendo aos requisitos da Lei de Habitação de Interesse Social, o que barateia sobremaneira o custo da construção e aumenta a taxa de construção. Em outubro de 1996 já existiam pedidos de convênio para mais de 4.000 unidades. O plano prevê financiamentos para famílias com renda até 12 sm. Os convênios previam que parte da demanda deveria ser obrigatoriamente indicada pela COHAB [...] (LAGO, 1996, p. 27).

3.1 Mutirão Habitacional:

Prestigiados na Gestão Erundina, responsável pela assinatura de todos os convênios do programa, que deram origem a cerca de 12 mil unidades habitacionais até 1995, os mutirões autogestionários foram deixados de lado pela gestão Maluf, que não assinou nenhum convênio dessa modalidade. Na visão da equipe do prefeito, os mutirões seriam adequados apenas para produção em escala menor, em cidades médias ou pequenas. A administração também se preocupava com o controle de estoque e roubo de materiais e não concordava com o que considerava autonomia excessiva das associações de mutirantes na contratação de assessorias técnicas. Além disso, como já dissemos, a Prefeitura não estava satisfeita com as prestações de contas das associações, que foram questionadas pelo Tribunal de Contas. Após conflitos a esse respeito na Justiça, entre o Tribunal e os movimentos, o Tribunal suspendeu o desembolso para as associações cujas contas não haviam sido aprovadas e a Prefeitura posicionou-se ao lado do Tribunal. Diante disso, as associações atingidas se organizaram por meio das entidades Fórum de Mutirões, União de Movimentos de Moradia e Central de Movimentos Populares, para discussão dos problemas e encaminhamento de propostas comuns. Ao mesmo tempo, procuraram coletar recursos próprios para dar continuidade às obras (LAGO, 1996).

Em razão de todos os problemas colocados pela Prefeitura, boa parte das habitações foi concluída de forma precária, sem assistência técnica, e com a infraestrutura inacabada. No total, foram 3.231 unidades em 41 conjuntos, entre 1993-

1996, sendo 592 delas (oito conjuntos) com recursos das próprias famílias (LAGO, 1996).

4. Projeto Guarapiranga – Programa de Saneamento Ambiental para a Bacia do Guarapiranga:

Resultado de parceria entre o Estado, Prefeitura e o BIRD, esse Programa foi implantado para recuperar a água da Bacia de Guarapiranga e melhorar as condições habitacionais dos moradores da área. A coordenação ficou com o Governo do Estado. Internamente à Prefeitura, a coordenação ficou com a SEHAB. Equipes de trabalho social foram contratadas pelas empreiteiras. Até dezembro de 1996, foram construídas 2.148 unidades habitacionais. Em execução, em dezembro de 1996, estavam 10.527 unidades (LAGO, 1996, p. 36).

5. Política Urbana, operações interligadas e operações urbanas

Essa política foi executada por meio das operações interligadas, criadas na Gestão Jânio, que permitiam alterações de parâmetros localizados de uso e ocupação do solo de interesse do setor privado, como aumento do potencial construtivo, que em contrapartida destinava recursos à construção de unidades habitacionais para a população residente em favelas. Foram também realizadas operações urbanas, criadas como mecanismo para dividir os custos de ações de renovação urbana de áreas degradadas da cidade, pela Prefeitura, com a valorização imobiliária “captada pelos proprietários da área afetada e seu entorno”. As operações urbanas não estavam necessariamente vinculadas à produção de moradias para a população de baixa renda, mas contribuíram nessa direção. Na Gestão Maluf, as operações interligadas geraram recursos para o FMH, que foram aplicados no projeto Cingapura e permitiram a produção de 3.134 unidades por esse sistema (LAGO, 1996, p. 36).

4.2 Limites à expansão da habitação de interesse social

No momento histórico da administração de Luiza Erundina (1989-1992), observamos, no Capítulo 3, como se deu a presença maior do poder público local na produção de eventos na habitação de interesse social, assim como analisamos a

ampliação do papel da população como motor desses eventos, multiplicando as possibilidades concretas de realização da produção de moradias. Na Gestão Maluf, o poder público local redirecionou a sua ação, cortou a interlocução com os movimentos populares de moradia e redirecionou também o excedente no sentido oposto ao da busca por maior igualdade social.

Logo no início da Gestão Maluf, iniciativas responsáveis por políticas anteriores foram descontinuadas, incluindo a desestruturação da equipe. As nove diretorias descentralizadas da Superintendência de Habitação Popular foram desativadas, além de outras estruturas que caracterizavam o modelo democrático da Gestão Erundina. Em contrapartida, entraram em cena, como gerenciadoras, empresas de consultoria de engenharia que passaram a fornecer capacidades técnicas, materiais e, inclusive, decisórias.

Desligados dos canais de participação, os movimentos sociais por moradia passaram a se caracterizar como, na definição de A. Melucci, um *movimento antagonista*, aquele que ocorre em uma ação coletiva portadora de um conflito que atinge a produção de recursos de uma sociedade. O *movimento antagonista* luta por um outro modo de produção dos recursos e questiona os objetivos da produção social e a orientação do desenvolvimento econômico e político. Não ocorrem movimentos antagonistas em estado puro, sem alguma mediação no sistema político ou na organização social – mas as formas de ação antagonistas antecipam essa possibilidade (MELUCCI, 2001).

O Programa Mutirões exemplifica bem o papel antagonista dos movimentos durante a Gestão Maluf. Prestigiados na gestão Erundina, os mutirões autogestionários foram postos de lado pela gestão Maluf.

Como é possível perceber, durante a gestão de Paulo Maluf (1993-1996), apesar da intensa mobilização dos mutirantes, o repasse do dinheiro para as Associações foi insignificante e as obras se mantiveram praticamente paralisadas. O governo de Paulo Maluf, realmente, fez todo o possível para acabar com os mutirões da cidade, entretanto, a população resistiu e criou o *Fórum dos Mutirões*, que passou a ser o principal interlocutor entre o Poder Público e a população organizada. O Fórum foi decisivo para o enfrentamento da questão, diante da intransigência de Maluf (FORTUNATO, 2002, p. 103).

Para reforçar o seu papel antagonista, as associações se organizaram, como já analisamos, por meio das entidades Fórum de Mutirões, União de Movimentos de

Moradia e Central de Movimentos Populares, para discussão e encaminhamento dos problemas e propostas comuns. Além disso, com o bloqueio da saída dos recursos, quase todas as associações procuraram coletar recursos próprios para dar continuidade às obras. O resultado, como procuramos observar nesse capítulo, foi a imposição de limites ao escopo de expansão da política voltada à habitação de interesse social.

4.3 O período da gestão para além de São Paulo

Em contraposição ao retrocesso nas políticas públicas verificado nas gestões de Maluf e de Celso Pitta, que analisaremos a seguir, correspondentes aos governos de 1993 a 2000 na cidade de São Paulo, o restante do país vivenciava nessa fase a consolidação de um novo ideário na formulação das políticas de habitação popular. A própria seleção das práticas de gestão urbana para o Habitat II (Conferência das Nações Unidas sobre o tema da habitação social realizada em 1996), em Istambul, segundo N. Bonduki (1996, citado por AMARAL, 2002, p. 57), fortaleceu a clara consolidação de uma nova postura em relação à cidade nas décadas de 1980 e de 1990. Uma série de propostas inovadoras deixou para trás um modelo que, desde o Estado Novo, caracterizava a política urbana do poder público, associado ao autoritarismo e à desigualdade social. Mais recentemente, foram várias as cidades brasileiras que passaram a enfrentar e a superar muitos de seus problemas.

Boa parte das soluções tem nascido da ação conjunta entre governo e sociedade organizada, capaz de concretizar propostas de baixo custo e que podem fazer a diferença na qualidade de vida das pessoas. Entre os pilares dessa nova visão estão a descentralização, a participação popular, a parceria com organizações não-governamentais, o respeito ao meio ambiente e a busca do direito à cidade. O processo demanda tempo e deverá se consolidar à medida que as práticas e experiências baseadas nessa nova visão sejam conhecidas, avaliadas e aperfeiçoadas (AMARAL, 2002).

Adendo

Análise Financeira das despesas municipais com habitação na gestão Paulo Maluf (1993-1996)

A análise dos dados sobre o comportamento das principais funções orçamentárias na Gestão Maluf seguirá o mesmo modelo usado no capítulo sobre a Gestão Erundina.

Como observamos na análise financeira correspondente à Gestão Erundina, desde 1983, por emenda constitucional, passou a ser obrigatória a destinação de 25% da receita de impostos dos municípios a investimentos em educação. Vale destacar também que desde 2000 é obrigatória a destinação de no mínimo 7% da receita de impostos dos municípios a investimentos em Saúde, com obrigatoriedade de evolução ano a ano para que a partir de 2004 atingissem o percentual obrigatório mínimo de 15%.

Gráfico 42

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1993

Fonte: Balanço Geral 1993, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

Em 1993, primeiro ano da gestão Maluf, a função Transporte torna-se a principal do orçamento com um aumento de participação de 4,46 pontos percentuais. Saúde e Saneamento ficam em segundo lugar, com uma redução de 1,56 ponto em relação à participação nos gastos com essa função no último ano da Gestão Erundina. Em terceiro lugar vem a participação da função Habitação e Urbanismo, que cresce 0,76 ponto, seguida por Educação e Cultura (queda de 1,9 ponto), Assistência e Previdência (diminuição de 0,8 ponto) e Administração e Planejamento (queda de 0,39 ponto).

Gráfico 43

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1994

Fonte: Balanço Geral 1994, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

No segundo ano da Gestão Maluf, o primeiro em que a administração do período fez o seu orçamento, Administração e Planejamento saltam para o primeiro lugar, com um aumento de participação relativa de nada menos que 11,52 pontos

percentuais. As demais funções por ordem de importância são: Transporte (queda de 10 pontos em relação à participação do ano anterior), Saúde e Saneamento (diminuição de 0,5 ponto), Habitação e Urbanismo (queda de 0,26 ponto), Educação e Cultura (quase igual à do ano anterior) e Assistência e Previdência (queda de 0,4 ponto).

Gráfico 44

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1995

Fonte: Balanço Geral 1995, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

Em 1995, terceiro ano da administração Maluf, a função Transporte vai para a primeira posição, com um aumento de participação de 3,58 pontos percentuais. Depois vêm Administração e Planejamento (queda de 1,73 ponto), Habitação e Urbanismo (aumento de 0,71 ponto), Saúde e Saneamento (0,55 ponto de queda), Educação e Cultura (1,35 ponto menor que a participação do ano anterior) e Assistência e Previdência (redução de 1,15 ponto sobre 1994).

Gráfico 45

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1996

Fonte: Balanço Geral 1996, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

No último ano da gestão Maluf, a função Transporte continuou em primeiro lugar nos gastos (aumento de 1,95 ponto na participação), seguida de Saúde e Saneamento, com aumento de 3,93 pontos sobre a participação dessa função em 1995. As demais funções, pela ordem de participação no total, foram Administração e Planejamento (redução de 5,17 pontos sobre a fatia de 1995), Habitação e Urbanismo (diminuição de 0,13 ponto), Educação e Cultura (diminuição de 0,82 ponto) e Assistência e Previdência, com queda de participação de 0,44 ponto.

Despesa orçamentária do órgão SEHAB em relação ao total dos órgãos

Gráfico 46

Comportamento da Despesa Orçamentária por Órgão – SEHAB – 1993 a 1996

Fonte: Balanços Gerais de 1993, 1994, 1995 e 1996, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

A participação da SEHAB nos gastos municipais aumenta significativamente no último ano da gestão Maluf, em razão da contrapartida da Prefeitura para os financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo fato de 1996 ser ano eleitoral.

É importante lembrar aqui que já realizamos a análise e discussão das despesas da COHAB-SP relativas ao período pós-1988 no *Adendo* do Capítulo 3.

CAPÍTULO 5. A continuidade da descontinuidade: a gestão Celso Pitta (1997-2000)

A administração Celso Pitta representou uma espécie de prolongamento da gestão Paulo Maluf. Como é público, o prefeito tornou-se candidato por indicação do próprio Maluf, seu padrinho político, do qual fora secretário de Finanças. Durante a gestão, no entanto, Pitta rompeu com seu antecessor e mudou do PPB (hoje PP) para o PTN – sua orientação política, no entanto, não se alterou (MARQUES e SARAIVA, 2005).

A principal característica da gestão foi a continuidade em relação à gestão anterior. A administração não introduziu nenhum programa novo de provisão habitacional para a população de menor renda. A principal diferença foi a presença de restrições financeiras. Mesmo assim, foi o governo que mais gastou, proporcionalmente, com habitação. Hoje (2008) os relatórios financeiros produzidos pela gestão em relação à habitação encontram-se em análise pelo Ministério Público, uma vez que houve comprovação de improbidade administrativa em outras áreas. O mesmo se dá com a gestão Maluf.

O governo de Pitta implementou as fases 3 e 4 do Projeto Cingapura¹ e negociou a fase 5 com o financiador, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A gestão alterou a metodologia do Programa, com o objetivo de incluir proporções maiores das favelas sob intervenção (MARQUES e SARAIVA, 2005).

Graças a um processo que teve início em 1990, o governo Pitta implementou o Programa Lote Legal. Este foi o primeiro programa amplo de regularização de loteamentos na cidade. Ele foi resultado da estrutura administrativa deixada pelo RESOLO, do respaldo legal da Lei nº 11.775/95 e dos recursos que a Gestão Maluf negociou com o BID. O programa teve início em julho de 1997, mas as obras começaram somente em agosto de 1999 (MARQUES e SARAIVA, 2005).

A gestão também manteve o Programa Guarapiranga, produzindo por meio dele urbanização de favelas e loteamentos. Para viabilizar estas obras foram produzidas unidades habitacionais novas em conjuntos públicos. A produção da COHAB ao longo da gestão foi bastante reduzida, “sendo iniciadas e concluídas [...] apenas 680 unidades, além de 1.794 unidades concluídas de outras gestões. Outros

¹ Embora o Cingapura se chame Projeto Cingapura, o consideramos como um Programa.

cinco conjuntos foram deixados em obras ao final do governo, abrangendo 1.092 unidades” (MARQUES e SARAIVA, 2005, p. 285).

Assim, o governo Celso Pitta pode ser caracterizado em primeiro lugar por ter continuado a construção de unidades do Projeto Cingapura em um ritmo mais intenso que no governo anterior. Alguns dos problemas existentes no programa foram aparentemente minorados, mas as iniciativas continuaram com sérias deficiências ligadas à priorização da construção de unidades novas, e não da urbanização, assim como à tentativa de financiar imóveis novos sem subsídios para uma população de situação socioeconômica muito precária. Ao mesmo tempo, a administração Pitta obteve bons resultados com o programa de recuperação de loteamentos – o Lote Legal –, que enfrentou o problema de forma coerente e alcançou um ritmo mais intenso que anteriormente (MARQUES e SARAIVA, 2005, p. 285).

5.1 Programas implementados na gestão

Descreveremos agora os programas implementados na Gestão Celso Pitta, de acordo com o Relatório de Gestão 1997-2000, de dezembro de 2000, elaborado pela Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) e publicado no Diário Oficial do Município. Complementamos alguns números por meio das informações de E. Marques e C. Saraiva, 2005 (estas indicadas abaixo, sempre que mencionadas).

1. Programa de Melhoramento em Favelas no Município de São Paulo (PROVER)

Contrato de Empréstimo nº 938/OC-BR, entre a Prefeitura e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Seus componentes são o Projeto Cingapura (SEHAB-HABI) e o Programa Lote Legal (SEHAB-RESOLO).

1.1 Projeto Cingapura (SEHAB-HABI)

Programa de urbanização de áreas faveladas com verticalização, com o respectivo acompanhamento social e acompanhamento pós-uso. Total de famílias atendidas: 6.220; Famílias atendidas com urbanização: 122; Famílias em empreendimentos com obras em andamento: 3.362; Famílias atendidas com urbanização em empreendimentos em andamento: 100.

Foram 7.827 unidades construídas na gestão, sendo que outras 4.439 unidades foram viabilizadas (MARQUES e SARAIVA, 2005).

1.2 Programa Lote Legal (SEHAB-RESOLO)

Programa de regularização técnica e fundiária de loteamentos irregulares ou clandestinamente implantados no município. Número de lotes regulamentados: 13.148; número de lotes com obras em andamento ou em regularização ao final da gestão: 8.953. Infra-estrutura implantada – pavimentação de ruas: 58,8 Km; redes coletoras de esgoto: 25,7 Km; redes de abastecimento de água: 13 Km; redes de drenagem: 9,8 Km. Oito praças foram implantadas, em um total de 19.906 m².

Quanto às obras, o governo finalizou obras em 12 loteamentos (2.738 lotes) (MARQUES e SARAIVA, 2005).

2. PROCAV (SEHAB-HABI)

Programa de canalização de córregos, implantação de vias e recuperação ambiental e social de fundos de vale. Contrato de empréstimo nº 849/OC-BR, entre a Prefeitura e o BID, coordenado pela Secretaria Municipal de Vias Públicas, cabendo à SEHAB o reassentamento habitacional da população, o acompanhamento social e pós-uso de todas as favelas atingidas pelas obras de canalização. Famílias atendidas: 2.140; famílias em empreendimentos com obras em andamento: 893.

3. Cortiços (SEHAB-HABI)

A SEHAB atuou junto aos movimentos de cortiços como agente facilitador para a aprovação dos projetos por meio de celebração de convênios de cooperação técnica, projetos estes integrantes do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da Caixa Econômica Federal (veremos a esse respeito com maior detalhe na Parte III). Os convênios assinados foram com: 1) Associação do Movimento de Lutas por Moradia XXIV de Outubro; 2) Entidade Civil da Unificação das Lutas de Cortiço – ULC; 3) Movimento de Moradia dos Encortiçados, Sem-Teto, Catadores de Papelão da Região Central de São Paulo (Rua Santa Rosa); 4) Movimento de Moradia dos Encortiçados, Sem Teto, Catadores de Papelão da Região Central de São Paulo (Rua Fernão Sales); 5) Associação Comunitária dos

Moradores Dois de Novembro, Segunda Vitória Nove de Julho; 6) Movimento de Moradia dos Encortiçados, Sem-Teto, Catadores de Papelão da Região Central de São Paulo (Rua Prestes Maia); 7) Fórum dos Cortiços e Sem Teto de São Paulo.

De acordo com Constantino (2007), outros 22 convênios foram assinados na gestão (com associações e movimentos por moradia), que no entanto não significaram o início de nenhuma ação, o que vem a acontecer apenas na próxima gestão (2001-2004). Nesta, estes convênios foram divididos em dois grupos de onze: metade que receberia atendimento do Programa de Arrendamento Residencial, metade que receberia atendimento no Programa de Mutirões.

4. Verba de Atendimento Habitacional (SEHAB-HABI)

A verba de atendimento habitacional é uma das alternativas para atendimento imediato às famílias em situação de risco de vida iminente ou emergência, em áreas públicas. 1.202 famílias foram atendidas com essa verba.

5. Operações interligadas (SEHAB-HABI)

Definições de índices diversos dos estabelecidos na Legislação de Uso e Ocupação do Solo (potencial construtivo maior, recuos menores), para beneficiar investimentos privados, recebendo em contrapartida habitações populares de interesse social. 575 famílias foram atendidas com unidades habitacionais.

6. Programa Guarapiranga

Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga. Contrato de Empréstimo Bird – Banco Mundial nº 3.504-BR em Convênio com o Governo do Estado de São Paulo e com a Prefeitura do Município de São Paulo. As famílias beneficiadas (incluindo as com unidades viabilizadas) foram: 28.682, sendo que 14.432 com lotes urbanizados, 8.421 com urbanização de favelas (outras 4.324 com obras em andamento ao final da gestão), 437 unidades habitacionais construídas em favelas (outras 540 com obras em andamento ao final da gestão) e 528 unidades habitacionais construídas em conjuntos. As famílias retiradas de áreas de risco e atendidas foram 1.110. Outras obras realizadas nos loteamentos

foram: redes de água, de esgoto, drenagem, pavimentação, consolidação geotécnica. Foram implantados 46.265 m² de praças.

7. Projeto Billings

Elaboração de Diagnóstico para plano emergencial de recuperação ambiental da Bacia Billings.

8. GTEA

Grupo Técnico Especial de Análise – tem a atribuição de proceder à análise técnica e decidir sobre os pedidos de regularização de edificações de competência da SEHAB. No total, 242.999,06 m² foram regularizados.

9. PROCENTRO

Programa de Valorização do Centro. Realizações: Viaduto Santa Ifigênia, com a recuperação total das estruturas metálicas, recuperação dos elementos arquitetônicos originais, iluminação decorativa, troca de piso em pastilha; Largo São Bento, troca de piso, com incorporação de benfeitorias para portadores de necessidades especiais como semáforo sonoro, telefones públicos rebaixados e pisos texturizados em braile. Isenção de IPTU por dez anos para proprietários que realizaram obras de recuperação e manutenção de fachadas de edifícios tombados: BOVESPA, Casa da Bóia, Marian Palace Hotel, Banespa e Condomínio Louvre (residencial); Melhoria de acessibilidade da Rua Líbero Badaró, com a eliminação do contrafluxo de táxis, motos e outros veículos, implantação de semáforo na esquina da Av. São João, criação de novas vagas para motos, táxis e portadores de necessidades especiais e acesso exclusivo para táxis pela alça sul do Vale do Anhangabaú; Recuperação do Viaduto do Chá, abrangendo substituição do piso, limpeza, recuperação, substituição e restauração de elementos de alvenaria danificados e de componentes metálicos, demolição da passarela sob o Viaduto Formosa, instalação de cabine de segurança, reforma do sistema de impermeabilização e captação e escoamento de águas pluviais, iluminação e remanejamento de instalações elétricas, projeto de mobiliário urbano seguindo as

normas de acessibilidade, recuperação de quatro mastros que receberam bandeiras do Estado e do Município; implantação do MASP – Museu de Arte de São Paulo, na Galeria Prestes Maia, como parte do projeto “Eixo Cultural Chá”. O Museu conta com todas as dependências da Galeria; Assinatura de três convênios de cooperação para reurbanização de áreas: (1) Quartier Cultura Artística – representando várias empresas, entre elas o Teatro Cultura Artística, área próxima à Consolação; (2) Centro Hoteleiro Santa Ifigênia, Cásper Líbero, Ipiranga, representando hotéis da região; e (3) Boulevard Praça 15/Passeio do Comércio, representando várias empresas, entre elas o Banco Itaú e a Bovespa.

10. CPA – Comissão Permanente de Acessibilidade

Destina-se à elaboração de normas e coordenação das ações integradas entre as Secretarias do Município, para assegurar a acessibilidade das pessoas portadoras de necessidades especiais ou mobilidade reduzida a edificações, vias e espaços públicos, transportes, mobiliário e equipamentos urbanos, bem como aos meios de divulgação de informações e sinalizações a acessibilidade. Aprovou 300 projetos.

11. APROV – Departamento de Aprovação das Edificações

Número de unidades aprovadas nas Regiões Norte/Sul/Leste/Oeste/Centro – 220.227 unidades, entre residencial, comercial, serviços, industrial e institucional; número de unidades Empreendimento Habitacional de Interesse Social EHIS aprovadas nas Regiões Norte/Sul/Leste/Oeste/Centro – 24.773 unidades, entre residencial, comercial, serviços, industrial e institucional.

12. Grupo técnico de cooperação entre os três níveis de governo

A Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República - SEDU/PR instituiu, por proposta da SEHAB, um Grupo de Trabalho com a participação das três esferas de Governo e a Caixa Econômica Federal (CAIXA), para atuarem em parceria, no sentido de diagnosticar os entraves e propor medidas para agilizar os procedimentos burocráticos nas operações de responsabilidade dos intervenientes e ampliar o acesso das famílias de baixa renda a soluções

habitacionais adequadas às suas necessidades. Um Grupo de Trabalho foi instituído pela Portaria N° 68, de 05 de dezembro de 2000, para implementar os objetivos do Acordo de Cooperação Técnica celebrado em 18 de julho de 2000 entre a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR, a Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo – SH/SP, a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo – SEHAB/PMSP e a Caixa Econômica Federal – CAIXA. Eis os objetivos do Grupo de Trabalho: a) aprovação centralizada e ágil de projetos habitacionais destinados às famílias de baixa renda; b) a implementação de mecanismos que permitam o cumprimento da legislação de parcelamento e de uso e ocupação do solo urbano, nos empreendimentos e projetos destinados às famílias de baixa renda; c) o estímulo às pequenas e médias empresas da construção civil para que participem de empreendimentos destinados às famílias de baixa renda; d) propostas para a redução dos custos incidentes nos investimentos em empreendimentos habitacionais de interesse social, garantindo que o beneficiário final se aproprie do resultado desta ação; e) a melhoria da qualidade e aumento da produtividade na produção habitacional, pela adesão ao Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade na Construção Habitacional – PBQP-H; f) a revisão dos instrumentos, normas, regulamentos, fluxos, prazos, tramitações e demais exigências que direta ou indiretamente interferem na produção habitacional, com vistas a facilitar o acesso à habitação das camadas ainda não atendidas pelos programas oficiais.

13. Serviços via internet

A gestão desenvolveu o portal da SEHAB, dando início a uma publicização maior da legislação e atuação da Secretaria e criou e-mails para os cidadãos entrarem em contato com a Prefeitura.

5.2 Retrocesso na provisão do direito à moradia

A Gestão Celso Pitta se caracterizou pela ausência de inovações e pela continuidade das políticas de uma gestão ultraconservadora que descontinuou uma série de iniciativas relevantes que vinham sendo implementadas na habitação de

interesse social em São Paulo. Foi realmente, neste sentido, uma continuidade da descontinuidade.

Da mesma forma que observamos na Gestão Maluf, o poder público local se afasta da interlocução com os movimentos populares de moradia e redireciona o excedente no sentido oposto ao da busca por maior igualdade social. Sem a participação popular, o que se verifica é o retrocesso na provisão dos direitos, inclusive do direito à moradia.

Como já observamos no início deste Capítulo e como veremos a seguir no adendo Análise Financeira, os valores mais elevados, proporcionalmente, de investimento orçado e executado na área de habitação são encontrados na Gestão Pitta. As gestões Maluf e Pitta, como analisam E. Marques e C. Saraiva abaixo, gastaram mais e tiveram uma produção habitacional menor:

[...] podemos afirmar que os volumes de gasto não se reverterem diretamente em produção habitacional, tanto no que diz respeito aos programas quanto à produção física. Na primeira gestão do PT, verificou-se uma produção física muito elevada em moradias novas e urbanizações de favela, apesar dos volumes de investimento e gasto mais reduzidos, sugerindo eficácia elevada dos gastos. As gestões do PDS/PPB, ao contrário, apresentam investimentos e gastos elevados, mas produções relativamente reduzidas, exceto pelo número significativo de loteamentos regularizados na gestão Celso Pitta (MARQUES e SARAIVA, 2005, p. 293).

Em termos mais gerais, devemos ressaltar que a evidente ausência de relação direta entre investimentos e realizações permite sustentar que a solução da questão habitacional não depende apenas (ou mesmo principalmente) de recursos financeiros. Aparentemente, a existência de clareza de objetivos e programas bem desenhados, associados a estruturas técnicas e administrativas apropriadas, torna possível alcançar uma alta produção com recursos reduzidos. E inversamente, considerando a resolutividade característica do setor, o simples aumento dos recursos disponíveis não se reverte necessariamente em elevação da produção (MARQUES e SARAIVA, 2005, p. 295).

À medida que a participação democrática é reduzida, torna-se também mais limitado o acompanhamento das ações do poder público local com afincamento pela sociedade civil, com o objetivo de tornar a máquina pública cada vez menos sujeita às vicissitudes de políticos corruptos, incompetentes e irresponsáveis.

Adendo

Análise Financeira das despesas municipais com habitação na gestão Celso Pitta (1997-2000)

A análise dos dados sobre o comportamento das principais funções orçamentárias na Gestão Pitta seguirá o mesmo modelo usado no capítulo sobre a Gestão Erundina.

Como observamos na análise financeira correspondente à Gestão Erundina, desde 1983, por emenda constitucional, passou a ser obrigatória a destinação de 25% da receita de impostos dos municípios a investimentos em Educação. Vale destacar também que desde 2000 é obrigatória a destinação de no mínimo 7% da receita de impostos dos municípios a investimentos em Saúde, com obrigatoriedade de evolução ano a ano para que a partir de 2004 atingissem o percentual obrigatório mínimo de 15%.

Gráfico 47

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1997

Fonte: Balanço Geral 1997, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

A gestão Pitta começa em 1997 com um expressivo crescimento de participação da função Administração e Planejamento, que atinge 23,55% (aumento de 8 pontos percentuais). As outras funções, por ordem de participação, são: Habitação e Urbanismo (aumento de 0,72 ponto), Educação e Cultura (aumento de 3,29 pontos), Saúde e Saneamento (redução de 4,5 pontos), Transporte (redução de 11,16 pontos percentuais) e Assistência e Previdência (aumento de 3,21 pontos).

Gráfico 48

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1998

Fonte: Balanço Geral 1998, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

No segundo ano da Gestão Pitta os gastos com a função Administração e Planejamento dão novo e enorme salto. Atingem mais de 30% do total, com um aumento de participação de 6,6 pontos percentuais. Bem atrás vêm os gastos com Educação e Cultura (aumento de 0,23 ponto), Assistência e Previdência (crescimento de 2 pontos percentuais na participação), Habitação e Urbanismo (redução de 2,62

pontos), Saúde e Saneamento (diminuição de participação de 1,42 ponto) e Transporte (redução de 4,39 pontos).

Gráfico 49

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 1999

Fonte: Balanço Geral 1999, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

Em 1999 a Gestão Pitta redistribuiu os gastos com as principais funções do orçamento. Educação e Cultura sobem para a primeira posição (aumento de participação de 3,37 pontos percentuais). Depois vêm as funções de Assistência e Previdência (aumento de 2,83 pontos), Habitação e Urbanismo (aumento de 3,08 pontos de participação), Transporte (com o expressivo aumento de participação de 7,08 pontos percentuais), Saúde e Saneamento (alta de 0,26 ponto) e Administração e Planejamento, que despenca para 12,13% de participação (redução de 18 pontos em relação ao ano anterior).

Gráfico 50

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 2000

Fonte: Balanço Geral 2000, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

Em 2000, último ano da Gestão Pitta, a função Educação e Cultura novamente lidera em gastos, com um aumento de participação de 2,06 pontos percentuais. As demais funções, pela ordem de importância na despesa, são Assistência e Previdência (aumento de 1,17 ponto percentual), Habitação e Urbanismo (diminuição de 1,33 ponto), Saúde e Saneamento (1,47 ponto a mais), Administração e Planejamento (praticamente estável) e Transporte (redução de participação de 3,63 pontos).

Despesa orçamentária do órgão SEHAB em relação ao total dos órgãos

Gráfico 51

Comportamento da Despesa Orçamentária por Órgão – SEHAB – 1997 a 2000

Fonte: Balanços Gerais de 1997, 1998, 1999 e 2000, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

Aqui, de novo, cresce expressivamente a participação da SEHAB no orçamento, em razão principalmente dos investimentos no Projeto Cingapura financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A contrapartida da Prefeitura para esses financiamentos veio do orçamento executado pela Secretaria. Apesar dos importantes aumentos nos gastos da SEHAB nas gestões Pitta e Maluf, como já observamos em seções acima, sua produção de habitações é significativamente menor que a das gestões Erundina e Marta, realidade que sugere que as duas últimas gestões investiram melhor os recursos disponíveis, com mais eficiência.

É importante lembrar aqui que já realizamos a análise e discussão das despesas da COHAB-SP relativas ao período pós-1988 no *Adendo* do Capítulo 3.

CAPÍTULO 6. Renovação e extensão do alcance da política habitacional municipal: a gestão Marta Suplicy (2001-2004)

Analisaremos agora as políticas implementadas em São Paulo no período 2001-2004, durante a gestão da prefeita Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT).

6.1 Princípios e objetivos

Logo no primeiro ano da Gestão Marta, a Secretaria de Habitação realizou a Primeira Conferência Municipal de Habitação do Município de São Paulo, para discutir a política de habitação na cidade, debater as principais questões e encaminhar as decisões da política de habitação (AMARAL, 2002).

A preparação do evento envolveu a realização de 16 pré-conferências entre maio e julho, em todas as regiões da cidade, que contaram com 22.330 participantes. Os encontros foram estruturados tendo como meta prioritária romper a falta de diálogo entre os movimentos sociais e o governo municipal, que já perdurava oito anos, correspondentes às gestões que sucederam a gestão da prefeita Luiza Erundina. O objetivo não era, portanto, aprofundar temas levantados nem havia um texto do governo colocado em discussão. Os participantes elegeram 2.233 delegados que participaram da Conferência realizada entre 7 e 9 de setembro de 2001 (AMARAL, 2002; Balanço Qualitativo de Gestão, SEHAB e COHAB, 2004).

O primeiro documento do governo foi apresentado aos representantes eleitos em agosto, em reunião prévia à Conferência, e reafirmava os princípios propostos para a política de habitação (AMARAL, 2002, p. 69):

1. Direito à moradia digna como direito social;
2. Intervenção no processo de uso, ocupação e valorização do solo para garantir o acesso democrático à cidade e evitar exclusão social;
3. Participação da sociedade civil na definição, gestão e controle da política habitacional;
4. Articulação da política de habitação com as políticas urbanas e sociais, considerando a qualidade da moradia (infra-estrutura, equipamentos sociais e serviços coletivos);
5. Prioridade de atendimento para a população de baixa renda, com redistribuição dos recursos públicos e aplicação de subsídios que garantam o acesso à

- moradia; garantia de permanência nas áreas ocupadas sempre que não implicar risco de vida para os moradores e comprometimento do meio ambiente;
6. Considerar que os problemas habitacionais não se restringem à cidade de São Paulo, mas a toda a Região Metropolitana.

O governo divulgou durante a Conferência novo documento com os principais programas, atividades e metas para 2001, no qual detalhava esses princípios (AMARAL, 2002).

Com base nos princípios propostos, entre os quais se destacava o princípio da participação popular, a gestão trabalhava, de acordo com Paulo Teixeira (2006), na época Secretário Municipal de Habitação, com seis metas fundamentais: 1. Promover a modernização administrativa da Secretaria de Habitação (SEHAB) e da Companhia Municipal de Habitação (COHAB); 2. Promover a habitação de interesse social no centro da cidade, em paralelo com o incentivo ao retorno crescente da classe média para a área; 3. Implementar melhorias nas favelas e nos loteamentos irregulares, melhorando as casas existentes, acabando com a exposição ao risco e promovendo a integração dessas áreas com as demais áreas da cidade; 4. Dar propriedade à terra e à moradia aos moradores das favelas, dos loteamentos irregulares e dos conjuntos habitacionais com conflitos jurídicos; 5. Aumentar a oferta de habitações de interesse social; e 6. Integrar a política habitacional à política urbana, aprimorando a legislação.

6.2 Principais ações da municipalidade e as fontes alternativas de captação de recursos para a sua implementação

Segundo Teixeira (2006), as **principais ações** da municipalidade relacionadas à provisão habitacional, entre 2001 e 2004, foram:

- Programa Plantas On Line: resultado de investimentos realizados na modernização administrativa da SEHAB, o Projeto Plantas On Line tinha por objetivo reduzir prazos e custo de aprovação dos projetos por meio do uso de modernas tecnologias. Com o Plantas On Line, houve aumento de 28% no número de alvarás emitidos de obras novas e reformas e de 46% no desdobro de terrenos.
- Comissão de Análise Integrada de Edificações e de Parcelamento do Solo (CAIEPS): integrava a equipe técnica de várias secretarias municipais para a aprovação de projetos complexos, acelerando o processo de aprovação.

- Treinamento e capacitação de integrantes de equipes técnicas na gestão de habitações de interesse social e em funções prospectivas de captação de novos recursos e consolidação de parcerias. Coube a esses quadros, por exemplo, promover a formalização de parcerias como as realizadas com o Ministério das Cidades e com a Caixa Econômica Federal, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal), Comunidade Européia, URB-AL, Governo Japonês e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo (CDHU). O empenho nessa captação foi uma das marcas da Gestão Marta.
- Programa Morar no Centro: ofereceu habitação de interesse social nas áreas centrais por meio de melhoria das condições dos prédios existentes (muitos deles vazios); com base em reformas, implementou um tipo especial de Locação Social (subprograma de mesmo nome) e melhorou as condições dos imóveis de cortiços existentes, entre outras ações. A fim de atingir os beneficiários de baixa renda, o Secretário de Habitação solicitou subsídios do governo federal, além de promover a isenção de impostos e a redução de custos. Junto com o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), da Caixa Econômica Federal (CAIXA), 464 unidades habitacionais foram entregues em prédios reformados àqueles que desejassem comprá-las e outras 1.059 unidades estavam em andamento (pelo PAR ligado ao Morar no Centro apenas, não no total do Programa PAR). No que se refere à Locação Social, o aluguel correspondia no máximo a 15% da renda familiar. A diferença entre o valor do aluguel e o custo real de financiamento da construção do prédio, pago pela municipalidade, era compensada por meio de subsídio público. As unidades desse sistema eram propriedade pública e os beneficiários eram periodicamente avaliados para análise de sua adequação aos critérios definidos. Havia uma parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para esse programa (que fazia parte do convênio de cooperação técnica do Fundo Especial do Japão). Até o final da gestão, 623 unidades habitacionais foram entregues e outras 1.427 estavam em andamento, sendo que o total de famílias beneficiadas seria de 2.150. No entanto, o programa foi interrompido pela gestão que se seguiu à de Marta Suplicy.
- Morar no Centro – Programa Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH): realizou melhorias nos imóveis destinados à locação, no patrimônio histórico e atuou na preservação de espaços públicos, entre outras ações. O PRIH

estava alinhado às ações da gestão com foco na melhoria das condições de vida e trabalho dos moradores mais pobres. Envolveria programa habitacional, plano de melhoria ambiental e projeto de construção social. No PRIH Luz, por exemplo, foi criada a Comissão de Cortiços e o Comitê de Reabilitação, além de um Fórum de Entidades do PRIH Luz e Subprefeitura.

- Morar no Centro – Programa de Cortiços: por meio de intervenções, visava promover melhorias físicas nos imóveis para adequação às condições de bem-estar e segurança da moradia definidas na Lei de Cortiços (10.928/91).
- Bairro Legal – Programa Urbanização de favelas: desenvolvido no escopo do Programa Bairro Legal, melhorou as habitações existentes, a infra-estrutura e o acesso a equipamentos urbanos e comunitários de 67,7 mil famílias em 24 favelas. O Plano Municipal de Ação em Favelas, desenvolvido pela Superintendência de Habitação Popular (HABI), em andamento no final da gestão, considerava o atendimento até 2009 a 236 favelas, com um total de 126.981 domicílios, o que representava 43,5% do total de 291.983 domicílios em favelas do município. O Urbanização em Favelas (junto com o Programa de Reassentamento), realizou 29 intervenções em 24 áreas, contemplando 67.721 famílias. O Complexo Paraisópolis, no Morumbi, foi o que contou com o maior número de famílias beneficiadas – 19.000, seguido pela Gleba São Francisco, no distrito de São Rafael, com 13.000 famílias beneficiadas.
- Bairro Legal – Programa Regularização Fundiária: a partir da aplicação de instrumentos regulamentados no Estatuto da Cidade, a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e a Concessão de Direito Real de Uso, 160 áreas públicas municipais da classe dos bens de uso comum da população foram desafetadas e 45.856 famílias receberam títulos de propriedade. Esse total de famílias beneficiadas representava 16,4% da população que vive em favelas situadas nas 160 áreas públicas municipais distribuídas por várias regiões da cidade. Tratavam-se de ocupações consolidadas há mais de 20 anos. Após a individualização dos lotes, foi realizado o cadastramento social de cada família. Ao todo foram elaborados dez modelos de Termos de Concessão. Em algumas dessas áreas foram realizadas intervenções para disponibilização de asfalto, luz, água e pequenas obras.
- Bairro Legal - Loteamentos: desenvolvido pelo Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo (RESOLO), o Programa Bairro Legal – Loteamentos,

em sua primeira fase, melhorou os serviços públicos em loteamentos irregulares e precários para 41,3 mil famílias em 69 loteamentos nas zonas Leste, Oeste e Norte, totalizando 99% de obras concluídas e 60% de autos de regularização emitidos em uma área de mais de 6,5 milhões de m². Cerca de 500 famílias que residiam em áreas de risco iminente foram removidas. Apesar de iniciado na gestão anterior, não só a continuidade foi assumida como o programa foi ampliado e teve grande aproveitamento de recursos. O Bairro Legal – Loteamentos atendeu na Gestão Marta 113.107 pessoas.

- Bairro Legal - Programa Mananciais: visava favelas e loteamentos irregulares localizados em áreas de manancial. Executadas com recursos próprios da Prefeitura, as obras de infra-estrutura, saneamento e eliminação de risco realizadas entre 2001 e 2004 beneficiaram diretamente 8.643 famílias, sendo 3.423 moradoras de favelas e 5.220 moradoras de loteamentos irregulares de baixa renda. Esses totais incluem o reassentamento de 818 famílias para conjuntos habitacionais fora dos mananciais Além disso, a gestão realizou intervenções de qualificação do espaço urbano, com a construção de telecentros, praças e equipamentos de lazer que beneficiaram 10,1 mil famílias.
- Bairro Legal - Programa Viver Melhor: coordenado pela COHAB. Para melhorar a qualidade de vida de moradores dos conjuntos habitacionais, o Viver Melhor ofereceu atividades como esportes e cultura, equipamentos para saúde e educação, telecentros com sistemas de computação, ajuda na procura e no início de emprego, em conjuntos habitacionais da COHAB. O Programa Viver Melhor recuperou os centros comunitários e comerciais existentes.
- Programa Mutirões: construções de moradias por um grupo de beneficiários em regime de mutirão autogerido. Utilizava financiamento do Fundo Municipal de Habitação (FMH). A COHAB-SP firmou mais 28 novos convênios de mutirão com associações de moradores, 26 deles por meio de credenciamento e seleção pública. Do total de Mutirões retomados da Gestão Erundina (1989 – 1992), 6.657 unidades habitacionais foram entregues e 7.634 famílias foram beneficiadas (incluindo as com unidades viabilizadas). Do total de Mutirões iniciados na Gestão Marta, 790 unidades habitacionais foram entregues e 6.949 famílias foram beneficiadas (incluindo as com unidades viabilizadas).
- Bolsa Aluguel: oferecia às famílias com renda familiar entre um e dez salários mínimos, com prioridade para aquelas com renda até seis salários mínimos e

- Em ação conjunta, SEHAB, COHAB e CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo) reassentaram famílias que viviam em áreas de risco. O objetivo era produzir 5 mil moradias. A Prefeitura providenciou os terrenos e a CDHU se encarregou da construção. SEHAB e COHAB viabilizaram áreas para a construção de 3.800 unidades habitacionais, das quais 930 foram entregues até o fim de 2004, 2.440 tinham previsão de entrega para 2005 e 430 previsão de início de obras para o mesmo ano.
- PAR-COHAB: consistia em uma parceria da COHAB-SP com a CAIXA; viabilizou 4.135 unidades habitacionais (o Programa PAR será discutido na Parte III deste trabalho e em razão disso não será detalhado aqui).
- PAR-Iniciativa Privada: os empresários viabilizavam os empreendimentos diretamente com a CAIXA, e a SEHAB, via HABI, indicava a demanda. Foram entregues 3.494 UHs por essa modalidade, incluindo as unidades já mencionadas acima do Morar no Centro-PAR (o Programa PAR será discutido na Parte III deste trabalho e em razão disso não será detalhado aqui).
- 1,1 mil unidades estavam em produção no fim da gestão, com recursos originados de acordos de troca entre o Estado e o setor privado (Operações Urbanas Faria Lima e Águas Espraiadas).
- Programas PROVER (antes *Cingapura*) e PROCAV tiveram de ser realizados em razão de acordos legais definidos por administrações anteriores. Tinham principalmente, o primeiro, o objetivo de substituir abrigos em favelas por novas construções, e o segundo, de providenciar UHs novas quando do reassentamento de moradores de favelas próximas a córregos que receberiam intervenção. Pelo Prover, 2.180 unidades foram construídas e, pelo Procav, outras 2.197 unidades.
- Uma vez que o FMH tinha recursos, outras 1,8 mil unidades foram construídas.
- A legislação urbana foi melhorada com a consolidação e regulamentação, por meio do Plano Diretor e dos Planos Regionais Estratégicos do Município, de mecanismos como a outorga onerosa do direito de construir (uma companhia é autorizada a construir mais do que o especificado em lei se pagar uma taxa adicional, destinada depois a habitações de interesse social); as operações urbanas; a transferência do potencial construtivo; e as Zonas Especiais de Interesse Social.

- Negociação da COHAB-SP com o tesouro nacional concedeu a quitação do saldo devedor de imóveis com contratos assinados até 1987 (47 mil mutuários foram beneficiados). As famílias com contratos de gaveta também foram beneficiadas por essa negociação. Várias outras importantes ações foram desenvolvidas para negociar contratos e fornecer escrituras, e renegociar dívidas, voltadas também aos contratos pós-1987.

6.2.1 Captação de recursos – fontes alternativas e parcerias financeiras

Para concretizar as metas previstas e concluir as principais ações acima relacionadas, a Gestão Marta buscou ir além dos recursos do orçamento municipal. Como afirma Adriano Constantino, ex-Gestor do PAR na COHAB (2001 – 2004), em entrevista à autora, “a Gestão Marta realizou intenso trabalho de captação de recursos de outras fontes, federais ou internacionais, por exemplo. A gestão buscou realizar parcerias para a obtenção desses recursos, realizadas com o governo federal e com a iniciativa privada”. A exemplo da Gestão Erundina, fontes alternativas foram utilizadas em programas de concepção diferenciada, baseados na participação popular, que alcançassem melhor custo-benefício.

Entre as fontes de recursos não-orçamentárias e parcerias financeiras adotadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo de 2001 a 2004, necessárias em razão de uma conjuntura de restrições financeiras consideráveis¹, estão as seguintes²:

■ Parceria com Governo Federal / Ministério das Cidades:

Entre as parcerias adotadas pela gestão estava o Programa de Arrendamento Residencial – PAR (CAIXA – Caixa Econômica Federal); que envolvia reforma de edifícios e produção habitacional. Também com o governo federal, foi desenvolvido o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH. Nesse caso, o subsídio para famílias com renda até três salários mínimos complementava o valor de compra da unidade habitacional. E por fim o Programa Especial de Habitação Popular – PEHP – até três SM, viabilizava acesso à produção ou aquisição de unidades habitacionais.

¹ Sobre as restrições financeiras ver o Adendo sobre as Despesas da COHAB, no fim do Capítulo 3.

² Fonte: Balanço Qualitativo de Gestão 2001-2004, SEHAB e COHAB, 2004.

■ Convênios Internacionais:

Foram vários os convênios internacionais estabelecidos:

- Governo Japonês (Fundo Especial do Japão, administrado pelo BID, para locação social - a fundo perdido).
- Governo Francês (Capacitação dos técnicos da Prefeitura e da Caixa Econômica Federal, dos escritórios de apoio aos movimentos sociais e das empresas do setor de construção).
- Província de Turim (Capacitação de técnicos).
- URB-AL (Cooperação descentralizada da Comissão Européia, baseada na troca de experiências entre municípios).
- Banco Mundial (Programa Cities Alliance - Cities without Slums); apóia projetos de combate à pobreza urbana.
- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL (ONU) - Cooperação Técnica.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (Produção habitacional, urbanização de favelas e canalização de córregos).
- Comunidade Européia (Pedido para financiamento a fundo perdido do Projeto Reabilitação de Bairros Centrais com Inclusão Social).

■ Outras fontes:

Além das parcerias com o governo federal e da realização de convênios internacionais, outra alternativa da Gestão Marta para alavancar recursos para a produção de moradias envolveu a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), para a produção de habitação social. Como destaca Adriano Constantino, ex-Gestor do PAR na COHAB (2001 – 2004), em entrevista à autora, “nunca antes havia existido uma parceria desse tipo com a CDHU. Porque a CDHU tem por norma definir a demanda, o projeto e outros fatores. Nesse caso, coube à SEHAB e à COHAB, conjuntamente, inclusive com a participação da Secretaria de Planejamento do município, a definição das terras a serem alocadas e dos projetos”.

Entre outras fontes, vale destacar também a continuidade do Fundo Municipal de Habitação; o convênio com empresas ligadas à indústria da construção civil para a realização de cursos de capacitação profissional; e convênios com o Bradesco e o

Banco do Brasil para financiar material de construção em lojas filiadas à Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção (ANAMACO).

Ainda no que se refere a alternativas incluindo a iniciativa privada, destacamos a Outorga Onerosa (venda em toda a cidade dos direitos de construir acima do máximo imposto pela legislação, até um novo limite também estabelecido pela Lei de Uso do Solo, nas áreas passíveis de outorga onerosa), que contribuiu à urbanização de favelas. Esse foi considerado o primeiro modelo de Parceria Público-Privada (PPP) no Brasil, nos moldes do Governo Federal (2003-2006), aplicado à habitação.

6.2.2 Tabelas síntese

Em complemento à apresentação acima das principais ações desenvolvidas e das fontes alternativas de recursos da Gestão Marta, apresentamos a seguir a tabela – *Tabela 16 – Relatório Quantitativo dos Programas Habitacionais – SEHAB e COHAB, 2001 a 2004* – que consolida, por Programa, o total de unidades habitacionais entregues e viabilizadas, bem como o total de famílias beneficiadas. Na seqüência, a tabela – *Tabela 17 – Relatório Financeiro da Secretaria de Habitação e da COHAB* – traz o total de recursos orçamentários e captados utilizados pela SEHAB, na Gestão 2001 – 2004.

Tabela 16

Relatório Quantitativo dos Programas Habitacionais – SEHAB e COHAB, 2001 a 2004

Relatório Quantitativo dos Programas Habitacionais			
Quadro por Programa	Unidades Habitacionais Entregues	Unidades Habitacionais Viabilizadas	Famílias Beneficiadas
1 – Oferta de Moradias	21.241	43.196	45.740
Centro - Locação Social	623	2.150	2.150
Centro - intervenção em cortiços	95	120	120
PAR - Programa de Arrendamento Residencial	5.069	7.706	7.931
Mutirões retomados nesta gestão	6.657	6.795	7.634
Mutirões iniciados nesta gestão	790	6.949	6.949
Aquisição de terrenos e prédios		4.310	4.310
Convênio PMSP/CDHU	930	3.800	3.800
Parceria CAIXA e COHAB		2.134	2.134
PROVER	2.180	2.180	3.140
PROCAV	2.197	2.837	2.837
Operação Urbana		1.515	2.035
Bolsa Aluguel	2.600	2.600	2.600
Moradias para situações de emergência	100	100	100
2 – Regularizações e Posse	1.842	1.842	321.082
Reassentamento de famílias	1.842	1.842	1.842
Regularização de conjuntos COHAB (alvarás e registros emitidos)			21.768
Bairro Legal – regularização de loteamentos			41.373
Regularização de áreas públicas – concessão para fins de moradia			45.856
Autos de regularização emitidos			14.311
Posse assegurada – mediação de conflitos			23.972
Quitação e negociação de contratos – COHAB /FMH			171.960
3 – Urbanização e Qualificação Urbana	55	6.397	87.692
Bairro Legal – urbanização de favelas		6.342	67.721
Bairro Legal – urbanização de mananciais	55	55	10.083
Bairro Legal – qualificação			558
Morar Melhor			220
Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH)			9.110
4 – Atendimento em Área de Risco e Baixo dos Viadutos			8.785
Programas de Atendimento Habitacional			8.785
Total Geral	23.138	51.435	463.299

Fonte: Balanço Qualitativo de Gestão, SEHAB e COHAB, 2004, p. 84.

Tabela 17

Relatório Financeiro da Secretaria de Habitação e da COHAB

Recursos da PMSP e de outras fontes, Gestão Marta Suplicy, SEHAB e COHAB

Relatório Financeiro					
Recursos Orçamentários da PMSP	2001	2002	2003	2004	Total Gestão 2001-2004 (em R\$ mil)
Recursos Próprios	332.268	273.559	180.916	226.592	1.013.334
BID	28.234	55.707	26.266	6.723	116.931
BID Centro	-	-	-	30.561	30.561
Total do Orçamento Municipal	360.502	329.267	207.182	263.876	1.160.827
Recursos não-orçamentários da PMSP	-	-	-	-	-
PAR COHAB e Iniciativa Privada*	3.751	12.455	87.530	39.852	143.587
Emendas Federais	-	-	-	1.284	1.284
Convênios com a CDHU	-	12.211	10.537	9.321	32.069
Cities Alliance	-	-	973	-	973
PSH	-	-	-	18.337	18.337
PEHP	-	-	-	18.337	18.337
Convênio com a Embaixada Japonesa	-	-	-	1.019	1.019
Operações Urbanas (Faria Lima e Águas Espraiadas)	-	-	4.863	-	4.863
Total dos recursos captados	3.751	24.667	103.902	88.148	220.468
Total de recursos					1.381.295
SPE (Outorga Onerosa) Venda de títulos para obras em Paraisópolis e Heliópolis Arrecadação de 400 milhões em 10 anos.					
*Os recursos do PAR estão totalizados.					
Os recursos orçamentários não incluem despesas de pessoal.					

Fonte: Balanço Qualitativo de Gestão, SEHAB e COHAB, 2004, p. 102.

6.3 Transformações e evolução do escopo administrativo-institucional da política habitacional

A administração anterior deixou para Marta Suplicy um Conselho Municipal de Habitação inteiramente subordinado aos interesses da administração. O processo de decisão ficou centralizado no Gabinete do Secretário e a COHAB saiu fortalecida, com a responsabilidade de gerir os recursos do Fundo Municipal de Habitação. Ficou evidente a desestruturação de HABI em relação à gestão de Luiza Erundina. Em 1992 havia cerca de 700 funcionários na Superintendência. Já em 2001, apenas 150 (CARDOSO, 2004). O Conselho Municipal de Habitação foi completamente reformulado nesta Gestão, quanto a seus aspectos formais e de representação, e se tornou muito mais democrático.

Mudanças relevantes relacionadas à organização ocorreram em 2003, com a Portaria 072/SEHAB.G/03, que criava três Coordenadorias ligadas diretamente ao Gabinete: a Coordenadoria de Habitação, a de Desenvolvimento Urbano e a Administrativo-Financeira. A iniciativa permitiu a coordenação de atividades e programas que se desenvolveram em várias unidades administrativas da SEHAB, em contraposição à fragmentação que já se anunciava na estrutura criada pelo governo Maluf. A Coordenadoria de Habitação passou a articular, de forma integrada, as ações de HABI, do RESOLO, do Programa Mananciais e do Programa Morar no Centro (CARDOSO, 2004).

Cabia às Coordenadorias também coordenar o processo de descentralização das competências dos órgãos sob sua coordenação, com base em nova estrutura organizacional, uma vez que a descentralização e o fortalecimento das subprefeituras eram diretrizes estratégicas do Governo Marta Suplicy. Iniciativas efetivas de descentralização no âmbito dos programas habitacionais não chegaram, contudo, a acontecer. Na SEHAB, somente as áreas de desenvolvimento urbano chegaram a iniciar um processo de descentralização (CARDOSO, 2004).

A política habitacional na gestão Marta continuou a se estruturar em três frentes, representadas por HABI, RESOLO e COHAB. HABI ficou com a gestão do PROVER (antigo Cingapura), a urbanização e a regularização fundiária e urbanística de favelas (componentes do Bairro Legal), o componente de reassentamento do PROCAV e o componente de trabalho social dos empreendimentos financiados pelo Fundo Municipal de Habitação (FMH). Já o RESOLO ficou responsável pela

urbanização e regularização de loteamentos irregulares (um dos componentes do Bairro Legal, que se subdivide nos programas Lote Legal, para grandes loteamentos, e Bem Legal, para pequenos loteamentos). Nas mãos da COHAB ficou a gestão do FMH, principalmente do programa de mutirões e outros programas de construção de unidades (como o PAR, em parceria com a Caixa Econômica Federal), além do programa de requalificação dos conjuntos habitacionais (Viver Melhor) (CARDOSO, 2004).

Fruto de convênio com o governo do Estado e recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Programa Mananciais (urbanização de favelas nas áreas de mananciais) ficou subordinado diretamente ao gabinete do Secretário da SEHAB (CARDOSO, 2004).

Além do Morar Perto, um dos programas habitacionais propostos no programa de governo, foi criado o Morar no Centro, que integrava um conjunto complexo de intervenções definido para a área central da cidade, coordenado pela Coordenadoria de Programas de Reabilitação da Área Central – PROCENTRO (criada pelo decreto 40.753, de 19 de junho de 2001). Vários órgãos municipais integravam a Comissão PROCENTRO, entre eles a SEHAB, a Secretaria de Planejamento (SEMPLA) e a COHAB, além de instituições da sociedade civil e empresariais. O Morar no Centro se desdobrava principalmente em três subprogramas: Programa de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH); Programa de Locação Social; e Programa de Arrendamento Residencial (PAR) (CARDOSO, 2004).

Elaborado pela Secretaria Municipal de Habitação, com a ajuda das subprefeituras, da Secretaria de Planejamento e da Secretaria de Assistência Social, o Plano Municipal de Habitação (PMH) foi concluído no final de 2003 pelo poder executivo, aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação e apresentado em 2004 na Câmara Municipal para aprovação (CARDOSO, 2004).

O PMH já continha, em seu escopo, um Plano de Ação, de responsabilidade da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, órgão responsável pela política de habitação. Com visão de longo prazo, o Plano listava metas e prioridades de atendimento até 2012, constituindo, portanto, um instrumento de referência para a articulação da política habitacional do município e para o controle de resultados (CARDOSO, 2004).

6.4 Gestão do PT de 2001 a 2004 – Programas Habitacionais

Os programas desenvolvidos pela Gestão Marta seguiam os objetivos definidos para a Política Habitacional e de Desenvolvimento Urbano. Assim, o objetivo de *Promover habitação na região central*, tinha como pilar o Programa Morar no Centro, que se subdividia em outros programas como o PAR, Locação Social, Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH) e Programa de Cortiços, além de outros instrumentos estratégicos para a ação no centro da cidade e a definição de ferramentas e marcos legais que propiciaram o desenvolvimento dos programas. No que se refere a este último tópico, é o caso, por exemplo, da inclusão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS 3) e o impacto de sua aprovação no Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

Já o objetivo de concretizar um *Plano de ação em favelas e loteamentos irregulares e clandestinos e uma ação para a melhoria dos conjuntos habitacionais existentes*, tinha como principal pilar o Programa Bairro Legal, que por sua vez incluía os Programas de Urbanização de Favelas, Programa de Regularização Fundiária, Viver Melhor, Programa de Reassentamento e Programa Mananciais, além dos programas Bairro Legal – Loteamentos, Programa de Pós-Urbanização e outras ações do RESOLO.

O objetivo de contemplar *Políticas de provisão habitacional de interesse social*, por sua vez, continha o Programa Mutirões, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), produção com CDHU, FMH, PROVER e PROCAV, além dos programas Moradia Transitória, Bolsa Aluguel e Carta de Crédito.

Esse enquadramento se faz necessário para o entendimento da multiplicidade de programas adotados na Gestão Marta. Como observa Adriano Constantino, ex-Gestor do PAR na COHAB (2001 – 2004), em entrevista à autora, “a Gestão Marta pensou a questão habitacional muito além do período da própria gestão, ao definir novos marcos legais e ao realizar o Plano Diretor e nele reservar áreas para a habitação de interesse social. O Plano Municipal de Habitação, por exemplo, pensa em uma forma de equacionar o déficit habitacional em um prazo dado, de 12 anos, e analisa a composição desse déficit. Adota uma metodologia que é muito importante do ponto de vista de um novo olhar sobre o espaço geográfico da cidade”.

Sobre a multiplicidade de programas, Adriano Constantino, também em entrevista à autora, observa que “a multiplicidade é necessária, uma vez que a

demanda é múltipla e, para atendê-la, é preciso contar com diversos programas. Outro ponto a destacar foi a concepção desses programas. Há muito trabalho envolvido nesse desenho, para contemplar as várias questões territoriais, a demanda, quem será atendido, os recursos necessários, a gestão em si. A concepção é um processo difícil e exige também observar o marco legal, ou seja, a transformação em lei, decreto ou resolução do CMH para que possa ser executado. E na Gestão Marta, a grande maioria foi implementada. Na verdade apenas o Carta de Crédito não foi implementado, uma vez que era extremamente complexo”.

Os programas implementados na Gestão Marta Suplicy foram³:

1. Bairro Legal

Conjunto de ações integradas em áreas contínuas e delimitadas ocupadas por população predominantemente pobre, tendo como subprogramas:

- Urbanização e Regularização de Favelas;
- Viver Melhor (Qualificação dos conjuntos habitacionais);
- Urbanização e Regularização de Loteamentos;
- Programa Mananciais;
- Programa de Reassentamento.

O Bairro Legal visava promover a regularização fundiária e o acesso a serviços, a equipamentos públicos e a áreas verdes e de lazer. Tinha por meta também a integração com programas sociais e de geração de emprego e renda (Renda Mínima, Começar de Novo e Bolsa Trabalho). O escopo do programa contemplava a implantação e melhoria de parques e praças, de equipamentos de saúde, educação, cultura e esportes, e de ruas e avenidas, canalização de córregos e complementação das redes de infra-estrutura. Dessa forma, previa a integração dessas áreas à cidade, garantindo o acesso a serviços públicos de parte dos moradores. A regularização fundiária das áreas é realizada após a urbanização. A execução do programa Bairro

³ Deixamos fora dessa descrição o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), nas suas modalidades COHAB e Iniciativa Privada (não – área central), uma vez que o Programa é objeto de estudo de caso da Parte III deste trabalho, quando será analisado em detalhe. De qualquer maneira, essas modalidades estão relacionadas nas principais ações descritas no início do capítulo.

Legal incluiu as duas maiores favelas da cidade: Heliópolis e Paraisópolis (CARDOSO, 2004).

1.1 Bairro Legal – Urbanização de Favelas

Desenvolvido entre 2001 e 2002, sob responsabilidade de HABI, o programa de urbanização de favelas incluiu 18 áreas no Programa Bairro Legal. Realizou obras de infra-estrutura urbana (água, esgoto e drenagem), criação de áreas verdes, reestruturação de quadras e equipamentos comunitários e eliminação de áreas de risco e de insalubridade, garantindo o reassentamento na própria região (CARDOSO, 2004).

No caso de Paraisópolis e Heliópolis, os projetos de urbanização visavam uma ação em grande escala, por meio de financiamento para uma solução completa de integração de toda a área da favela aos bairros, consolidando assim a permanência dos moradores no local. Para a favela de Nova Jaguaré, localizada no distrito de Jaguaré, Zona Oeste de São Paulo, e marcada por uma topografia acidentada, o programa previa a consolidação do terreno, construção de muros de contenção, abertura de novas vias e cerca de 1.000 novas unidades habitacionais.

1.2 Regularização Fundiária em Favelas

Lançado em abril de 2003, o programa buscava a regularização de favelas situadas em 160 áreas públicas municipais, por meio da sua desafetação, beneficiando 48.856 famílias. A Prefeitura havia sido autorizada a utilizar, nessas áreas, o instrumento da concessão especial de uso para fins de moradia, com base na Lei 13.514/2003, sancionada em janeiro pela prefeita Marta Suplicy. Na prática, esse programa se diferenciava por buscar autorização expressa da Câmara de Vereadores não apenas para a desafetação das áreas, mas para a concessão especial e para a concessão simples, possibilitando assim o atendimento às famílias cuja situação jurídica não justificasse o uso da concessão especial. Para evitar problemas na finalização do processo de registro dos títulos, foi desenvolvido um trabalho conjunto com o Judiciário, envolvendo funcionários de cartórios e peritos da 1ª Vara de Registros Públicos, com a realização de seminários e formação de grupos de trabalho (CARDOSO, 2004).

1.3 Viver Melhor

Diversos órgãos municipais, entidades privadas e organizações não-governamentais envolvidos na promoção do associativismo e cooperativismo foram parceiros no desenvolvimento do Programa Viver Melhor, assim como a comunidade local. Combater a exclusão social dos conjuntos habitacionais da COHAB e integrá-los à cidade era a meta das ações previstas no Viver Melhor. Essas ações incluíam reformas de edifícios comerciais e realização de estudo que apontasse o potencial de cada um desses edifícios, que poderiam até ser utilizados em programas sociais do governo. O Programa abrigava também: Telecentros; Padaria Comunitária; Ruas de Lazer; Posto de Saúde da Família; regularização fundiária; melhoria do transporte; melhoria da segurança; coleta seletiva; acessibilidade para portadores de deficiência física; e programas socioeconômicos (geração de alternativas de trabalho e renda: Renda Mínima, Começar de Novo, Bolsa Trabalho, Oportunidade Solidária, Operação Trabalho e Banco do Povo) (CARDOSO, 2004, p. 58).

O envolvimento dos moradores em todo o processo, levando em conta a vocação de cada região, era o fio condutor das ações, capaz de fazer o Viver Melhor avançar sem retrocessos. Um Projeto Piloto na Cidade Tiradentes contemplava o desenvolvimento, em parceria com a Cities Alliance, de um plano de ação habitacional e urbana para gerar renda, desenvolver a economia e incrementar equipamentos de saúde, cultura e educação. A meta era reverter a situação de “bairro-dormitório” do conjunto (CARDOSO, 2004). O piloto foi desenvolvido no Conjunto Santa Etelvina, setor III, em Cidade Tiradentes e lá foram implantados Telecentro, Padaria Comunitária, Posto de Saúde da Família e uma praça com equipamentos de lazer e esportes, além de uma agência de atendimento da COHAB, a Agência de Atendimento Descentralizado da Cidade Tiradentes, e de um posto do Banco do Brasil.

Outras iniciativas do Programa: implantação da Convenção Condominial nos conjuntos; fim do pagamento de contas de água e luz condominiais do C.H. Barro Branco II pela COHAB-SP; 100% de regularização dos Termos de Permissão de Uso/Termos de Permissão Gratuito (TPUTPG), recuperação dos Centros Esportivos existentes e disponibilização de espaços para a prática do maior número possível de ações desportivas, além de ações para valorização da cultura produzida pelos grupos locais. Houve porém, ações de degradação do patrimônio instalado (CARDOSO, 2004, pp. 58-59).

No total, o Programa beneficiou 220 famílias.

1.4 Urbanização e Regularização de Loteamentos

Programa voltado à regularização fundiária e urbanização de loteamentos, com a implantação de infra-estrutura básica (pavimentação, iluminação pública e construção de redes de água e esgoto). O programa Bairro Legal - Loteamentos já existia anteriormente, com o nome de Lote Legal, e teve continuidade (contava com financiamento do BID). A metodologia de desenvolvimento das ações prevê as seguintes etapas: reunião dos técnicos da Prefeitura com os moradores para a apresentação do Programa e apresentação e aprovação do projeto urbanístico do loteamento; cadastramento e selagem oficial das casas; pesquisa com o morador para garantir sua participação no programa; coleta de documentos que comprovem a compra do lote; licitação e contratação das obras; início do processo de regularização do loteamento e do lote; execução das obras de urbanização (CARDOSO, 2004, p. 61).

O Programa de Pós-Urbanização, implementado em conjunto com o Bairro Legal – Loteamentos, promovia a participação ativa dos moradores na condução da regularização fundiária. Os moradores eram capacitados para gerir a sua situação nos órgãos de aprovação, o que era necessário em razão das dificuldades presentes nesses setores.

Trabalho social era associado ao Bairro Legal – Loteamentos, com o objetivo de promover a inserção das famílias, a geração de emprego e renda e a reconstrução do tecido social. Havia um elo com o Banco do Povo, por exemplo, para o desenvolvimento de programas de capacitação profissional. O programa tinha conexões também com outros programas da Prefeitura, como o Renda Mínima, Saúde da Família e outros. Essas conexões estabelecidas na Gestão Marta buscavam associar a eficácia das políticas habitacionais a dinâmicas de gestão múltiplas, inter-setoriais e integradas, além é claro da eficácia técnica, com o objetivo de resgatar a qualidade de vida das pessoas em todos os seus aspectos.

1.5 Programa Mananciais (SEHAB)

Compreende obras de infra-estrutura urbana, como a colocação de redes de água e esgotos em favelas, pavimentação, contenção de encostas, drenagem pluvial e de córregos, além da construção de praças e de centros comunitários e do

reassentamento de famílias que vivem em áreas de risco no entorno dos reservatórios da Guarapiranga e Billings. Vale lembrar que no entorno das represas Billings e Guarapiranga viviam, na época, mais de um milhão de pessoas apenas no município de São Paulo, com 51.800 domicílios situados em favelas e 68.500 em loteamentos irregulares e precários. Extensão do Programa Bairro Legal, o Mananciais tem gestão autônoma, em linha direta com o Gabinete do Secretário. As ações do Programa eram abrangentes, assim como a articulação entre os atores envolvidos, necessária à abordagem de vários ângulos do problema. Havia ações de acompanhamento social, de educação ambiental – como melhorias na coleta do lixo – e de integração com os programas de inclusão da Prefeitura. Além da Prefeitura, vários órgãos públicos participavam, principalmente a SABESP. Com apoio do Banco Mundial e em linha com a sustentabilidade, a SABESP desenvolve ações de urbanização e regularização de assentamentos precários na região dos mananciais, tendo como estratégia a fiscalização integrada, a regularização fundiária e a articulação entre os atores (CARDOSO, 2004).

O Programa beneficiou muitas áreas da região da Guarapiranga e Billings com obras de saneamento. Além disso, construiu Telecentros, praças e equipamentos de lazer e promoveu ações de geração de emprego e renda, em articulação com outras Secretarias.

1.6 Programa de Reassentamento

Sua ação se fazia necessária quando a permanência de moradores em determinadas áreas era inviável. Interviu em áreas degradadas em que a urbanização não era tecnicamente possível, por risco ou insalubridade, ou porque as moradias inviabilizavam as obras de urbanização de favelas, bem como o acesso a serviços públicos.

Visava garantir o reassentamento das famílias em locais próximos ou na própria área de origem, tendo como diretriz principal minimizar ao máximo os deslocamentos populacionais. As famílias eram incluídas em outros programas, ou de solução definitiva de moradia em outro local, ou, durante as obras de urbanização, podiam ser atendidas pelo Bolsa Aluguel ou pelo Moradia Transitória. As famílias beneficiadas por esse programa foram contabilizadas pelos respectivos programas que “as receberam”.

2. Morar no Centro:

Um dos programas que correspondiam ao objetivo da Política Habitacional e de Desenvolvimento Urbano de promover habitação na região central, o Programa Morar no Centro, coordenado pelo Programa de Valorização do Centro (PROCENTRO), ou Ação Centro, inovou ao intervir na região procurando aumentar o uso residencial da área a partir da construção ou melhoria de imóveis para famílias pobres. Prover habitações melhores para as pessoas que vivem no centro da cidade, permitir a inclusão social do segmento de baixa renda e atrair novos moradores para a região eram os pilares do programa. O interesse social permeava as iniciativas, especialmente porque se trata de uma área com infra-estrutura urbana e oferta de empregos. Atuava em várias frentes, em linha com os princípios da gestão de tratar a questão habitacional da forma mais ampla, integrada e participativa possível. O atendimento à demanda poderia se dar com unidades novas construídas em terrenos vazios ou por meio da reforma de prédios vazios, seja de forma isolada, em lotes ou edifícios, ou de forma integrada, em conjuntos de quadras (perímetro). Para contemplar as necessidades das famílias, levando em conta possibilidades de pagamento, espaço e custo, a Secretaria definiu uma política de subsídios. Foram consideradas também formas de intervenção urbana diferenciadas e parcerias com movimentos sociais e a comunidade. A atuação de cooperativas autofinanciadas ou com linhas de crédito oficiais era incentivada. Os recursos eram do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da Caixa Econômica Federal e do Fundo Municipal de Habitação. Em 2002 começaram os estudos e projetos para a implantação de 14 empreendimentos na área central (CARDOSO, 2004).

2.1 Programa Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat – PRIH (integrante do Programa Morar no Centro)

As intervenções feitas pelo PRIH tinham como alvo principal conjuntos de quadras caracterizadas pela degradação do espaço urbano, com moradias precárias e oportunidades imobiliárias, envolvendo ações integradas de produção habitacional, melhoria dos cortiços e reabilitação do patrimônio, além de criação e requalificação de equipamentos e áreas verdes, bem como melhoria e criação de espaços para atividades econômicas. Buscava-se com o PRIH desenvolver, de forma participativa, um Plano Integrado de Intervenções (PII), com base em uma nova forma de gestão do

território. Para realizar essa gestão, foram criados os escritórios-antena, responsáveis pela mobilização dos atores locais e dos agentes públicos, principalmente por meio das subprefeituras, assegurando assim a participação coletiva nas decisões e a sustentabilidade das intervenções. O programa habitacional previa a articulação de agentes públicos e privados como a CAIXA, CDHU, FMH e cooperativas, que se beneficiavam de normas especiais, uma vez que os PRIH eram delimitados como ZEIS 3 no Plano Diretor.

Os dois primeiros perímetros criados foram Luz e Glicério. No PRIH Luz, concluído em 2003, foi criada a Comissão de Cortiços, o Comitê de Reabilitação e um Fórum de Entidades. O PRIH Luz também foi alvo do projeto 25 de Janeiro, em um terreno de 11.000 m² da Cúria Metropolitana. Em negociação com os proprietários, uma empresa chegou a um bom acordo de preço, recorrendo ao instrumento da ZEIS. O projeto propunha a construção de 385 unidades habitacionais de interesse social, com financiamento do Programa de Arrendamento Residencial. Posteriormente as unidades deixaram de pertencer ao PAR, conforme veremos na Parte III deste estudo.

2.2 Programa de Arrendamento Residencial – PAR (integrante do Programa Morar no Centro)

O PAR era voltado a famílias com renda mensal de três a seis salários mínimos, constituindo-se em uma alternativa de arrendamento com opção de compra. Na época o imóvel era arrendado por um período de 180 meses (15 anos) com parcelas correspondentes a 0,7% do valor total (atualmente correspondem a 0,8%). Após 15 anos, o morador tem a opção de quitar o imóvel, o qual já terá sido pago ao longo do arrendamento. É uma parceria entre a Prefeitura e a Caixa Econômica Federal/Ministério das Cidades. Acreditamos que o PAR possui um potencial inovador enorme pelas suas regras e que a maneira pela qual foi implementado merece ser analisada pois traz possibilidades concretas para o futuro de maior acesso à moradia digna para todos, por isso decidimos dedicar a terceira parte deste trabalho ao Programa, como será possível conferir. Na Parte III podem ser encontrados todos os detalhes a respeito do Programa de Arrendamento Residencial.

2.3 Locação Social (integrante do Programa Morar no Centro)

O Locação Social foi pioneiro na política habitacional da cidade de São Paulo e do país, ao oferecer a opção de aluguel de casas e apartamentos a indivíduos ou

famílias com baixa ou nenhuma condição econômica (CARDOSO, 2004). A renda máxima para ser elegível era de três salários mínimos, por valor altamente subsidiado, compatível com os rendimentos das pessoas. Outra inovação do Programa foi a de que os imóveis permaneciam como propriedade do poder público. O Programa não oferecia opções de arrendamento, nem de aquisição. O auxílio era oferecido mesmo que os beneficiários tivessem condições de entrar nos programas tradicionais de financiamento de habitação. O Programa priorizava os atendimentos a pessoas com mais de 60 anos, em situação de rua, portadores de necessidades especiais e moradores de áreas de risco e insalubres.

Vale lembrar que a locação social é extremamente difundida na Europa, uma das principais vertentes da política habitacional no pós-guerra, anos 1950. Uma dificuldade é a gestão desses contratos de locação, muitas vezes realizada por ONGs, cooperativas ou autogestão. Na Gestão Marta cabia a HABI, enquanto gestora do programa, a coordenação, seleção da demanda e o monitoramento do programa, entre outras funções. E à COHAB, operadora, cabia adquirir os imóveis, contratar projetos e obras, e a manutenção e administração dos condomínios. A gestão do parque público de locação social, que se iniciou com o Parque do Gato e o Olarias, foi realizada pela COHAB e HABI-Centro, com o apoio de uma empresa de administração de condomínios contratada. Até o final da gestão, foram entregues os empreendimentos Parque do Gato, com 486 UHs e Olarias, com 137 UHs. Outros 12 empreendimentos foram viabilizados.

2.4 Programa de Cortiços (integrante do Programa Morar no Centro)

Visava promover melhorias físicas nos imóveis para adequação às condições de bem-estar e segurança da moradia definidas na Lei de Cortiços (10.928/91). Um dos eixos do Programa de Cortiços era a fiscalização e a regulamentação dos imóveis, coordenadas pela Comissão de Intervenção e Recuperação de Cortiços (CIRC, instituída pela Portaria Municipal nº 120/04) e que visavam cobrar dos proprietários as medidas necessárias às moradias que fossem de sua responsabilidade. Os outros dois eixos eram a capacitação dos moradores quanto à cidadania e a própria intervenção nos cortiços, para a realização das melhorias físicas previstas.

Ao final da gestão o programa estava sendo consolidado em uma Resolução a ser aprovada pelo Conselho Municipal de Habitação.

3. Plantas On line (SEHAB):

Permitiu agilizar a aprovação de plantas por meio de acessos on line por Internet aos processos. Desenvolveu, por exemplo, sistema de protocolo dos processos e impressão da guia via Internet. Promoveu transparência, uso de tecnologia da informação e valorização dos funcionários. Grande parte dos arquivos em papel do CASE também foi digitalizada. O Plantas On Line colocou em prática as diretrizes do Estatuto da Cidade referentes à fixação de prazos, transparência das ações, participação, cooperação entre governo e iniciativa privada, com o objetivo de mudar a cultura existente na área de aprovação de projetos. Um site foi criado para disponibilizar serviços e informações. Foi uma prática inovadora, que agilizou os prazos de licenciamento da construção e tornou transparentes as fases de aprovação dos projetos.

4. Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas - PROVER (SEHAB):

O PROVER é o antigo Cingapura, um programa de gestões anteriores, cujos compromissos com o BID estavam previstos para terminar em 2004. Realizava construção de conjuntos habitacionais em favelas por meio da verticalização, bem como melhorias de infra-estrutura nos assentamentos. Obras não concluídas pela gestão anterior não foram suspensas, mas a Prefeitura reviu os contratos e garantiu economia para os recursos do município (CARDOSO, 2004). Os totais quantitativos do PROVER foram de 2.180 unidades habitacionais entregues e 3.140 famílias beneficiadas. HABI também realizou uma revisão dos critérios de seleção de demanda, tornando-a mais técnica e transparente.

5. Programa de Canalização de Córregos, Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale – PROCAV (SEHAB):

Programa da gestão anterior, o PROCAV tinha compromissos com o BID previstos para terminar em 2004. Contemplava o reassentamento, em conjuntos habitacionais, de famílias que viviam em áreas de risco à beira de córregos. Era o seguinte o papel de cada instituição no PROCAV: financiamento, pelo BID; obras de canalização e implantação de vias nas marginais dos córregos, pela Secretaria

Municipal de Infra-Estrutura Urbana (SIURB); acompanhamento do trabalho de remoção por uma equipe de assistentes sociais e técnicos, pela Superintendência de Habitação Popular (HABI). O trabalho dos responsáveis começava com a visita à área, seguida de cadastramento dos moradores. Tendo em vista a nova realidade de moradia que aguardava os moradores, a equipe organizava reuniões para transmitir orientações sobre a vida em condomínio, organização do lixo e outras questões. A mudança era então organizada com caminhões e ônibus da Prefeitura, que disponibilizava também assistentes sociais para que dessem apoio aos moradores pelo período de dois meses. Os contratos foram revistos, a exemplo do PROVER, garantindo assim economia aos cofres municipais (CARDOSO, 2004).

Objetivo importante do PROCAV era melhorar a qualidade de vida e as condições de salubridade dos moradores dos fundos de vale das sub-bacias mais críticas, realizando recuperação ambiental e social nos fundos de vale.

6. Programa Novação (COHAB)

Várias opções foram colocadas à disposição dos mutuários para a regularização dos contratos. Para os 47 mil mutuários com contratos com cobertura do FCVS (Fundo de Compensação de Variações Salariais) assinados até 31 de dezembro de 1987, que estavam com as prestações em dia, a COHAB conseguiu a anistia do saldo devedor. O parcelamento do débito em até 18 vezes foi garantido àqueles com prestações atrasadas. Quem tinha condições de pagar as prestações atrasadas à vista tinha direito a um desconto de 15% sobre a parcela vencida até 30 de junho. Recursos do FGTS também podiam ser utilizados para a quitação do saldo devedor (CARDOSO, 2004).

7. Plano de Atenção aos Moradores dos Baixos dos Viadutos e Bolsa Aluguel (SEHAB):

Plano de Reabilitação Urbanística e de Atenção aos Moradores dos Vãos Existentes nos Baixos de Pontes e Viadutos, tinha por objetivo transferir a população para casas alugadas, hotéis ou albergues (CARDOSO, 2004). Pelo Programa Moradia Transitória, parte do Plano, foram atendidas 534 famílias.

O Programa Bolsa Aluguel fez parte dessa intervenção. Criado na gestão Marta Suplicy, quando o hoje Deputado Federal Paulo Teixeira era secretário da Habitação e Desenvolvimento Urbano, o programa Bolsa Aluguel é destinado a famílias de baixa renda moradoras de imóveis condenados ou em situação de risco. A Prefeitura oferecia subsídio mensal de até R\$ 300, exclusivamente para o pagamento de aluguel de moradia no mercado privado. Conforme citamos, beneficiou 2.600 famílias.

8. Mutirões (COHAB):

A prioridade do Programa de Produção de Moradias em Regime de Mutirão Autogerido era a retomada das obras paralisadas desde a gestão de Luiza Erundina (1989 – 1992). Vinculado ao FMH, o Programa Mutirões financiava sociedades civis sem fins lucrativos para que produzissem moradias em regime de mutirão autogerido. O financiamento era concedido tanto para a aquisição do terreno quanto para a construção da infra-estrutura básica pública e condominial das unidades habitacionais e dos equipamentos comunitários.

Hoje, os mutirões são reconhecidos como uma oportunidade de valorizar o aprendizado da gestão coletiva dos recursos públicos. Esse aprendizado é possível, na prática, uma vez que o processo de gestão permite ampla participação, por meio de cooperativas habitacionais e associações de moradia. Os próprios munícipes são os sujeitos ativos do processo de tomada de decisão. Vale destacar que as cooperativas e associações devem ser associações civis sem fins lucrativos, com estatutos e atas que tenham entre as suas finalidades a organização de grupos para a construção habitacional em regime de mutirão e com poderes para firmar convênios com agentes financeiros e com órgãos públicos ou privados, além de representar os seus associados judicial e extra judicialmente, na forma de seus Estatutos Sociais.

Os mutirões garantem a capacitação e a formação da população envolvida, assim como promovem atividades de geração de emprego e renda. O sistema também permite inovações significativas nos padrões de construção, o que resulta na melhoria de qualidade do produto final, como foi possível constatar nas diferentes experiências de construção realizadas. Vale lembrar, ainda, que os mutirões são resultado de importante mobilização histórica dos movimentos populares organizados na luta pelo direito à moradia.

A COHAB-SP, além de colaborar no gerenciamento das obras, implantou a infra-estrutura necessária, como pavimentação de ruas, rede de saneamento, iluminação pública e praças.

6.5 Marcos da Gestão Marta Suplicy (2001 a 2004)

“Um olhar para a família, um olhar para a população e não exclusivamente para o projeto. A gestão Marta Suplicy trabalhou a política habitacional no contexto da qualidade de vida, rompeu a paralisia que havia se estabelecido nas gestões Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997–2000), retomou a participação popular valorizada na Gestão Erundina (1989-1992) e buscou a diversidade de alternativas para as famílias de baixa renda de forma integrada e participativa. Mas a diferença fundamental, foi o fato de olhar para a família e não apenas para o produto final. Ou seja, olhar para a concepção da política habitacional e até que ponto ela é capaz de trazer melhorias na qualidade de vida de uma família que não tem onde morar. E essa concepção diferenciada da questão vai muito além de definir uma quota determinada para uma demanda determinada”.

A afirmação acima, de Liliana Jalfen, Funcionária da CDHU, ex-Superintendente Social da COHAB, onde trabalhou com o PAR de 2001 a 2004, em entrevista à autora, sintetiza em parte as reflexões finais desta seção sobre a Gestão Marta. Na concepção da política habitacional proposta, a gestão buscou a modernização administrativa; promoveu a definição de marcos legais essenciais como a implementação do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo (Lei 13.430/02) e as Zonas Especiais de Interesse Social, além de inúmeros outros relacionados a incentivos tributários para a produção de habitação de interesse social e regularização fundiária; buscou alternativas de recursos não-orçamentários inclusive de parte da iniciativa privada, como foi o caso da criação das Áreas de Intervenção Urbana nas regiões de favelas; democratizou a gestão da política habitacional com a criação de instâncias participativas; e adotou programas inovadores e inéditos, dando especial atenção à permanência da população pobre na área central da cidade.

Observamos assim uma “concepção” diferenciada da questão da política habitacional e de sua sustentação no tempo, embora, no que se refere à produção quantitativa, a Gestão Marta tenha mantido os níveis históricos. A preocupação com a

criação e consolidação de marcos legais é outro ponto a destacar, e sobre essa questão lembramos, como já abordamos em capítulos anteriores, que os eventos podem ter durações naturais, ou organizacionais. “Uma lei, uma decisão governamental, uma portaria de um Banco Central, uma regra de um banco privado ou uma empresa são formas organizacionais que interferem na duração dos eventos, quando não a determinam diretamente” (SANTOS, 1996, p. 119).

A preocupação com a consistência e continuidade da política proposta pode ser constatada por exemplo com a criação do Programa de Pós-Urbanização, paralelo ao Programa Bairro Legal-Loteamentos. Embora não considerado em detalhe neste Capítulo, por não ter um vínculo direto com a provisão de moradias, o Programa de Pós-Urbanização visava preparar os moradores para as gestões necessárias com os órgãos de aprovação, no sentido de superar as dificuldades. Além disso, criava um referencial de pós-urbanização, considerada como “[...] o conjunto de ações jurídicas, sociais e urbanísticas integradas, que dão continuidade ao processo e concorrem para a sua sustentabilidade” (BALANÇO QUALITATIVO DE GESTÃO 2001 – 2004, SEHAB e COHAB, 2004, p. 59). A preocupação com a continuidade, baseada em uma gestão de formulação diferenciada, buscou consolidar os programas para que pudessem ser preservados nas gestões que viriam a seguir. Uma maior durabilidade dos eventos – programas habitacionais de interesse social – dessa gestão foi assegurada pela consolidação dos marcos legais fundamentais mencionados. Com isso, os eventos puderam transcender com menos barreiras o período da gestão.

Foram expressivas também as iniciativas do poder público local no sentido de agir sobre o território usado da cidade com base na integração dos atores sociais – e no fortalecimento de laços de solidariedade existentes entre eles –, políticos e econômicos, com o objetivo de promover as transformações necessárias na política habitacional. Nos lugares, a mistura de eventos simples compõe situações. Os eventos são localmente solidários na sua realização concreta. As situações diversas resultam, portanto, do acontecer solidário dos eventos (SANTOS, 1996).

Adendo

Análise Financeira das despesas municipais com habitação na gestão Marta Suplicy (2001-2004)

A análise dos dados sobre o comportamento das principais funções orçamentárias na Gestão Marta Suplicy seguirá o mesmo modelo usado no capítulo sobre a Gestão Erundina. No entanto, vale destacar que durante a Gestão Marta aumentou a transparência do orçamento municipal, com a separação dos gastos com diversas funções importantes, entre elas habitação e saneamento.

Como observamos na análise financeira correspondente à Gestão Erundina, desde 1983, por emenda constitucional, passou a ser obrigatória a destinação de 25% da receita de impostos dos municípios a investimentos em Educação. Vale destacar também que desde 2000 é obrigatória a destinação de no mínimo 7% da receita de impostos dos municípios a investimentos em Saúde, com obrigatoriedade de evolução ano a ano para que a partir de 2004 atingissem o percentual obrigatório mínimo de 15%.

Gráfico 52

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 2001

Fonte: Balanço Geral 2001, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

No primeiro ano da Gestão Marta Suplicy, a função Educação e Cultura continuou a ser a principal do orçamento, com uma participação próxima à que teve no último ano da gestão Pitta. Os outros gastos expressivos, pela ordem, foram Assistência e Previdência, com participação 0,32 ponto maior em relação ao ano anterior; Administração e Planejamento, com aumento de 4,6 pontos percentuais; Habitação e Urbanismo e Saúde e Saneamento, ambas com queda de 1 ponto percentual em relação ao ano anterior; e Transporte, que registrou queda de participação de quase 3 pontos.

Gráfico 53

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 2002

Fonte: Balanço Geral 2002, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

A partir de 2002, quando a Gestão Marta Suplicy desdobra as despesas de várias funções orçamentárias, confirma-se a ênfase nos gastos com a função Educação, que atinge 21,8% (aumento de quase 1 ponto sobre 2002). A função Cultura recebe 1,38% do total do orçamento municipal. As outras funções importantes, pela ordem, são Saúde, Previdência Social, Urbanismo e Transporte. Surge uma nova função: Encargos Especiais⁴, que correspondeu a 12,73% do total.

⁴ A função “Encargos Especiais” engloba as ações em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, transferências, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, agregação neutra.

Gráfico 54

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 2003

Fonte: Balanço Geral 2003, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

Em 2003, os gastos com a função Educação se mantêm no patamar dos 21% do orçamento municipal (praticamente igual à participação no ano anterior). Seguem-se as despesas com as funções de Saúde (redução de 0,75 ponto percentual na participação), Encargos Especiais (aumento de 0,5 ponto sobre o percentual do ano de 2002), Previdência Social (redução de quase 1 ponto percentual), Urbanismo (aumento de 0,8 ponto na participação sobre o gasto total) e Transporte (aumento de 1,84 ponto percentual sobre a participação de 2002).

Gráfico 55**Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 2004**

Fonte: Balanço Geral 2004, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

No último ano da Gestão Marta Suplicy, a função Educação confirma a sua liderança nas despesas, confirmando também a prioridade dada a esse setor (participação igual à do ano anterior). As despesas com as outras funções, pela ordem de participação no total, são Saúde (aumento de 2,17 pontos percentuais), Encargos Especiais (quase no mesmo nível de participação), Previdência Social (ligeiramente inferior à de 2003), Urbanismo (0,8 ponto menor) e Transporte (2,19 pontos maior).

Despesa orçamentária do órgão SEHAB em relação ao total dos órgãos

Gráfico 56

Comportamento da Despesa Orçamentária por Órgão – SEHAB – 2001 a 2004

Fonte: Balanços Gerais de 2001, 2002, 2003 e 2004, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

A Gestão Marta Suplicy caracterizou-se pela ênfase dada à função Educação, com a construção dos Centros de Educação Unificada (CEUs). Mesmo assim, dedicou expressivos recursos para saúde, habitação e assistência social.

Vale lembrar que desde 2003 a descrição do comportamento da receita orçamentária por órgão foi modificada e que o Fundo Municipal de Habitação (FMH) foi incluído como órgão. Trata-se do único novo “órgão” relacionado à habitação que aparece isoladamente. Entendemos assim ser relevante mostrar (no gráfico acima) os seus percentuais de gastos, uma vez que, a exemplo da SEHAB, são gastos voltados exclusivamente para a habitação.

É importante lembrar aqui que já realizamos a análise e discussão das despesas da COHAB-SP e do FMH relativas ao período pós-1988 no *Adendo* do Capítulo 3.

CAPÍTULO 7. Análise preliminar da orientação em andamento da política habitacional: a gestão José Serra/Gilberto Kassab (2005-2008)

Responsável pela gestão atual (2008) da Prefeitura de São Paulo, o prefeito Gilberto Kassab, do Partido Democratas (Ex-PFL), foi vice-prefeito – entre 2005 e março de 2006 – do então prefeito José Serra, do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira). Serra deixou a Prefeitura para se candidatar ao governo do Estado de São Paulo e ganhou o pleito, iniciando sua gestão em 2007. Com a mudança, a nova gestão demorou um certo tempo para imprimir a sua “marca”. A gestão da prefeita Marta Suplicy, por exemplo, deu ênfase à Educação. Serra, quando começou, tinha a intenção de promover o Sistema de Saúde e realizou algumas ações nessa direção. Kassab, contudo, levou algum tempo para deixar claro quais seriam suas prioridades. Não é impossível que a questão da habitação esteja hoje (2008) melhor situada na lista de prioridades do que estava no início da Gestão Serra, mas ainda é cedo para afirmar.

A Gestão Kassab estava no final quando terminamos este trabalho. Até o término de nosso trabalho a gestão não havia divulgado o balanço final das ações na habitação, de modo que nossa análise foi pautada em divulgações parciais realizadas ao longo da gestão. Mesmo que a gestão tivesse divulgado esses dados finais, ainda seria prematuro para realizar uma análise completa. As ações públicas têm um tempo de maturação e efetivação no território usado, até que possamos analisá-las e avaliá-las de modo mais completo. Assim, neste capítulo, faremos uma análise preliminar do que foi realizado na habitação na gestão, de modo a não deixar uma lacuna no período que estudamos.

Aparentemente, e também ainda é cedo para afirmar, a mudança de prefeito durante o mandato fez com que várias políticas habitacionais do mandato anterior, que estavam funcionando, não fossem descontinuadas e inclusive em diversos casos não tivessem suas denominações alteradas. Um aspecto a destacar é que a equipe da administração pública permaneceu, em grande parte, fazendo o que fazia anteriormente, por falta de uma reorientação mais forte. Essa pode ser a razão pela qual os programas habitacionais permaneceram basicamente os mesmos. A continuidade, nos seus aspectos positivos, também se deve, certamente, ao esforço de elaboração do marco legal de referência, efetuado pela Gestão Marta.

A Gestão Serra/Kassab aumentou os investimentos em habitação e isso pode ter sido uma consequência da melhora da situação financeira da Prefeitura, que já não estava tão endividada como na Gestão Marta, em razão da melhora da economia brasileira como um todo no período. O foco principal dos projetos habitacionais da gestão aparentemente foi o melhoramento da infra-estrutura geral das favelas.

Um fato novo é a colaboração da CET (Companhia de Engenharia de Tráfego) na organização do tráfego na favela de Paraisópolis. A gestão também reforçou o Programa de Remoção de Risco e já transferiu muitas famílias de favelas para empreendimentos da CDHU, que infelizmente são em geral longe do local em que as famílias costumavam morar, o que favorece a dissolução de um capital social previamente formado (GILBERT, 2001). Desde 2005, até julho de 2007, 3.569 famílias mudaram de endereço em razão dessas transferências, segundo a Prefeitura. Uma vez que estavam em situação de risco, contudo, acreditamos que não havia opção a não ser a remoção, ficando porém a dúvida sobre se não haveria realmente condições de mudar as famílias para locais mais próximos. O objetivo de tentar manter e encorajar a presença dos pobres no centro original – onde prédios desocupados e infra-estrutura aguardam por algum tipo de utilização e onde há opções próximas de trabalho – parece ter se enfraquecido bastante nesta gestão em comparação à de Marta Suplicy, embora ainda existam no momento algumas ações sendo efetivadas no centro. Quanto à Locação Social, foi descartada pela municipalidade como programa, mas, diante da pressão popular, algumas unidades ainda continuam a ser oferecidas.

A COHAB e a CDHU trabalham juntas na construção de 10 mil unidades habitacionais na cidade. Ambas já estão construindo 65 loteamentos com outras 7.769 casas ou apartamentos, de acordo com a Prefeitura, em julho de 2007. Isso parece indicar duas coisas. Uma, que a municipalidade e o governo estadual estão trabalhando em conjunto de maneira mais intensa, o que era esperado. Outra, que esta gestão municipal e a que a antecedeu, embora tivessem um leque diferenciado de programas, mantiveram a consistência no que se refere à produção pública de moradias. A administração Kassab afirma que o principal foco da municipalidade na questão habitacional é melhorar a infra-estrutura das favelas (melhorias já atenderam a 36 mil famílias e a meta é atender outras 20 mil, segundo a Prefeitura em 2007). Parece relevante questionar, no caso de todas as municipalidades, como e por que esta

opção (entre produzir novas casas ou melhorar as irregulares/precárias desprovidas de serviços) foi feita.

A seguir descrevemos as ações da Secretaria de Habitação no período de 2005 a 31 de julho de 2007, com base em balanço divulgado em seu site em 3 de setembro de 2007. Após a divulgação desse balanço, a Prefeitura apresentou outro balanço em março de 2008; No entanto, desconsideramos essa divulgação mais recente, pois ela é incompleta, bem menos informativa e as ações não aparecem tão bem distinguidas quanto no primeiro balanço. Em outubro de 2008, foi divulgado novo balanço parcial, também muito menos completo que o de 2007.

Programas Habitacionais da Gestão José Serra/Gilberto Kassab (2005-2008) ¹

1. Ações da SEHAB:

1.1 Programa de Urbanização de Favelas

Os objetivos desse Programa, considerado prioritário pela Secretaria de Habitação, correspondem a dotar as favelas de infra-estrutura, serviços públicos e áreas de lazer, além de promover a regularização fundiária. Esse trabalho é feito em conjunto por várias secretarias municipais e pelas subprefeituras, que atuam em contato com entidades dos residentes. O Programa já vinha sendo desenvolvido na gestão anterior.

Segundo a Prefeitura, são 16 obras, entre elas projetos especiais nas favelas de Paraisópolis e Heliópolis, onde vivem cerca de 40.000 famílias que ao final das intervenções passarão a viver em bairros consolidados da cidade. Esse conjunto de obras deve beneficiar aproximadamente 36.000 famílias.

¹ Referentes ao período de 2005 a 31 de julho de 2007. Dados divulgados em 3 de setembro de 2007 no site <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/habitacao>

Tabela 18 – Urbanização de favelas

Obras em andamento	Fonte de recursos	Nº de famílias beneficiadas	Subprefeitura
Vitotoma (*)	BID	254	São Mateus
Haia do Carrão (*)	BID	164	Aricanduva/Vila Formosa
Santo Eduardo	BID	182	Aricanduva/Vila Formosa
Vila Nilo	M.Cidades	536	Jaçanã Tremembé
Nova Tereza (*)	M.Cidades	196	Ermelino Matarazzo
Jardim Senice (*)	M.Cidades	196	Itaim Paulista
Jardim Olinda	PMSP/CDHU	1.780	Campo Limpo
Heliópolis A e N	PMSP/CDHU	2.898	Ipiranga
Paraisópolis (1ª etapa)	M. Cidades	17.000	Campo Limpo e Butantã
Nova Jaguaré	PMSP/CDHU	5.000	Lapa
Recanto dos Humildes	PMSP	2.582	Perus
Vergueirinho	Min.Cid./CDHU	1.007	São Matheus
Monte Taó	PMSP	107	Itaim Paulista
São Francisco A	PMSP/CDHU	667	São Matheus
Dois de Maio	PMSP/CDHU	632	São Matheus
N.Sra.Aparecida/Santa Inês	Min.Cid./CDHU	2.639	São Miguel Paulista
TOTAL		35.942	

* Obras concluídas

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo, 2007.

Para 2008, estavam previstas as seguintes obras:

Tabela 19 – Urbanização de favelas

Obras em fase de licitação	Localização	Nº de Famílias Beneficiadas
Paraisópolis - Antonico Centro e Brejo (*)	SUL - CAMPO LIMPO	-
Paraisópolis - Grotinho Grotão, Porto Seguro e Jardim Colombo (*)	SUL - CAMPO LIMPO e BUTANTÃ	-
Heliópolis K - área 1	SUDESTE - IPIRANGA	3.190
Heliópolis K - área 2	SUDESTE - IPIRANGA	7.860
Cidade Azul	SUDESTE - JABAQUARA	508
Imigrantes	SUDESTE - JABAQUARA	100
Jd Celeste (área para provisão)	SUDESTE - IPIRANGA	164
Inacio Monteiro/Jd das Hortências	LESTE - CIDADE TIRADENTES	1.683
Jd Nazaré III	LESTE - VILA CURUÇA	1.081
Sonda (área p /provisão)	NORTE – JAÇANÃ	100
Jd Guarani/ Boa Esperança	NORTE - BRASILÂNDIA	1.002
Tiro ao Pombo	NORTE - BRASILÂNDIA	592
Jd Irene II	SUL - CAPÃO REDONDO	244
Jd das Rosas	SUL - CAPÃO REDONDO	610
Pq Fernanda I	SUL - CAPÃO REDONDO	1.107
Jd Damasceno	NORTE - BRASILÂNDIA	500
City Jaraguá (área para provisão)	NORTE - PIRITUBA	240
TOTAL GERAL		18.981

(*) as famílias do Projeto Paraisópolis já foram contabilizadas na Tabela 18, posto que a segunda fase atua nas mesmas áreas.

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo, 2007.

1.2 Programa Mananciais

Programa coordenado pela SEHAB em conjunto com o governo estadual, que já vinha sendo executado por administrações anteriores. Seu objetivo é recuperar a qualidade das águas das bacias Guarapiranga e Billings. São nove áreas, nas quais moram cerca de 17 mil famílias pobres. Estão sendo implantadas redes de água e esgoto, coleta de lixo e melhorias viárias. O Programa prevê ainda eliminação de áreas de risco, iluminação pública, criação de áreas de lazer e centros comunitários, e construção de unidades habitacionais.

Para 2008, estava prevista a inclusão de outros 82 núcleos em áreas situadas nas bacias Guarapiranga e Billings. De acordo com a Prefeitura, essas obras beneficiarão 73.000 famílias.

Tabela 20
Obras do Programa Mananciais

Urbanização de Favelas	Fonte de recursos	Nº de famílias beneficiadas	Subprefeitura
Vila Rubi, Manacás (*)	PMSP	2.242	Capela do Socorro
Santa Lúcia I (*)	PMSP	1.471	M' Boi Mirim
Núcleos Icaraí, Panorama e Grajaú (*)	PMSP	1.081	Capela do Socorro
Núcleo São Bernardo, Herplin e Iporã (*)	PMSP	1.179	Capela do Socorro e Parelheiros
Núcleo Parque Novo Sto Amaro VII (*)	PMSP	1.576	M' Boi Mirim
Santa Maria e Pq das Cerejeiras (*)	PMSP	1.896	M' Boi Mirim
Jardim Iporanga/Esmeralda	PMSP	2.074	Capela do Socorro
Jardim Imbuías	PMSP	1.678	Capela do Socorro
Núcleo Satélite, Iporanga, Alpino	PMSP	923	Capela do Socorro
Jardim Kagohara	PMSP	2.048	M' Boi Mirim
Total		17.037	

(*) Obras Concluídas

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo, 2007.

1.3 Programa de Remoção de Favelas

Esse Programa atua nas favelas situadas em áreas de risco, tais como: terrenos contaminados, baixos de viaduto, áreas de preservação permanente, em especial beiras de córregos e áreas de solapamento de encostas. Oito favelas foram removidas desde 2005 até 31 de julho de 2007, com a transferência de 3.569 famílias para conjuntos habitacionais do município e da CDHU.

1.4 Remoção de famílias de alojamentos

Essa ação desativou quatro alojamentos (Fupe, Ponto Frio, Santa Etelvina e Mancha Verde, e transferiu seus moradores para City Jaraguá (360 famílias), Conjunto Nova Jaguaré (68 famílias) e Cidade Tiradentes (92 famílias). Outras 155

famílias foram beneficiadas com aluguel social (atendimento similar ao do Bolsa Aluguel). O total de famílias beneficiadas foi de 675 nesse programa.

1.5 Programa de Cortiços

Parceria entre a Prefeitura (subprefeituras Mooca e Sé) e a CDHU, o Programa foi criado na gestão anterior, com o propósito de exigir dos proprietários de cortiços o cumprimento da Lei 10.928/91, que estabelece padrões de habitabilidade nesse tipo de moradia coletiva. Quando a gestão Serra/Kassab divulgou as informações, havia 1.138 cortiços na região da Sé, nos quais viviam 15.823 famílias. Desses, segundo informações da Prefeitura em 2007, 18 cortiços se encontravam em reforma que beneficiaria 99 famílias; 12 cortiços tiveram mudança de uso e isso iria beneficiar 140 famílias; 33 cortiços foram adaptados e “desadensados”; e 601 foram encaminhados para empreendimentos da CDHU.

Na Mooca, existiam 574 cortiços, nos quais moravam 4.666 famílias. Também segundo a Prefeitura em 2007, 158 cortiços passavam por reforma que beneficiaria 829 famílias; 100 cortiços tiveram mudança de uso, processo que iria beneficiar 22 famílias; 55 cortiços foram adaptados e “desadensados”; e 678 foram encaminhados para empreendimentos da CDHU.

1.6 Regularização Fundiária em Favelas

Esse Programa se baseia na Lei 13.514, que amplia a Medida Provisória 2.220/01 e autoriza a Prefeitura a conceder títulos que dão ao morador garantia de posse e direito de registro do imóvel em cartório. Também é uma continuidade da gestão anterior. Exige-se que o morador ou família não tenha outro imóvel e resida, no mínimo, há cinco anos no local. O imóvel deve ter área até 250 metros quadrados. Depois de obter o título, o morador pode manter a posse e vender a moradia.

Os números de títulos entregues, pessoas beneficiadas e unidades habitacionais regularizadas de janeiro de 2005 a dezembro de 2006 pela Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Habitação, foram: 41 mil unidades habitacionais regularizadas em áreas públicas que beneficiaram 164 mil pessoas; 11,5 mil unidades habitacionais regularizadas em áreas particulares que beneficiaram 46 mil pessoas; 63 mil unidades habitacionais da COHAB-SP regularizadas que beneficiaram 252 mil pessoas. No total até dezembro de 2006 haviam sido regularizadas 115,5 mil unidades habitacionais, beneficiando 462 mil pessoas.

1.7 Urbanização e Regularização de Loteamentos

Executado pela Prefeitura (RESOLO), esse Programa realiza a urbanização e implanta infra-estrutura em loteamentos irregulares tornando possível a sua regularização fundiária. Em 2005 e 2006, foram regularizados 7.250 lotes na cidade de São Paulo, com área de 2.416.154,25 m², beneficiando 10 mil famílias. O Programa recebe recursos da Prefeitura e do BID. Já tinham sido urbanizados 69 loteamentos, com benefício para 50 mil famílias, cujos lotes estavam em processo de regularização fundiária. O programa também já vinha sendo executado na gestão passada.

1.8 Plantas On Line

Criado em 2001, na Gestão Marta Suplicy, esse Programa acelera a análise e aprovação de plantas, que leva entre 15 e 60 dias úteis.

2. Ações da COHAB:

2.1 Obras na Área Central

Reforma dos prédios Baronesa Porto Carreiro, com 26 unidades, e Vila dos Idosos, com 145 unidades. Seus proprietários aguardaram a reforma com aluguéis pagos pela Prefeitura. O Vila dos Idosos destina-se a moradores com mais de 65 anos e sua ocupação obedece as regras do Conselho Municipal de Habitação.

Ao final de 2007, segundo a Prefeitura, havia outros oito empreendimentos em desenvolvimento no centro de São Paulo, totalizando 817 unidades habitacionais, no âmbito do Fundo Municipal de Habitação, operado pela COHAB.

2.2 Empreendimentos na Cidade

Segundo balanço feito pela Prefeitura, havia em 2007 um total de 129 empreendimentos habitacionais em execução na cidade, com um total de 13 mil unidades, entre eles:

- obras resultantes de convênio entre a COHAB e a CDHU, nas quais o município entra com o terreno e o Estado com os custos de construção;
- três empreendimentos em convênio COHAB/CDHU/PAR (CAIXA);
- obras da COHAB com recursos do FMH;

- empreendimentos da COHAB com recursos do OGU/PEHP/FNHIS;
- obras em parceria COHAB/CAIXA, por meio do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que serão detalhadas na Parte III deste trabalho.

2.3 Escrituras da COHAB entregues

Entre maio de 2005 e julho de 2007, foram entregues 8.226 escrituras em Cidade Tiradentes, Itaquera e Carapicuíba.

2.4 Mutirões (FMH)

Segundo a Prefeitura, A COHAB administrava (em 2007) 123 empreendimentos em sistema de mutirão, que representavam 14 mil unidades habitacionais. Em 2005, a Prefeitura, por meio do Fundo Municipal de Habitação, destinou R\$ 18,24 milhões para retomada de obras de mutirões paralisados desde 1989, dando continuidade à retomada do Programa efetuada pela gestão passada. Esses recursos foram investidos em 24 empreendimentos com 3.581 unidades habitacionais e em obras de infra-estrutura, como pavimentação de ruas, implantação de redes de água e esgoto e iluminação pública. Em 2006, a Prefeitura Municipal destinou R\$ 81.938.448,79 para a construção de 27 novos empreendimentos para 2.711 famílias.

Tabela 21

Obras construídas e em construção pelo sistema de mutirão

Ano	Nº de Empreendimentos	Famílias beneficiadas	Total (R\$)
2005	24	3.581	R\$18.240.000,00
2006	27	2.711	R\$ 81.938.448,79
Total	51	6.292	R\$100.178.448,79

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo, 2007.

Em 2005, para dar maior segurança às famílias, o prefeito José Serra sancionou a Lei 13.770, que obriga os imóveis construídos pela Secretaria Municipal de Habitação em sistema de mutirão a terem o registro no nome da mulher.

Adendo

Análise Financeira das despesas municipais com habitação na gestão José Serra / Gilberto Kassab (2005-2008)

A análise dos dados sobre o comportamento das principais funções orçamentárias na Gestão Serra/Kassab seguirá o modelo usado no capítulo sobre a Gestão Erundina.

Como observamos na análise financeira correspondente à Gestão Erundina, desde 1983, por emenda constitucional, passou a ser obrigatória a destinação de 25% da receita de impostos dos municípios a investimentos em Educação. Vale destacar também que desde 2000 é obrigatória a destinação de no mínimo 7% da receita de impostos dos municípios a investimentos em Saúde, com obrigatoriedade de evolução ano a ano para que a partir de 2004 atingissem o percentual obrigatório mínimo de 15%.

Gráfico 57
Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 2005

Fonte: Balanço Geral 2005, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

No primeiro ano da Gestão Serra/Kassab, o orçamento continuou a dar prioridade às funções Educação e Saúde, que tiveram aumentos de participação de 2,65 pontos e 2,2 pontos sobre o ano anterior. Em seguida, vêm Encargos Especiais e Previdência Social, com participações quase iguais às do ano de 2004, Urbanismo (aumento de 1,03 ponto) e Transporte (redução de 3,86 pontos).

Gráfico 58

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 2006

Fonte: Balanço Geral 2006, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

No ano de 2006, o primeiro em que o orçamento foi feito pela Gestão Serra/Kassab, a função Educação continua na liderança, mas perde 1,4 ponto de participação. Depois vêm Saúde (queda de participação de 1,19 ponto em relação ao ano anterior), Encargos Gerais (nome dado apenas neste ano para os Encargos Especiais, que aumenta sua participação em 0,89 ponto), Urbanismo (aumento de 1,84 ponto), Previdência Social (redução de 1,88 ponto) e Transporte (aumento de 1,96 ponto) .

Gráfico 59

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 2007

Fonte: Balanço Geral 2007, Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

Em 2007, mais uma vez, a função Educação é a que consome mais recursos do orçamento municipal, com perda de participação de 0,17 ponto. Em seguida ficam Saúde, com perda de 1,67 ponto; Previdência Social, aumento de 5,51 pontos; Encargos Especiais, com redução de 1,16 ponto; Urbanismo, queda de 1,24 ponto; e Transporte, queda de 1,17 ponto.

Gráfico 60

Comportamento da Despesa Orçamentária por Funções de Governo – 2008*

*Como o Balanço Geral não estava pronto até o término da pesquisa utilizamos os valores orçados para 2008.

Fonte: Orçamento 2008 (valores previstos), Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

Em 2008, último ano da Gestão Serra/Kassab, a prioridade para a função Educação foi mantida, mas com perda de participação de 2,13 pontos. As outras funções mais importantes na despesa, pela ordem, foram Saúde (ganho de 0,46 ponto), Previdência Social (perda de 1,94 ponto), Encargos Especiais (ganho de 0,25 ponto de participação), Urbanismo (aumento de 0,41 ponto) e Transporte (redução de 0,84 ponto).

Despesa orçamentária do órgão SEHAB em relação ao total dos órgãos

Gráfico 61

Comportamento da Despesa Orçamentária por Órgão – SEHAB – 2005 a 2008

*Como o Balanço Geral não estava pronto até o término da pesquisa utilizamos os valores orçados para 2008.
Fonte: Balanços Gerais de 2005, 2006 e 2007; e Orçamento 2008 (valores previstos), Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de São Paulo, 2008.

Vale lembrar que desde 2003 a descrição do comportamento da receita orçamentária por órgão foi modificada e que o FMH foi incluído como órgão. Trata-se do único novo “órgão” relacionado à habitação que aparece isoladamente. Entendemos assim ser relevante mostrar (no gráfico acima) os seus percentuais de gastos, uma vez que, a exemplo da SEHAB, são gastos voltados exclusivamente para a habitação.

A Gestão Serra/Kassab aumentou a cada ano os recursos destinados à SEHAB. O aumento foi viabilizado pelo melhor desempenho da economia brasileira no período. A participação das despesas da SEHAB passa de 1,14%, em 2005, para 3,56%, em 2008.

É importante lembrar aqui que já realizamos a análise e discussão das despesas da COHAB-SP relativas ao período pós-1988 no *Adendo* do Capítulo 3.

Gráfico 62

Participação dos gastos da SEHAB no orçamento municipal (1989 a 2008)

Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo, Balanços Gerais, 1989 a 2007; e dados do orçamento de 2008.

Nota: Os dados de 2008 são orçados.

A análise da participação da SEHAB no orçamento municipal revela que a gestão de Celso Pitta apresenta os gastos proporcionais mais elevados, seguida pelas gestões de Paulo Maluf, Luiza Erundina e Marta Suplicy (a gestão de Serra/Kassab deixa de ser incluída nessa análise por ainda por não estar concluída). Vale destacar que, apesar dos gastos proporcionais mais elevados, as gestões Pitta e Maluf apresentaram menor produção, tanto no que se refere a programas quanto ao número de habitações produzidas.

CAPÍTULO 8. Pensando o futuro: alternativas para um agir habitacional mais adequado

8.1 As transformações no território usado na América Latina

As políticas habitacionais implementadas na América Latina desde o início do século XX incluem uma política de teto nos valores permitidos de aluguel, ou controle de aluguel. Nas periferias das grandes cidades, contudo, e ainda hoje, ocorreram práticas de autoconstrução. Elas foram o resultado de habilidades rurais aplicadas na cidade (GILBERT, 2008, comunicação verbal)¹ – as pessoas estavam acostumadas a construir suas próprias casas no campo e, como houve migração massiva das áreas rurais para as cidades, não acompanhadas da provisão de habitação pelo poder público ou outros agentes, as pessoas começaram a fazer nas cidades – em padrões de espaços muito mais concentrados – o que previamente costumavam fazer no campo: construir suas próprias casas.

Como o transporte era caro no início do século XX, os trabalhadores que tinham condições viviam no centro em moradias alugadas (o que ainda ocorre em algumas cidades latino-americanas). Na época da Segunda Guerra Mundial uma política de controle de aluguel foi introduzida, por iniciativa dos Estados Unidos e da Inglaterra – uma tentativa de manter a inflação sob controle. Ocorreu principalmente no centro das grandes cidades. Os governos começaram a incentivar a aquisição de moradia, por meio de impostos e hipotecas. A grande maioria da população das cidades latino-americanas era de locatários. A classe média então começou a investir na aquisição de moradia (GILBERT, 2008, comunicação verbal).

Os governos não ofereciam alternativas para a habitação e as alternativas disponíveis eram limitadas. Isso também significou que os governos “fecharam os olhos” (GILBERT, 2008, comunicação verbal) às casas que estavam sendo construídas na periferia, o que, de certo modo, acabou por encorajar moradias resultantes de autoconstrução na periferia. Ainda que fossem casas feitas por meio de autoconstrução, contavam com algum tipo de colaboração profissional e não eram inteiramente construídas pelos futuros residentes.

¹ Palestra proferida em duas sessões pelo Professor Doutor Alan Gilbert no University College London em 2008.

O governo também “fechou os olhos” no que se refere ao uso da terra. Em Lima (Peru), por exemplo, os gestores públicos encorajaram o uso da terra pública e muitas casas foram erguidas nessas áreas em regime de autoconstrução. As subdivisões de terra que começaram a ocorrer sem regulamentação também foram ignoradas pelo poder público (GILBERT, 2008, comunicação verbal).

O processo de mudança da moradia alugada para a moradia adquirida envolveu a grande maioria da população na América Latina durante o século XX. Entre os proprietários estavam aqueles com acesso à terra, mas não com um título de propriedade, o que significa também aqueles que invadiram a terra (GILBERT, 2008, comunicação verbal).

Desconcertados com a propagação das favelas, os governos da América Latina começaram a construir casas – como as habitações públicas de aluguel (*council housing*) na Inglaterra. Os Estados nos países latino-americanos, contudo, tiveram muito menos sucesso nessa iniciativa do que os países europeus. Não conseguiram administrar o pagamento do aluguel. Além disso, em geral havia poucas casas e elas eram dadas a pessoas favorecidas politicamente, o que levou as agências públicas a ficar sem dinheiro (GILBERT, 2008, comunicação verbal).

Sem recursos, algumas agências públicas venderam as casas alugadas para os pobres. Começaram então a construir casas para aquisição por parte da população, mas, quando as casas eram boas, apenas a classe média acabava tendo acesso às poucas unidades. De outro lado, padrões de construção inferiores para um acesso mais amplo significavam casas de qualidade muito ruim (GILBERT, 2008, comunicação verbal).

Na periferia das cidades, a construção das casas é barata, mas os serviços são caros, uma vez que as áreas são distantes das fontes de serviços e muitas vezes isoladas. Na América Latina, pelo menos metade das cidades passou a viver em casas de autoconstrução. Remoções de favelas também começaram a ocorrer, em geral quando elas ocupavam terra cara, que poderia ser útil para outras finalidades. Ou ocorreram por causa de constrangimento em relação à terra ocupada, localizada perto de um centro olímpico, por exemplo, por onde passam muitos turistas. Na verdade não houve muitas remoções. Cerca de 60% dos residentes na Cidade do México, por exemplo, moram em casas originárias de autoconstrução (GILBERT, 2008, comunicação verbal).

Com base nessas experiências, John Turner, pesquisador e consultor do Banco Mundial, concluiu – e mais tarde, por volta dos anos 1970, influenciou o Banco Mundial – que os governos deveriam ver que os pobres estavam muito melhor agindo por conta própria. O que os governos realmente deveriam fazer era providenciar os serviços: ruas, luz elétrica, acesso à água e a esgoto, etc. Deveriam assegurar que houvesse um parque, um campo de futebol e outros equipamentos públicos importantes. Foi então que os programas de melhoria começaram e continuaram – ou deveriam continuar – a ser implementados, até hoje (GILBERT, 2008, comunicação verbal).

Se os serviços são implementados após a construção das casas, eles se tornam muito mais caros. Nesse sentido, casas originárias de autoconstrução costumam seguir o caminho inverso daquele que seria mais fácil e mais barato. Então, o que começou a ser recomendado foi, quando possível, dividir a terra primeiro, de forma a que os serviços pudessem ser implementados antes das construções ou, de forma fácil, depois. A melhor política seria antecipar a invasão da terra e providenciar os serviços para os pobres. Esta abordagem foi desenvolvida pelo Banco Mundial em 1970 e chamada de Local e Serviços (*Site and Services*) desde então (GILBERT, 2008, comunicação verbal), como veremos de forma mais detalhada ainda neste Capítulo e no próximo Capítulo também.

Na lógica da abordagem Local e Serviços há um equilíbrio entre introduzir melhorias no que existe e antecipar novos movimentos. Como poucos governos estavam preparados para fazer isso, essa abordagem não ajudou muito, pois não se disseminou como era esperado (GILBERT, 2008, comunicação verbal).

O problema habitacional é tão grande que a intervenção governamental tem sido muito pequena; o poder público não tem escala de intervenção suficiente para construir casas para os pobres, como foi discutido no Capítulo 2. Portanto, por falta de opções, a melhor prática seria deixar os pobres ajudarem a si próprios e ajudá-los, por meio da oferta de serviços. Os governos não têm cumprido com o compromisso de oferecer moradia e não têm investido percentuais significativos do PIB nessa área, e isso ocorre porque a dimensão do problema é de grande magnitude (GILBERT, 2008, comunicação verbal).

Outro obstáculo no caminho de melhores políticas habitacionais foi a amplitude com que as idéias de Hernando De Soto, consultor do Banco Mundial, foram divulgadas e aceitas pelos Estados Unidos e a influência que exerceram sobre

as agências de desenvolvimento. Essas idéias sustentavam que os pobres poderiam ficar sem atendimento, que iriam conduzir as coisas por conta própria e que seria mais barato se assim fosse. O que o governo deveria fazer, nessa visão, era limitar a sua ação a providenciar títulos de propriedade para as casas originárias de autoconstrução. Mas com o título de propriedade o governo se torna capaz de taxar os pobres e isso não é bom. Embora não haja nada errado em providenciar títulos de propriedade, a simples concessão dos títulos não resolve os problemas habitacionais, especialmente porque o argumento em favor dessa provisão é baseado na premissa de que não há mercado imobiliário na periferia, o que é empiricamente comprovado como não sendo uma verdade (GILBERT, 2008, comunicação verbal).

O governo Pinochet no Chile começou uma nova política habitacional sob a influência da Escola de Chicago. A abordagem da política mudou do lado da oferta para o lado da demanda. Quando a abordagem correspondia ao lado da oferta, as casas eram padronizadas e não eram boas. Quando a abordagem se dava do lado da demanda, subsídios eram providenciados junto com o crédito para que as pessoas comprassem casas no mercado. Os chilenos foram bem-sucedidos em atender aos pobres mas, ainda assim, os muito pobres não podiam ser atendidos e foram excluídos da política porque não podiam economizar, conforme requisitado. Uma vez que tinham que economizar dinheiro para que pudessem ser incluídos, quando o serviço social visitava os pobres, eles fingiam ser menos pobres para que fossem incluídos (GILBERT, 2008, comunicação verbal).

Os problemas enfrentados por essa política incluíam falta de comércio nas áreas pobres, má localização (longe de sistemas de transporte) e falta de subsídios para casas usadas, o que significava que as pessoas não podiam vender casas no sistema. Algumas áreas deterioraram e se transformaram em favelas. As dificuldades para exportar o sistema residiam no fato de que outros governos latino-americanos não tinham as habilidades de organização do governo chileno, o que incluía eficiência, estabilidade e continuidade. O fato de reformas terem sido feitas sob um governo autoritário ajudou e outro fator que contribuiu foi que todo o sistema financeiro tinha sido reformado, com privatização e descentralização. Ao lado desses fatores há outros – o fato de o Chile ter um crescimento urbano lento; um problema habitacional não tão severo; e crescimento econômico e acessibilidade (GILBERT, 2008, comunicação verbal).

Entretanto, os governos devem de fato fornecer subsídios à habitação? Tem sido apontado que é muito melhor dar dinheiro diretamente aos pobres de forma que possam comprar comida, remédios e cuidar da saúde, o que é mais importante do que a habitação de forma isolada. Fazer isso e providenciar dinheiro para subsidiar o preço de serviços como água e saneamento, tornando-os também acessíveis, deveria ser uma combinação melhor de prioridades, melhor para a saúde também (GILBERT, 2008, comunicação verbal). Essa argumentação ajuda a colocar em perspectiva todas as iniciativas governamentais na área da habitação e é algo para refletirmos – embora essa reflexão tenha que ser feita com muito cuidado pois o papel do poder público é fundamental no combate à pobreza e à desigualdade em todas as áreas.

A fim de levantar alternativas para o futuro, é importante considerar os problemas a partir do pensamento pós-1990, como “a falta de reaplicação de políticas de urbanização de favelas; se a legalização de terras fez muita diferença; a falta de programas de *Local e Serviços* (o Banco Mundial precisa emprestar dinheiro para as pessoas comprarem a terra); forças e fraquezas do modelo chileno; maior acesso à terra com serviços; e a falta de uma política de habitação de aluguel” (GILBERT, 2008, comunicação verbal).

Todos estão se tornando proprietários? Não, porque a possibilidade de moradia própria está crescendo lentamente e o aluguel está crescendo muito mais rápido, ainda que não existam políticas de incentivo ao aluguel. Moradores consolidados em casas originárias de autoconstrução estão agora cada vez mais construindo para alugar (GILBERT, 2008, comunicação verbal).

Vale também lembrar que:

As responsabilidades-chave dos governos na área habitacional incluem: definição dos principais objetivos da política habitacional no país (incluindo a realização progressiva do direito à habitação adequada); desenvolvimento de meios para atingir esses objetivos; definição dos respectivos papéis do governo, do setor privado, do setor social e da sociedade civil; estabelecimento dos respectivos papéis dos níveis de governo nacional (ou federal), regional e local; desenvolvimento de recursos e ambiente socioeconômico por meio dos quais os diferentes atores possam desempenhar as suas respectivas tarefas (GILBERT, 2003, p. 131, tradução nossa).

Na análise dos objetivos para o governo local de São Paulo e principalmente dos objetivos relacionados à provisão de melhores moradias, é relevante ter em mente as considerações acima. A análise histórica dos eventos na área da habitação

ocorridos na América Latina e em outras partes do mundo da mesma forma que – é claro –, no município de São Paulo, é essencial para colocar os elementos relevantes em uma visão mais ampla e elaborar perspectivas para o futuro. Importa muito quais são os papéis dos diferentes tipos de governo e dos outros agentes relevantes envolvidos, da mesma forma que importam muito os aspectos relacionados às opções de política. Essas opções de política, no caso do governo local, são técnicas mas também formuladas para uma sociedade específica e para um lugar específico.

8.2 Políticas de habitação e a cidade de São Paulo

Uma consideração principal a ser feita é que o problema de fato se trata da pobreza. Como Gilbert (2001) destacou, sem reduzir a pobreza é difícil fazer muito em relação à habitação.

O desenvolvimento de vários tipos de moradia ilegais é um fato nos países latino-americanos, como acabamos de discutir. O consenso é de que elas não deveriam ser demolidas. Promover melhorias na condição urbana, na infra-estrutura e nos serviços relacionados a esses assentamentos precários tem sido considerado uma solução mais adequada. O que deve ser levado em conta é a capacidade das famílias de garantir a recuperação do custo das melhorias. A questão de emitir títulos de propriedade para os moradores é considerada positiva por alguns, já que simplifica a vida das pessoas. Outros argumentam que o título de propriedade não significa uma melhoria crucial, uma vez que não ajuda a convencer os bancos a emprestar aos pobres, não contribui para o mercado habitacional ou para acelerar melhorias habitacionais, ou mesmo para trazer serviços. Assim, parece que não há necessidade de ter o título legal como a prioridade número um da habitação de interesse social (GILBERT, 2001).

Podemos afirmar que a política municipal de habitação da cidade de São Paulo caminha ao lado do pensamento corrente sobre habitação no que se refere ao consenso sobre a não-demolição de habitações desenvolvidas ilegalmente. Programas de melhorias têm sido contemplados com mais recursos ao longo do tempo. Dependendo do programa, as famílias não são solicitadas a garantir o custo da recuperação – isso ocorre quando as melhorias são apenas de fachada da residência e acesso a serviços públicos. Vale lembrar que não há políticas boas ou ruins em si, mas sim políticas *mais* ou *menos* adequadas à formação socioespacial em questão e *mais* ou *menos*

próximas do objetivo de democratizar habitações dignas para todos. Acreditamos que a análise deve ser feita nesse sentido. Da mesma forma, consensos sobre o agir mais adequado devem ser construídos localmente pela sociedade civil, organizada ou não, e pelo poder público local. Assim consensos verticais e externos não devem ser replicados, apenas pode ser útil conhecê-los para essa construção interna de cidadania.

Outro consenso na literatura ocidental é sobre o fato de que o setor público deve se limitar a um papel de facilitador. Dessa forma, a responsabilidade pela solução dos problemas habitacionais da América Latina ficaria com o setor privado e com a sociedade civil. Mas ainda assim a intervenção governamental até um determinado ponto é reconhecida como essencial para garantir os benefícios e direitos sociais que o poder público deve prover. Assim, os governos deveriam intervir um tanto no mercado imobiliário, de forma a que este possa trabalhar satisfatoriamente e ser menos excludente. A questão é como os governos deveriam intervir nessas questões (GILBERT, 2001).

A abordagem de “Local e Serviços”² tem sido aceita como um caminho progressivo adequado para promover melhorias nas favelas, em um ritmo regular. A técnica também economiza custos dos serviços ao providenciar, em certas situações, a instalação de alguns serviços antes do loteamento se constituir. É possível inclusive providenciar lotes sem serviços, contanto que o projeto permita que os serviços possam ser facilmente instalados depois que a população começar a construção. Assistência técnica pode ser providenciada às pessoas que estão construindo. A venda por atacado de materiais de construção ao grupo pode gerar economias de escala (GILBERT, 2001).

Encorajar o mercado imobiliário a trabalhar de forma mais eficaz é importante, mas essa iniciativa deve ser conjugada com a expansão dos serviços e da infra-estrutura pelo poder público, a fim de melhorar a qualidade do estoque de habitações (GILBERT, 2001).

² “Site and Services”, tradução nossa – Idéia originária do Banco Mundial. É uma abordagem que parece ter dado certo em algumas experiências. Seu objetivo é relacionar a capacidade de pagamento de um grupo de pessoas pobres que necessite de residência com o preço dos terrenos e os custos de infra-estrutura (básica e mais avançada). Objetiva prover infra-estrutura essencial a preços de mercado, o que a princípio soa duvidoso, mas que segundo o Banco seria no sentido positivo de oferecer a infra-estrutura a preços de serviços básicos que as pessoas possam pagar, para evitar a revenda de casas subsidiadas aos pobres pelo poder público. No caso das favelas, os serviços passariam a ser oferecidos aos residentes.

Uma vez que a política corrente na América Latina é direcionar os subsídios habitacionais para os pobres, fica implícito que os governos consideram que os subsídios para a habitação são melhores que os subsídios para outras questões. Entretanto, argumenta-se, conforme comentávamos acima, que a melhor maneira de ajudar seria, em vez disso, suplementar a renda dos pobres, de modo a que as famílias pudessem escolher como gostariam de gastá-la (GILBERT, 2001).

De toda forma, de acordo com a literatura, a prática atual na América Latina no que se refere à habitação tende a seguir o modelo chileno que apresentamos anteriormente. Gilbert (2001, p. 55) cita a justificativa de Mayo (1999, p. 40) para essa tendência:

Programas de subsídio que proporcionam habitação diretamente aos beneficiários como resultado da construção direta pelo governo ou da construção com base em contratos coordenados pelo governo são extremamente ineficientes – convertendo apenas metade ou menos dos recursos gastos em benefícios aos usuários finais. Assim, o melhor é evitar os chamados programas voltados à oferta como parte de uma estratégia habitacional geral. A alternativa são os subsídios voltados à demanda como a dotação única de capital proporcionada pelos governos do Chile, Costa Rica, Paraguai e Uruguai ou auxílio regular ao aluguel residencial social, como aqueles providenciados por muitos países industrializados. Tais subsídios são em geral bem mais eficazes e mais igualmente distribuídos do que os subsídios direcionados à oferta (MAYO, 1999, p. 40, citado por GILBERT, 2001, p. 55, tradução nossa).

Se em geral é melhor evitar programas direcionados à oferta como parte de uma estratégia habitacional, podemos afirmar que, no que se refere a essa prática, a cidade de São Paulo está em descompasso em relação ao pensamento corrente sobre habitação. São Paulo possui muitos programas em sua política após 1988 que têm como objetivo a produção pública de moradia. Subsídios são concedidos aos beneficiários a fim de alocá-los para empreendimentos específicos, reformados ou construídos com esse propósito. Com base nessa lógica, mesmo que os subsídios sejam concedidos aos beneficiários, eles estão atrelados a ofertas específicas. Sem as ofertas, não há subsídios. Portanto, não se trata de subsídio direcionado à demanda como é o caso da dotação única de capital. Por essa razão, a política praticada em São Paulo difere do pensamento corrente. Acreditamos que a análise dos programas habitacionais implementados desde 1988 indicou que o caminho seguido pela cidade de São Paulo para a realização desses programas é mais caro e, por essa razão, beneficia menos pessoas do que poderia, com o mesmo montante de recursos. Na

análise do Programa de Arrendamento Residencial, na Parte III a seguir, poderemos discutir melhor essa questão.

A habitação de aluguel de interesse social é considerada uma estratégia eficiente do ponto de vista do custo. Encorajar proprietários a alugar moradias é eficiente porque não há custos adicionais pelo lote para o poder público e porque a maior densidade no mesmo lote poderá ajudar a arcar com os serviços básicos (HANSEN e WILLIAMS, 1988, pp. 316-317, citados por GILBERT, 2001, p. 59).

É importante lembrar que políticas governamentais destinadas a aumentar o crescimento econômico e o emprego podem ser conjugadas com políticas voltadas ao setor habitacional. A construção de casas é baseada no uso intensivo de mão-de-obra. Isso é ainda mais relevante se considerado que muitos latino-americanos ganham parte ou mesmo todo o seu sustento trabalhando em casa (GILBERT, 2001).

Outra questão importante a ser considerada nas políticas governamentais são as ofertas de insumos para a construção, que com frequência são insuficientes. O terreno, por exemplo, muitas vezes está fora do alcance das pessoas pobres por razões especulativas, da mesma forma que muitos outros insumos, por razões que o governo poderia tentar resolver ou melhorar.

Estes últimos tópicos, a nosso ver, podem ser considerados recomendações de políticas e poderiam ser incorporados à política municipal de habitação de São Paulo. Atenção especial pode ser dada à habitação social de aluguel como uma opção de forte potencial para proporcionar melhores moradias para os pobres.

Um ponto relevante a mencionar é o fato da política municipal de habitação de São Paulo possuir múltiplos objetivos. Até certo ponto, é necessário considerar as várias demandas da tão vasta população desta cidade, deste país que não é rico. Que a multiplicidade de programas faz-se necessária porque a demanda é múltipla não temos dúvida. Mas múltiplos objetivos dificultam a avaliação sobre qual parte da política foi bem-sucedida ou não. Mesmo a avaliação específica de cada programa isoladamente é difícil, já que todos eles fazem mais sentido como parte de uma estratégia. Mas essa estratégia não seria melhor se a política habitacional tivesse um foco mais preciso em termos dos seus objetivos? Nos parece que sim, mas a questão certamente deve ser analisada e estudada levando-se em conta as experiências aqui mencionadas e outras experiências. Para pensar em alternativas para o futuro – possibilidades concretas – é que queremos olhar atentamente para o Programa de Arrendamento Residencial, quando poderemos também ponderar sobre esse equilíbrio

necessário de ser perseguido entre o tanto de foco da política habitacional e o tanto que é indispensável contemplar a multiplicidade da demanda nos objetivos da política habitacional.

Todos estes aspectos discutidos colaboram ao entendimento dos programas habitacionais. Vamos agora analisar o programa habitacional selecionado para discussão detalhada e por meio de trabalho de campo: o Programa de Arrendamento Residencial. Nosso objetivo com essa análise é o de buscar caminhos, eventos possíveis de serem postos em prática com ações e objetos combinados de maneira a ampliar o acesso à habitação digna para a população pobre, como é direito de todos.

**PARTE III – O PROGRAMA DE
ARRENDAMENTO RESIDENCIAL (PAR) NO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DESDE O INÍCIO
EM 2001 ATÉ HOJE (2008)**

CAPÍTULO 9. Criação e definição de critérios para avaliação de programas habitacionais públicos na Região Metropolitana de São Paulo no período atual: apresentação de 20 critérios

Programas habitacionais devem ser avaliados? Por que deveríamos definir critérios para avaliar programas habitacionais? Antes de responder a essas questões, vale lembrar que o que nos preocupa nessa pesquisa é o papel do município de São Paulo na política habitacional desde 1988. Assim, quando perguntamos se programas habitacionais devem ser avaliados, estamos preocupados principalmente com programas habitacionais públicos ou programas públicos combinados com iniciativas sociais ou privadas: uma distinção crucial. Acreditamos sim que os programas habitacionais devam ser avaliados nesse contexto porque o seu julgamento, por si só, torna-se um instrumento de avaliação do governo local em um de seus campos de ação.

Além disso, governos têm papel essencial na regulamentação de ações de uma série de agências e instituições da sociedade que se empenham em contribuir para a conquista de maior igualdade social e em criar ou fortalecer uma infra-estrutura social que protege aqueles sem acesso a elementos materiais, espirituais e intelectuais básicos que compõem uma qualidade de vida aceitável.

Dessa forma, um julgamento objetivo das ações de governos deveria ajudar a sociedade em sua busca por melhores governos, o que pode, por sua vez, melhorar a qualidade de vida em geral. Entretanto, elaborar o julgamento dessas ações é um processo complexo que precisa necessariamente levar em conta políticas governamentais prévias e seus impactos positivos e negativos; precisa também levar em conta a análise crítica dessas políticas anteriormente adotadas. Em razão disso analisamos os programas implementados pela Prefeitura de São Paulo desde 1989, de forma a estabelecer de qual contexto estamos tratando. É relevante ainda especificar que, o que é considerado hoje uma política pública eficaz para uma determinada localidade, não é necessariamente o que era considerado eficaz ou o que será considerado eficaz no futuro para essa mesma localidade. Toda proposta deve ser apropriada ao seu tempo e lugar, ao seu contexto, à sua formação socioespacial.

Levando em conta esses aspectos, gostaríamos de iniciar a nossa busca por critérios para a avaliação de programas habitacionais públicos. O objetivo desse

capítulo é apresentar os critérios que identificamos como relevantes para julgar nosso estudo de caso, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) no município de São Paulo desde o seu início, em 2001, e ponderar alternativas para o futuro. A formulação e seleção desses critérios, no entanto, não esteve voltada apenas a avaliar o PAR e, ao contrário, esperamos que eles sejam uma contribuição para a avaliação de programas habitacionais públicos na cidade de São Paulo, e na sua Região Metropolitana, no tempo presente.

9.1 Definindo os critérios de avaliação de programas habitacionais

O objetivo dessa seção é discutir os critérios e sua potencial relevância como instrumento de julgamento e de análise dos programas habitacionais no município de São Paulo. Estes critérios aqui apresentados serão a base da análise do Programa de Arrendamento Residencial, a qual se dará nos próximos capítulos. Os 20 critérios identificados são apresentados a seguir.

1. Adequação da estratégia adotada em cada caso: aluguel, arrendamento (leasing), casa própria, subsídios para o beneficiário

Governos não deveriam fechar os olhos à realidade como muitos países em desenvolvimento tendem a fazer. Não deveriam perpetuar o mito da possibilidade de conquista da casa própria universal. Deveriam aceitar que milhões de famílias vivem em casas alugadas e que, em algum momento de suas vidas, muitas pessoas precisam alugar uma moradia. Governos deveriam formular regras, programas de crédito e formas de assistência para criar mais habitações de aluguel e para melhorar o estoque existente (GILBERT, 2003, p. 3, tradução nossa).

O que é certo é que onde a terra é barata ou disponível em abundância, os percentuais de propriedade continuarão a aumentar. Mas, onde o acesso à terra se torna mais difícil para os pobres, e especialmente durante períodos de recessão da economia, o percentual de aluguel e de co-habitação certamente aumenta. A economia política da terra urbana é absolutamente crítica na determinação da incidência de propriedade da casa. Como o resto do relatório irá elaborar: em habitação, as pessoas nem sempre conseguem o que querem e, de qualquer forma, o que elas querem é em grande parte determinado pelo que elas podem obter. O desejo pela propriedade não está embutido no DNA das pessoas (GILBERT, 2003, p. 21, tradução nossa).

No Brasil, há um alto nível de aspiração pela casa própria. Inspiradas talvez pelo “sonho americano” (*American dream*), as famílias brasileiras, em sua maioria,

têm como principal objetivo material a posse da casa, é o “sonho da casa própria”. Políticos fazem promessas de acabar com o déficit habitacional por meio da construção de uma casa para cada família e programas de promoção da legalização de títulos de terrenos têm sido realizados. Ter o título do terreno vem sendo identificado como algo que não resulta em benefícios concretos significativos para as famílias (GILBERT, 2001) mas, de outro lado, leva prefeituras a utilizar enormes quantidades de tempo e de dinheiro público de forma ineficaz. Isso acontece porque em muitos casos a política não tem sido elaborada adequadamente: no que se refere às implicações financeiras e às questões de qualificação e treinamento adequado dos recursos humanos necessários à implementação (UN-HABITAT, 2003). Mais complicado ainda é quando a obtenção do título inclui a família no dever de pagar tributos pela propriedade da construção e do terreno.

Uma das principais razões para que a propriedade seja tão bem quista é que a casa própria é vista como uma proteção da instituição da família e como um investimento contra as condições instáveis do mercado de trabalho. Isso em geral não é verdadeiro (*veja também o Critério 12*), considerando que o aluguel no Brasil e em outros países é em geral mais barato que a mensalidade a ser paga na compra de uma casa. Nesse sentido, pagar aluguel e economizar o dinheiro no banco poderia ser uma forma mais barata de comprar uma casa do que solicitar um empréstimo específico para a compra. Mesmo se a pessoa toma a decisão de comprar uma casa, não há garantias de que o dinheiro do investimento será obtido com a venda, se a pessoa perde o emprego durante o período de pagamento do empréstimo. Além disso, pagar o valor mensal do financiamento mais os serviços durante muitos anos é um desafio difícil de vencer em um país com alto nível de desemprego e de pobreza. De outro lado, um aluguel baixo (subsidiado ou não) tem maior probabilidade de fazer com que as pessoas consigam arcar com os pagamentos mensais mais os serviços. O arrendamento (*leasing*) também é uma alternativa com potencial, se oferecido com pagamentos mensais baixos, similares a um aluguel, mas com a opção de compra no futuro (GILBERT, 2003). Na produção pública de habitações na Região Metropolitana de São Paulo, no entanto, um fator adicional tem que ser considerado. Dependendo da instituição pública encarregada, o financiamento à aquisição de imóvel público pode ser altamente subsidiado, levando efetivamente a uma competição com os preços de aluguel. No entanto, essa produção atinge a poucos, como vimos, e dessa forma há que se discutir como é melhor usar o dinheiro

disponível em cada caso, sempre tendo em mente a necessidade de buscar beneficiar o maior número de pessoas possível.

Outra questão relevante é que a possibilidade de ser proprietário não está ao alcance da maioria da população (GILBERT, 2003) e os governos deveriam admitir isso. O aluguel pode ser mais barato, em especial como parte de uma política pública, e traz várias vantagens, incluindo a possibilidade de mudar de residência em circunstâncias nas quais há deterioração e perda de valor da área (outro argumento contra a propriedade da casa como um investimento seguro). Mas há também casos em que a propriedade é mais apropriada: por exemplo, quando há terra facilmente disponível ou quando há forte capital social constituído em um assentamento precário. Nesse último caso, a intervenção para melhorar o assentamento poderia levar em consideração essa base de capital social para justificar a promoção da casa própria a fim de manter e de desenvolver essas relações de confiança identificadas na comunidade.

No início dos anos 1990, a USAID denunciou as atividades das “*burocracias centralizadas*” e valorizou as virtudes do mercado. [...] Essas ‘lições’ já tinham sido absorvidas em muitos países em desenvolvimento, no sentido de que poucos governos estavam construindo habitações públicas para venda, muito menos para aluguel. A crise da dívida de 1982 e a subsequente necessidade de reestruturação econômica significou que poucos governos na África e na América Latina tinham recursos para programas habitacionais. Quando certa recuperação começou nos anos 1990, a nova visão era a de que os governos deveriam ficar fora da contenda da habitação. Se desejassem ajudar as pessoas pobres a conseguir uma casa, a única forma possível era adiantar subsídios diretos de capital para a compra de habitação social no mercado. Essa permanece sendo a prática mais recomendada hoje (GILBERT, 2003, p. 33, tradução nossa).

Subsídios que permitem ao beneficiário escolher a residência (em iniciativas de aquisição de imóvel) no mercado têm sido considerados como uma das melhores opções disponíveis em programas habitacionais, principalmente no contexto de gastos públicos limitados. Entretanto, eles têm que ter como alvo preciso os pobres, caso contrário os pobres permanecerão excluídos da política. Há ainda uma escolha difícil a ser feita pelos governos entre o número de subsídios concedidos e o padrão das casas providenciadas (GILBERT, 2004a). Trata-se de um dilema inevitável. Essa política, de concessão direta de capital aos beneficiários para aquisição de imóvel no mercado não existe no Brasil na habitação popular, porque os beneficiários que

recebem financiamento com subsídios nunca são completamente “livres” para escolher um imóvel no mercado, eles têm que escolher dentro da lista de prédios públicos a eles oferecida. E estão em geral vinculados a uma série de normas restritivas. Quanto ao crédito público oferecido, os pobres não são elegíveis para financiamento à aquisição no mercado. O que existe é crédito para autoconstrução, nos locais onde o terreno ainda é barato, ou em melhorias de assentamentos precários.

Esses elementos-chave compõem esse Critério.

2. Qualidade da acomodação providenciada

Na África do Sul, muitos beneficiários criticam a qualidade da habitação oferecida (TOMLINSON, 1999a). O tamanho tem sido um alvo em especial, uma vez que o espaço original inicial tinha em média apenas 25m² e as casas não tinham subdivisões (GILBERT, 2004a, p. 21, tradução nossa).

O fato de muitos proprietários, formais ou informais, operarem em pequena escala, revela pouco sobre a qualidade do imóvel alugado que oferecem. Pequenos locadores fornecem acomodação a todo tipo de inquilino, para ricos e pobres, para imigrantes e não imigrantes. Fornecem acomodações de boa e de má qualidade. Pequenos locadores fornecem abrigos legais ou ilegais, operam dentro da lei ou fora da lei e criam acomodações com serviços ou sem serviços (GILBERT, 2003, p. 43, tradução nossa).

Padrões de acomodações poderiam ser determinados por meio de uma avaliação entre o padrão atual (comumente utilizado) versus um padrão alvo. As duas principais áreas de avaliação são:

- aspectos materiais da construção
- aspectos mais gerais de arquitetura

Por exemplo, no caso de programas de governo as habitações podem ser:

- construídas com recursos públicos (novas)
- escolhidas e adquiridas pela administração pública (reformadas)
- moradores reformam com recursos públicos (urbanização de assentamentos precários existentes)

Nessas circunstâncias os indicadores de qualidade incluiriam:

- a qualidade dos materiais e dos suprimentos utilizados
- a qualidade da sua combinação no resultado final

- a qualidade em geral do projeto habitacional em termos do resultado adequado e harmônico, em sintonia com as necessidades de acomodação de uma família média

Se, de outro lado, o programa fornece subsídios aos beneficiários para que procurem por acomodações no mercado, é necessário haver normas muito bem definidas sobre:

- que tipo de casas podem ser compradas ou alugadas
- que casas disponíveis são adequadas de acordo com critérios rigorosos

É relevante também checar, nesse tipo de política, até que ponto a seleção de normas e critérios foi cumprida nas casas obtidas, por meio de estatísticas nas casas em que os subsídios foram utilizados.

3. *Qualidade da localização na cidade: proximidade de empregos, escolas e de assistência médica*

A localização de habitação de interesse social acessível deveria ser a principal preocupação da política urbana, e deveria ser explicitamente considerada em uma ampla variedade de contextos, desde as escolhas de localização de projetos de reassentamento às estratégias de transporte e planejamento em larga escala para áreas urbanas. Esforços maiores devem ser feitos para garantir que a habitação de interesse social seja mais acessível a oportunidades de geração de renda e outros aspectos vitais da troca urbana (UN-HABITAT, 2003, p. 174, tradução nossa).

A localização de um programa habitacional dentro do espaço da cidade é um elemento essencial para a sua avaliação. É preciso não esquecer as lições do passado quando novos guetos foram acidentalmente (ou não) criados a fim de providenciar acomodação a famílias. Assentamentos precários são formados em um determinado lugar por uma série de razões. A proximidade em relação a oportunidades de emprego é uma das questões mais importantes na determinação da localização das pessoas. Isso decorre do fato de que algumas pessoas nunca podem arcar com as tarifas de transporte para chegar ao trabalho, nem com o tempo necessário para os deslocamentos de casa para o trabalho e do trabalho para casa. Na formulação de um programa habitacional a escolha da localização para a implementação deve ser norteadada pelo nível de disponibilidade de emprego local, formal e informal, na área urbana proposta.

Além disso, deveria ser norteadada pelo fato de que muitas formas de trabalho nas cidades latinoamericanas têm a residência como base (GILBERT, 2001). Por exemplo, uma “vendinga” (algumas vezes apenas uma mesa com os produtos, geralmente alimentos) posicionada frente à entrada da casa atrai clientes dentre as várias pessoas que passam pela rua, se esta for movimentada. Outro exemplo é uma costureira que trabalha em casa, vendendo seus serviços à vizinhança e a pequenos comércios próximos. Há casos também em que as entradas das casas são adaptadas de modo que sirvam como ponto de comercialização. As atividades comerciais, nestes dois exemplos citados, poderiam não sobreviver em uma localização isolada.

A disponibilização de creches, escolas e de assistência médica locais acessíveis aos moradores de programas habitacionais é essencial para a qualidade de vida aceitável de crianças e de idosos e adultos com necessidades especiais (por exemplo gravidez). Para facilitar essa disponibilização, as diferentes secretarias governamentais (de saúde, educação e planejamento, por exemplo), envolvidas no programa, deveriam estabelecer parcerias que permitissem a alocação mais justa e eficiente de recursos, por meio da integração bem administrada dos planos de intervenção, sujeitos a monitoramento e revisão.

Essas intervenções seriam conduzidas de maneira a privilegiar a localização, no sentido de partir de uma abordagem espacial integrada, em lugar de iniciativas fragmentadas tomadas por várias agências governamentais trabalhando em um modelo descoordenado ou pouco integrado.

4. Acesso ao transporte público

A remoção para a infra-estrutura de transporte urbano é significativa em muitas cidades. O Banco Mundial identificou o transporte como a maior causa isolada de reassentamento em seu portfólio de projetos. O transporte respondeu, por exemplo, por 25% dos projetos ativos em 1993 que envolveram reassentamento. Como um exemplo, 67% do reassentamento do Projeto Urbano Surabaya do Banco Mundial estava associado a componentes de transporte do projeto. A remoção relacionada ao transporte tende a ser mais intensa onde a motorização aumenta rapidamente, onde a densidade da população é alta, onde existem instituições legais frágeis e onde grande número de pessoas tem direito precário de posse. Outros fatores que influenciam a incidência de remoção em razão de infra-estrutura de transporte incluem políticas de transporte que enfatizam uma infra-estrutura de transporte que consome espaço. Os meios de transporte mais eficientes do ponto de vista do espaço são os meios de transporte público de alta capacidade, enquanto o veículo privado é aquele que mais desperdiça espaço (UN-HABITAT, 2003, p. 172, tradução nossa).

Essa questão em especial poderia também ser parte do Critério 3 acima, mas em razão de sua importância e significado escolhemos analisá-la em separado. O transporte na Região Metropolitana de São Paulo – ao lado da habitação, saúde e educação – é uma questão de particular dificuldade para a RMSP. Ficar horas em pé espremido em ônibus ou em trens lotados pela manhã e à tarde é há muitos anos parte da experiência diária dos pobres e de um percentual não insignificante da classe média. O outro percentual da classe média e os ricos passam um tempo considerável em congestionamentos de trânsito, apesar da existência de restrições no sistema de circulação de veículos. O uso de helicópteros para o transporte diário pelos mais afluentes e por políticos é um fato bastante comum na vida da cidade; na verdade, o congestionamento aéreo é uma realidade próxima.

Um fator complicador no planejamento do transporte é que, em geral, o bom acesso ao transporte já existe em – ou provoca a existência de – terrenos caros, tornando-os inacessíveis aos pobres. Melhorias no transporte, principalmente na oferta de transporte público, em qualquer área, devem levar em conta os interesses dos residentes existentes no local, de forma que qualquer aumento no aluguel ou no valor da propriedade não os coloque para fora da área (UN-HABITAT, 2003).

A formulação e a implementação de programas habitacionais devem considerar e promover o acesso ao transporte público a um nível pelo menos mínimo (assim como para formas acessíveis de transporte, como a bicicleta). O transporte público é vital para os pobres (esperamos que um dia o seja para todos) para promover a mobilidade e melhorar o acesso a oportunidades de emprego. É também essencial para acessar outros serviços públicos, como educação, saúde, lazer; e até mesmo para permitir aos indivíduos obter seus documentos e ter direito aos seus direitos. Essa é outra oportunidade de parceria entre secretarias do governo local, a fim de coordenar o uso eficiente de diversos recursos para promover melhorias com base em uma abordagem integrada. Um exemplo de uma aplicação bem-sucedida dessa abordagem é uma iniciativa tomada na cidade de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, onde a companhia municipal de transporte público realizou parceria com a Secretaria de Habitação e com associações da comunidade em programas de melhoria habitacional em assentamentos precários existentes em toda a cidade. A infra-estrutura dos assentamentos melhorou em termos de condições de vida e também em termos de sistemas de transporte dentro e fora dos assentamentos, que

passaram a contar com serviço público de microônibus com tarifa integrada à rede de transporte coletivo. A fim de construir vias principais um pouco mais largas, que comportassem o tráfego de veículos em um sentido, dentro das fronteiras dos assentamentos, alguns moradores tiveram que ser reassentados em outros pontos da comunidade.

Um comentário final deve ser feito em relação ao fenômeno específico da experiência relativa ao transporte dos habitantes da cidade de São Paulo. A moto se tornou um meio importante de transporte e um veículo muito utilizado para serviços de entrega, que constituem uma forma importante de trabalho, principalmente para os pobres. Embora muitos condutores de veículos, de forma intensa, não gostem de motos e em sua grande maioria preferissem a proibição desse meio de transporte de pessoas e de mercadorias, essa medida não parece ser economicamente viável, uma vez que teria um efeito devastador em uma importante fonte de renda das pessoas pobres, o que, por sua vez, teria impacto sobre a questão habitacional. Defender esse meio de transporte não é simples, contudo, porque condições estressantes de tráfego têm levado a uma taxa diária de mortalidade de motoboys na cidade de São Paulo.¹ As autoridades da cidade precisam agir para mudar esse quadro.

5. *Quantidade de pessoas beneficiadas pelo programa habitacional de interesse social*

O problema fundamental enfrentado pela habitação pública em países em desenvolvimento está no fato de que a oferta nunca corresponde à demanda. Dado o desequilíbrio entre o número de famílias que querem acomodação e o número relativamente limitado de unidades habitacionais públicas em construção, é inevitável a existência de um problema de alocação (GILBERT, 2003, p. 29, tradução nossa).

Em um mundo em processo de rápida urbanização, os mecanismos para a oferta de moradias são mais complexos que aqueles em um mundo já urbanizado, uma vez que formas “tradicionais” de provisão de moradia – por exemplo aquelas que incorporam um alto nível de engajamento individual e social – coexistem lado a lado com formas fornecidas pelo mercado e pelo Estado, ou combinações destas. As soluções para a provisão de moradia precisam reconhecer essa complexidade e a política habitacional precisa ser mais estreitamente associada à prática atual – houve uma tendência, no passado, de assumir que ou o Estado ou o mercado pode prevalecer na oferta. Isso atualmente em geral não é considerado possível, e mecanismos negociados entre o Estado e o

¹ Fonte: Reportagem: “‘Tropa de Elite’ deveria ser obrigatório nas escolas”. Autor: Gilberto Dimenstein. Veículo: Folha Online. Data: 14/10/2007.

mercado são o foco principal da prática e da política habitacional. Entretanto, em situações onde a provisão baseada no social continua importante isso representa uma terceira parte da equação a qual não é muitas vezes considerada, a não ser por meio de iniciativas como auxílio à autoconstrução e melhorias em favelas (JENKINS, SMITH e WANG, 2007, p. 306, tradução nossa).

O objetivo desse Critério é confrontar a afirmação amplamente feita de que as autoridades públicas geralmente não têm recursos suficientes para atuar em larga escala, o que é essencial para atender as necessidades de habitação das pessoas que precisam. Nesse sentido, nos ocorreu que a quantidade da população pobre que tem acesso a uma opção de moradia é um critério útil para a avaliação do sucesso de um programa habitacional.

Da mesma forma que a qualidade da acomodação é importante, a abrangência do programa no sentido de promover o acesso à habitação digna para os pobres também é relevante. Por que alguns programas têm a habilidade de atingir maior número de pessoas? Esses programas são melhores que os menores (como regra geral)? Ou são comparativamente melhores (porque têm a habilidade de beneficiar mais pessoas ainda que esse benefício seja menor)? Essa questão deve ser averiguada em cada programa, como nós fizemos nos capítulos anteriores. Como premissa geral nós consideramos que um grande número de famílias beneficiadas pelo acesso à habitação é melhor que um número menor. Contudo, essa questão deve ainda ser avaliada à luz dos objetivos propostos e dos resultados de fato alcançados em cada programa, e em termos das características específicas de cada programa. Também reconhecemos que uma quantidade maior de pessoas abrigadas por um teto digno é por si só positivo no contexto de uma iniciativa mais ampla para reduzir a pobreza. Um elemento muito importante são as parcerias com iniciativas sociais e privadas e deve haver uma análise para definir até que ponto elas são responsáveis por impactos maiores na quantidade de casas providenciadas.

Deve-se notar que questões de qualidade no Critério 2 (Qualidade da acomodação providenciada) e Critério 3 (Qualidade da localização na cidade: proximidade de empregos, escolas e de assistência médica) são complementares ao Critério 5 aqui descrito, que tem foco na quantidade. Se os critérios 2 e 3 forem considerados simultaneamente com o Critério 5, podemos garantir que ambas as instâncias, qualidade e quantidade, serão levadas em conta, de modo que a análise seja mais balanceada. Por exemplo, um programa que permitiu o acesso de muitas pessoas

à moradia mas, ao fazê-lo, criou um gueto, seria identificado e poderia ser criticado por isso.

6. *Programa dirigido a – e de alcance para os – pobres (estratégia de redução da pobreza)*

Freqüentemente, os pobres eram excluídos porque mesmo que as agências públicas em geral fornecessem subsídios generosos, os aluguéis ainda eram muito altos para as famílias mais pobres. Mesmo quando os aluguéis eram fortemente subsidiados, os governos muitas vezes encontravam formas de excluir aqueles que mais mereciam. Em algumas partes da Índia, as casas às vezes *‘mudavam de mãos e acabavam indo parar em grupos de renda mais alta e não nos grupos considerados alvo’*. Na Venezuela, as filas para habitação foram gerenciadas de acordo com critérios políticos e o fato de ser filiado ao partido determinava o acesso à habitação pública. Em outros lugares ocorreram outras formas de controle político e até corrupção chegou a ocorrer (GILBERT, 2003, p. 29, tradução nossa, grifos do autor).

Se o número de beneficiários potenciais excede em muito os subsídios disponíveis, como podem os governos melhor distribuir os subsídios? Listas de espera tiveram que conter um *ranking* de diferentes tipos de grupos familiares em termos de necessidade: proprietários versus inquilinos, domicílios com mulheres como chefes de família contra aqueles com famílias *‘normais’*, população nativa versus imigrantes, nacionais versus estrangeiros, aqueles com casas adequadas contra aqueles sem, os pobres versus os menos pobres, todos os pobres versus os pobres que merecem mais, invasores de terra versus inquilinos, famílias urbanas contra famílias rurais, e assim por diante. Ao redor do mundo os governos têm usado um amplo leque de métodos, legítimos e algumas vezes extremamente duvidosos, para alocar o número limitado de subsídios (GILBERT, 2004a, p. 18, tradução nossa).

Um sistema bem elaborado de definição do “público-alvo”, de quem constitui o grupo de futuros beneficiários, baseado em critérios, é essencial para alcançar os pobres – que quase sempre ficam abaixo do “corte” de atendimento – e para fazer com que os programas habitacionais sejam parte de uma estratégia de redução da pobreza. Sem uma definição precisa do público a ser atingido, iniciativas pouco eficazes podem ocorrer. Vamos examinar um exemplo.

Durante o governo de César Gaviria, em 1990, a Colômbia adotou o modelo habitacional chileno. Gaviria pretendia modernizar a economia e a sociedade. Os principais componentes da política habitacional permaneceram após o seu mandato, embora com mudanças realizadas pelos governos que o sucederam. Antes de Gaviria, na Colômbia o sistema habitacional público não funcionava (GILBERT, 2004a).

Para os integrantes do governo, muitos subsídios de fato alcançaram os genuinamente pobres. O governo se tornou capaz de controlar os gastos públicos com habitação, o que era positivo, até porque não foi capaz de fazer o mesmo em outras áreas. As opiniões divergem no que se refere à política habitacional. Para alguns, os primeiros quatro anos da política foram muito bem-sucedidos. Para outros, as metas eram frágeis, os gastos limitados, houve corrupção e lacuna de planejamento urbano (COLÔMBIA, DNP, 1994b, p. 24; GIRALDO, 1994, 1997; citados em GILBERT, 2004a). No governo de Samper houve ações para difundir a ajuda aos pobres, mas a política foi considerada populista. No mandato de Pastrana houve grande falta de recursos (GILBERT, 2004a).

Os governos da Colômbia decidiram oferecer aos beneficiários pequenos subsídios que poderiam ser supostamente complementados por meio do acesso ao crédito. Combinando o subsídio com a poupança e um empréstimo, as famílias pobres poderiam comprar uma casa no setor formal da economia. A área de financiamento à habitação no país deveria ter força suficiente para garantir essa integração. Com a mudança de governo em 1994, as soluções habitacionais informais foram também contempladas, em uma tentativa para melhor atender aos pobres. Até então poucos subsídios haviam atingido os pobres. Essa prática permaneceu até 1998, mas após nova troca de governo os subsídios se reduziram novamente (GILBERT, 2004a).

Uma vez que a Colômbia limitou os gastos e tinha um grande déficit habitacional, o programa atingiu menos pessoas dentre aquelas que precisavam. Na primeira fase do programa, 73% dos chefes de família do país eram elegíveis a subsídios (TORRES RAMÍREZ, 1996, p. 57, citado em GILBERT, 2004a, p. 17). Havia muito mais famílias desejando o subsídio do que subsídios disponíveis. E as famílias também tinham que acumular uma poupança no valor mínimo de 5% do preço da casa. Em 2000, os subsídios do Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) cobriam apenas 37% dos subsídios solicitados pelas famílias (GILBERT, 2004a, p. 18).

Na Colômbia, a maior parte dos subsídios foi direcionada aos pobres, principalmente famílias, de nacionalidade colombiana e interessados em se tornar proprietários. Depois de 1998 a Colômbia procurou contemplar as mulheres chefes de família e foi muito bem-sucedida nessa iniciativa. Entretanto, durante os primeiros quatro anos (1991-1994), a política não conseguiu contemplar os mais necessitados. Isso ocorreu porque, para acessar o subsídio, era necessário obter crédito, mas poucos

bancos estavam preparados para emprestar aos pobres (BUDINICH, CONTRUCCI, PAÚL e UBILLA, 1999, p. 24; GILBERT, 1998; citados em GILBERT, 2004a, p. 20). O governo de Samper conseguiu contemplar os mais pobres porque tomou a decisão de distribuir a maior parte dos subsídios para projetos de melhoria de habitações existentes por meio de procedimentos de aplicação coletiva. Enquanto alguns dizem que as famílias pobres foram beneficiadas pela iniciativa, outros dizem que essa foi uma política populista e fraudulenta (GILBERT, 2004a).

O subsídio na Colômbia era de 40% do preço de venda de uma casa e destinado a famílias com renda de dois salários mínimos (GUTIERREZ-BERNAL, 1996, p. 12, citado por GILBERT, 2004a, p. 21). As pessoas muito pobres não tinham como obter crédito e não tinham condições de comprar uma habitação de interesse social. Houve notícias da existência de alguma corrupção no sistema, entre 1990 e 1994. A política de subsídio não piorou a desigualdade social porque, como os terrenos eram caros, muito poucas habitações de interesse social foram construídas (VEJARANO, 1997, p. 35, citado em GILBERT, 2004a, p. 24). Dessa forma, a produção de grandes bairros de casas de interesse social separados do centro e da localização dos empregos na cidade não aconteceu.

A idéia de combinar subsídios com poupança e crédito não funcionou como planejado na Colômbia porque o crédito habitacional não estava disponível para as famílias pobres. No final dos anos 1990 o problema piorou porque as taxas de juros eram muito altas. A Colômbia introduziu a política em 1991 como parte do esforço do país em realizar uma reforma neoliberal. Os subsídios habitacionais de capital sobreviveram durante três administrações com prioridades sociais diferentes. Embora a experiência colombiana não tenha muitos admiradores, é considerada melhor que o modelo anterior adotado pelo ICT (GILBERT, 2004a).

Elaborar regras eficazes de financiamento que permitam atingir de forma precisa os pobres em primeiro lugar e que permitam transferir a maioria dos recursos disponíveis para eles, deve ser uma prioridade. A fim de julgar a efetividade das ações públicas na área habitacional é essencial contar com um processo rigoroso de avaliação, capaz de julgar os procedimentos definidos para atingir os pobres e que defina o grau de sucesso conseguido na realização dos objetivos.

7. *Eficiência da estratégia de custo-benefício (total do custo pela quantidade de casas produzidas, ou total de subsídios pelo preço médio da habitação)*

[...] no Chile o nível inicial de subsídio oferecido no final dos anos 1970 era muito mais generoso do que o subsídio oferecido hoje. Na Colômbia, o subsídio inicial oferecido era bem abaixo do definido no Chile: 'Porque nós tínhamos um setor financeiro mais forte do que o deles' (GILBERT, 2004a, pp. 16-17, tradução nossa).

Não só é importante *a quem* o programa beneficia mas *como* beneficia: de novo, o objetivo do Critério aqui é analisar as regras financeiras e o que foi concretamente alcançado. É sobre o grau de eficiência considerado principalmente de duas maneiras.

A primeira maneira é identificar o custo total pela quantidade de unidades habitacionais geradas pelos programas nos quais o poder público produz ou adquire as unidades habitacionais. No caso do Programa de Arrendamento Residencial, que vamos analisar, ambas estas alternativas são válidas. Isso pode ser feito por meio da identificação do valor padrão mínimo de uma unidade habitacional no que se refere à sua localização específica. No caso do Brasil, há valores-padrão oficiais de unidades habitacionais associados à sua localização.

A segunda maneira é considerar o grau de eficiência observado em programas de concessão de subsídios a partir da definição do total de subsídios concedidos às famílias em relação ao preço médio da casa e em relação à quantidade de famílias beneficiadas. Assim é possível facilitar a avaliação crítica da estratégia de subsídios e simplificar a compreensão do impacto que provocam. Ter a noção do déficit habitacional em uma localidade específica pode ser útil para a contextualização do impacto do programa, ainda que as estatísticas raramente sejam precisas e muitas vezes possam ser tão desencorajadoras a ponto de paralisar um programa (GILBERT, 2001).

8. *Impactos da cidadania (por meio de conexões com movimentos sociais e a sociedade civil em geral – participação social no programa)*

As pessoas são a principal riqueza das cidades; elas são ao mesmo tempo o objeto e os meios do desenvolvimento humano sustentável. O engajamento cívico significa que viver junto não é um exercício passivo: nas cidades, as pessoas precisam contribuir ativamente para o bem comum. Cidadãos, especialmente as mulheres, devem ter o poder de participar efetivamente dos processos de tomada de decisão. O capital cívico dos pobres tem

que ser reconhecido e apoiado (UN-HABITAT, 2003, p. 183, tradução nossa).

Esse Critério tem por preocupação básica a participação social. Acreditamos que a interação com a sociedade civil pode contribuir enormemente para a formulação, implementação e avaliação de programas públicos ou híbridos (públicos e da sociedade civil, por exemplo). Esse potencial parece ser particularmente importante em programas de melhoria de assentamentos precários, como urbanização de favelas. Um diagnóstico participativo da realidade dentro da comunidade em questão poderia informar potenciais intervenções e poderia revelar aspectos relevantes que de outra forma têm sido descobertos quando é tarde demais.

Além disso, uma análise dos ideais e ações dos movimentos sociais pode revelar com precisão as demandas do grupo de pessoas que representam. Ao dialogar com os movimentos por moradia, as autoridades públicas podem ter *insights* que aprimorem a relevância de suas decisões e ações referentes a programas habitacionais. O impacto das parcerias com organizações sociais e privadas deve também ser considerado nesse Critério.

O cumprimento desse Critério não é fácil de avaliar sem o trabalho de campo e por isso consideramos o trabalho de campo o principal meio de pesquisa para avaliá-lo. De maneira complementar ao trabalho de campo, a avaliação pode ser feita por intermédio de todos os tipos de documentos empíricos secundários, como as opiniões expressas em atas de reunião de associações da sociedade civil, associações de moradores, grupos da comunidade etc., pesquisa acadêmica e os pontos de vista de agências do governo expressos em relatórios de gestão e outros documentos relevantes publicados.

9. Impactos sobre a cidadania (participação social no programa, ações para enfrentar realidades sociais difíceis)

O compartilhamento do poder leva à igualdade no acesso a, e no uso dos, recursos. Mulheres e homens devem participar como iguais em todo o processo de decisão urbano, das prioridades de instalação, e dos processos de alocação de recursos. Cidades inclusivas fornecem a todos – sejam pobres, jovens ou idosos, minorias religiosas ou étnicas, ou portadores de necessidades especiais – acesso justo à nutrição; educação; emprego e meios de subsistência; assistência à saúde; abrigo; água potável; saneamento e outros serviços básicos (UN-HABITAT, 2003, p. 183, tradução nossa).

Esse Critério também tem como base a participação social. O Critério 8 envolvia a participação social principalmente em um processo de consulta prévia, durante e após a implementação do programa. O Critério 9, por sua vez, envolve a mesma interação entre a comunidade e os representantes do poder local mas é o instrumento para avaliar até que ponto essa interação aprimora o nível de participação e de engajamento dos residentes locais em todos os estágios do programa habitacional, e produz um senso de pertencer à iniciativa social e à responsabilidade cívica em todas as suas ramificações.

Durante o desenvolvimento de um programa, este Critério pode ser utilizado para verificar se na sequência: formulação, implementação e avaliação, o processo adotado promove cidadania. Isso poderia ocorrer por meio da promoção de encontros com a sociedade civil, esclarecendo e debatendo toda intervenção planejada (o que é tão pouco comum na realidade); e promovendo a formação de associações independentes em comunidades, de forma a que as pessoas possam ajudar umas às outras a fim de conquistar seus direitos e assim por diante. Fenômenos sociais difíceis e complexos poderiam ser enfrentados de forma comunitária. O crime organizado, por exemplo, tende a ser um obstáculo para a intervenção de melhoria nos assentamentos precários e uma resposta coletiva para uma determinada situação poderia ser elaborada e poderia emprestar mais legitimidade à ação proposta, fortalecendo, simultaneamente, o senso coletivo de comunidade e de cidadania. De novo, como citado acima, o impacto de parcerias com organizações sociais e privadas também deve ser considerado neste Critério.

Da mesma forma que com o Critério 8 acima, o trabalho de campo é o principal meio de pesquisa para avaliar este Critério. De maneira complementar ao trabalho de campo, a avaliação pode ser feita por intermédio de todos os tipos de documentos empíricos secundários, como as opiniões expressas em atas de reunião de associações da sociedade civil, associações de residentes, grupos da comunidade etc., pesquisa acadêmica e os pontos de vista de agências do governo expressos em relatórios de gestão e outros documentos relevantes publicados.

10. Transparência da política

A responsabilização (*accountability*) das autoridades locais sobre seus cidadãos é um princípio fundamental da boa governança. Em especial, não deveria haver lugar para a corrupção nas cidades. A

corrupção tira recursos daqueles menos capazes de arcar com a perda; enfraquece a credibilidade do governo local e pode aprofundar a pobreza urbana. Transparência e responsabilização (*accountability*) são essenciais ao entendimento dos *stakeholders* do governo local e para esclarecer precisamente quem está se beneficiando das decisões e ações. Acesso à informação é fundamental para esse entendimento e para a boa governança. Leis e políticas públicas deveriam ser implementadas de forma transparente e previsível. Funcionários públicos e líderes do serviço público eleitos ou indicados precisam dar o exemplo de altos padrões de integridade pessoal e profissional. A participação do cidadão é um elemento-chave para a promoção da transparência e da responsabilização (*accountability*) (UN-HABITAT, 2003, p. 183, tradução nossa).

A transparência da política e das diretrizes do programa é essencial para a avaliação. Transparência significa deixar claro as regras e os objetivos de forma a que todo cidadão possa verificar se foram realizados ou não. Transparência envolve a publicação dos procedimentos importantes do programa social conforme projetados e conforme executados. Envolve ainda providenciar uma descrição detalhada sobre como o dinheiro público foi alocado e usado. Transparência é uma maneira clara e decisiva de combater a corrupção em todas as suas manifestações. A avaliação externa e independente das práticas é recomendada para a credibilidade dos dados apresentados pelas instituições governamentais. Em resumo, a transparência envolve disponibilizar toda a informação disponível sobre a política ou o programa público por meio de publicação do conteúdo mas também, o que é importante, garantir o acesso à informação da forma mais fácil possível e ao maior número possível de interessados.

Na esfera da habitação, a transparência pode ser ameaçada nas etapas de formulação e de implementação de um programa pela existência de organizações corruptas nas áreas metropolitanas, em busca de fontes de lucro no mercado imobiliário. Essas organizações exploram tanto a informação oficialmente publicada, quanto a informação revelada de forma corrupta sobre programas habitacionais propostos, para iludir comunidades pobres que desconhecem as propostas. As vítimas são enganadas, por exemplo, para vender terrenos a preços baixos, que as organizações corruptas depois vendem com muito lucro para as autoridades; e algumas vezes as organizações corruptas podem comprar casas em assentamentos precários para posteriormente receber indenização de programas de melhoria que vão atuar ali.

A participação social em todos os estágios do programa pode ajudar a diminuir essa ameaça à transparência, porque uma vez que as pessoas estão conscientes do que está acontecendo é menos provável que sejam enganadas.

O nível de realização segundo o qual esse Critério pode ser avaliado consiste na análise:

- do que foi publicado nos registros das autoridades locais
- do posicionamento de integrantes de grupos da comunidade local:
 - principalmente por meio do trabalho de campo
 - por meio da análise de pesquisas prévias concluídas, relativas a todos os estágios do programa
 - por meio de atas de reunião das associações locais
- do posicionamento de movimentos sociais, por meio de trabalho de campo, declarações publicadas, pesquisas realizadas e atas de reunião.

11. Responsabilização (accountability) pela política implementada

A responsabilidade pelo fornecimento de serviços deveria ser alocada com base no princípio da subsidiaridade – ou seja, ao nível adequado mais próximo consistente com a eficiência e o custo-benefício da entrega de serviços. Isso irá maximizar o potencial de inclusão dos cidadãos no processo de governança urbana. A descentralização e a democracia local deveriam melhorar a sensibilidade de políticas e iniciativas em relação às prioridades e necessidades dos cidadãos. As cidades e autoridades constituídas em pequenas localidades deveriam ser empoderadas com recursos suficientes e autonomia para cumprir com suas responsabilidades (UN-HABITAT, 2003, p. 183, tradução nossa).

Podemos dizer que a responsabilização (*accountability*) se torna possível por meio da transparência. Uma vez que estamos cientes de que alguma coisa não foi feita corretamente, e sabemos quem foi o ator (indivíduo ou instituição) que não agiu corretamente, a capacidade de identificar quem é em última instância responsável pela ação é criada. Isso, em essência, é o que entendemos por responsabilização. O público tem o direito de saber quem é a autoridade no governo e na administração pública e quais são suas ações; e esses indivíduos e instituições, por sua vez, devem estar preparados para responder por suas ações. A responsabilização permite à sociedade identificar os grupos ou os indivíduos que são responsáveis por ações específicas.

O julgamento por meio do Critério de responsabilização (*accountability*) seria baseado no grau em que a transparência permite que todas as ações relevantes sejam

responsabilizadas, em termos da identificação inequívoca de seus agentes: grupos ou indivíduos.

Quando os programas habitacionais são escrutinados e julgados deve ficar evidente que:

- o público em geral tem acesso à clara identificação dos agentes responsáveis em todos os estágios: formulação, implementação e avaliação
- qualquer questionamento em relação às consequências das ações pode ser conduzido com transparência
- todos aqueles com autoridade conduzem suas obrigações e responsabilidades de forma profissional

Além disso, devem ser investigadas as relações entre o nível de descentralização do poder público e o nível de responsabilização atingido pelo mesmo. Isso pois, quanto mais descentralizado o agente público, maior deveria ser o seu grau de responsabilização, uma vez que a identificação dos atores e das ações pela população deveria ser mais fácil, porque se tratam de relações que ocorrem na contigüidade do território usado e portanto mais acessíveis ao público (no sentido de todos).

12. Proteção contra o desemprego

[...] em alguns momentos a propriedade se torna instável. Quando a volatilidade econômica faz com que preços subam rapidamente, salários caiam ou o desemprego suba, muitos 'proprietários' perdem suas casas porque eles não podem quitar os seus pagamentos da hipoteca. Isto se tornou um problema grande na Grã-Bretanha no começo da década de 90 e na Colômbia em 1999 (CAMACOL, 2000; citado por GILBERT, 2001, p. 31, tradução nossa).

Uma família pobre que paga uma quantia mensal por acomodação, para comprar ou para alugar, com subsídios ou não, está sempre em risco de temporariamente perder a sua fonte de renda e de não ser capaz de continuar pagando pela acomodação. Na verdade, a maioria da população pobre não conta com uma fonte regular de renda. Muitas mulheres, por exemplo, trabalham como diaristas em casas de famílias de média e de alta renda nas quais não são contratadas com um salário mensal regular. Elas trabalham por dia, uma a duas vezes por semana, para

famílias diferentes. Dias de trabalho são perdidos se a família sair para uma viagem ou se a diarista ficar doente. Há também os camelôs, que nunca sabem ao certo quando poderão vender uma vez que não têm controle ou, muitas vezes conhecimento, das forças de mercado que podem afetar o seu negócio. Se uma rede grande de lojas aumenta os preços, os consumidores podem considerar as vendas nas ruas mais atraentes, enquanto que a redução de preços em um supermercado leva a um comércio mais fraco para os camelôs do entorno.

A existência de uma proteção contra o desemprego, ou a perda temporária de renda, pode fazer enorme diferença para o beneficiário. Proteções formais administradas por departamentos governamentais de emprego existem no Brasil para aqueles que têm registro formal em carteira de trabalho; eles recebem pagamentos por períodos de desemprego, o seguro-desemprego, que mesmo assim geralmente é por poucos meses. Os pobres, contudo, raramente possuem contratos de trabalho legais (CLT) ou regularizados. Um mecanismo de proteção que poderia trabalhar a seu favor, no caso de programas habitacionais, é um contrato bem elaborado para lidar com pagamentos irregulares. Este poderia ser elaborado de forma que, se uma família perdesse alguns pagamentos, não seria expulsa do programa (seja de subsídios ou financiamento para construção, compra ou aluguel). Por exemplo, até que a família possa pagar a dívida e voltar ao ritmo normal, poderia pagar uma “penalidade” com base na realização de trabalho à comunidade onde vive, sem remuneração. Se a falta de pagamento se tornasse permanente, medidas mais severas teriam que ser tomadas a fim de não subverter a finalidade original da cobrança, a qual, em princípio, visa obter pagamento mínimo dos beneficiários de forma a que o modelo possa atingir o maior número de pessoas.

Esse Critério objetiva determinar se tal prática, ou alternativas similares, estão presentes nos programas habitacionais em análise – no nosso caso, no Programa de Arrendamento Residencial.

13. Acesso a serviços (se eles existem e se as pessoas podem pagar por eles)

As visões diferem quanto à causa desse movimento. Enquanto alguns criticam os novos proprietários por negociarem o subsídio para obter dinheiro rapidamente, outros acreditam que a causa está no fato de que os beneficiários na verdade não têm recursos suficientes para viver na nova casa. Ao contrário de muitas áreas de barracos, as áreas das casas novas contam com serviços e espera-se que os moradores paguem por esses serviços. Dada a taxa

extraordinariamente alta de desemprego nas cidades da África do Sul, muitas famílias simplesmente não podem arcar com as somas envolvidas (GILBERT, 2004a, p. 26, tradução nossa).

Os serviços devem ser providenciados pelas autoridades governamentais. O acesso aos serviços é de fundamental importância para um programa habitacional. Abastecimento de água, coleta de lixo, iluminação, gás e sistemas de esgoto devem ser oferecidos junto com as unidades habitacionais. Nesse contexto é muito importante avaliar até que ponto os beneficiários podem pagar pelos serviços (como na abordagem “Local e Serviços”, que mencionamos anteriormente) e quanto eles podem pagar. Essa avaliação deveria ser realizada para todos os programas, a fim de assegurar ao governo que os beneficiários serão capazes de permanecer nas residências, após terem acesso a elas. Além disso, no caso de programas de melhoria de assentamentos precários existentes, a avaliação permite ao governo local determinar se as pessoas serão capazes de permanecer em suas casas depois que o preço dos terrenos aumentar em razão das melhorias.

Esse Critério tem o objetivo de verificar se iniciativas similares a essas avaliações foram realizadas e também de conferir se os serviços foram fornecidos onde necessário.

14. Mobilidade das pessoas após ocuparem a residência: a habilidade para mudar se descontente com a residência; a necessidade relutante de mudar em razão da falta de dinheiro para pagar pelos serviços; ou equilíbrio

Uma vez que a política de subsídios está em vigor há mais tempo no Chile, há um maior número de críticas sobre a deterioração das áreas da habitação de interesse social. [...] A deterioração tem sido acelerada pelo fato de que poucas famílias conseguem mudar de sua nova vizinhança (GILBERT, 1993; RICHARDS, 1994). Ainda que dois quintos da população entrevistada em uma pesquisa quisesse mudar, praticamente não houve movimento nessa direção (CADE CONSULTORES, 1995, p. 2). Da mesma forma que em áreas de baixa renda em outras cidades latinoamericanas, a dificuldade em obter hipotecas para comprar casas usadas significa que o mercado imobiliário real mal funciona (GILBERT, 1999). Ainda que o governo tenha introduzido um programa em 1996 para encorajar um movimento maior, essa iniciativa teve pouco efeito (HELD, 2000, p. 20) (GILBERT, 2004a, p. 25, tradução nossa).

Estatísticas ou informações sobre a mobilidade das pessoas que se beneficiam de programas habitacionais pode ser uma maneira útil de julgar se um programa foi bem sucedido em seus objetivos. Um dos argumentos a favor de políticas de aluguel é

o de que as famílias não se sentirão “presas” à residência (GILBERT, 2003), mas como inquilinos terão condições de mudar se a área se deteriorar, perder o seu valor ou se tornar muito perigosa.

Há também o caso mencionado no Critério acima, no qual a família não desejava mudar, não deveria mudar segundo as metas do programa, mas em razão da falta de renda para pagar pelos serviços a família teve que mudar. Esse fenômeno deveria ser observado nos programas. Estatísticas oficiais sobre mobilidade dentro da cidade deveriam ser levantadas, para ajudar a identificar certas tendências, incluindo o mercado de propriedades e de terrenos. Acreditamos que a informação para este Critério é uma das mais difíceis de obter sem um trabalho de campo em São Paulo. Isso ocorre em razão da falta de tradição de auto-avaliação pelo governo associada à prática limitada pelo mesmo de ações de transparência e de responsabilização. Ainda assim, vale a pena tentar obter esta informação relevante a fim de evoluir no julgamento de programas habitacionais.

15. Regras de financiamento do programa beneficiam os pobres (qual é a taxa de juros, como está financeiramente estruturado, o acesso ao crédito)

A falta de crédito para a habitação para as famílias pobres também tem sido uma reclamação recorrente na Colômbia. Em 1994, o diretor da INURBE culpou a falta de financiamento à habitação pelo fracasso da sua agência em fornecer muitos subsídios à habitação (SALAZAR, 1994, p. 31). No final dos anos 1990, o problema do crédito tornou-se ainda mais complicado diante das taxas de juro muito altas de forma que, embora o crédito estivesse disponível, poucas famílias poderiam arcar com o reembolso dos encargos financeiros. Isso significou que poucas famílias “poderiam ter acesso ao crédito que fez a diferença entre o preço da casa e as suas poupanças e subsídios combinados” (CAMACOL, 2000a, p. 10). O fracasso do crédito direto aos pobres é irônico uma vez que os colombianos ofereciam subsídios mais baixos que os chilenos por causa da força do seu setor financeiro habitacional, um setor que recentemente tem sido enfraquecido por decisões feitas pelo Tribunal Constitucional. Ainda que haja esperança que novos sistemas irão encorajar os bancos a emprestar às crescentes categorias de trabalhadores independentes, os problemas atuais do sistema financeiro tornam essa possibilidade pouco provável (CHAPARRO, 2000) (GILBERT, 2004a, pp. 26-27, tradução nossa).

O objetivo desse Critério é empreender uma análise cuidadosa das regras financeiras de cada programa habitacional. A evolução do orçamento da cidade no período de estudo é uma ferramenta importante para contextualizar o total do gasto

público em habitação de interesse social. O déficit da cidade com o governo federal e os seus impactos também devem ser analisados.

As questões que devem ser levantadas são:

- A quantia gasta com habitação foi proporcionalmente significativa no orçamento?
- Uma vez que um programa recebeu uma alocação para habitação, com base em que regras deveria então alocar fundos para diferentes aspectos do programa?
- Dependendo da quantia que um programa específico recebe, as regras de financiamento são adequadas para beneficiar os pobres?

O conhecimento sobre se o valor gasto foi significativo ou não permite fazer julgamentos melhores de cada programa.

Em cada programa, é importante checar se a estrutura financeira, ou aspectos dela, de fato beneficiam os pobres, em vez da indústria da construção civil, por exemplo. Taxas de juros, períodos de pagamento, condições de pagamento, condições de elegibilidade dos beneficiários e acesso ao crédito: todos esses elementos devem ser analisados da perspectiva da busca pelo acordo mais eficaz e justo para os pobres. Reduzir as exigências formais de comprovação de renda é uma política crucial para melhorar a elegibilidade ou a aceitação do beneficiário.

Outro elemento importante que pode ser observado é o acesso indireto ao crédito (ou ao microcrédito), por exemplo, por meio de outras iniciativas públicas desenhadas para promover atividades de trabalho produtivas. É relevante assegurar se essas iniciativas de crédito (se disponíveis) tiveram impacto nos programas habitacionais e se resultaram de parcerias com ou sem a esfera pública.

16. Acesso à infra-estrutura urbana de lazer

Complementando as estratégias de moradia e individuais para a gestão da subsistência, a ação social coletiva é uma característica chave das comunidades pobres, seja ela contínua ou esporádica, relativa a atividades de lazer, desenvolvimento e manutenção de espaços públicos e ativos, ou para o propósito de protesto, proteção ou campanhas políticas. Para fazer com que essa ação social cooperativa seja efetiva e sustentável, uma base organizacional é em geral essencial, com uma liderança que seja suficientemente confiável e que conquiste o respeito de seus integrantes (UN-HABITAT, 2003, p. 151, tradução nossa)

A classificação 'CBO' inclui muitos tipos de grupos, tais como teatros comunitários e grupos de lazer; grupos de esporte; sociedades ou associações de moradores; grupos de crédito e poupança; grupos para cuidar de crianças; grupos de suporte às minorias; clubes; grupos de proteção; e outros. Todos refletem a natureza heterogênea da população das favelas e os seus interesses e necessidades. Eles podem existir informalmente, totalmente fora do Estado, ou podem ser semi-oficiais ou terem *status* legal oficial [...] (UN-HABITAT, 2003, p. 151, tradução nossa).

A infra-estrutura urbana de lazer deve ser providenciada pela municipalidade. Há vários estudos empíricos relacionados à importância do acesso ao lazer. Uma quadra de esportes, áreas verdes, um palco para o desenvolvimento de atividades culturais como teatro e dança, uma sala de música comunitária: todos esses são elementos importantes de uma infra-estrutura que, associada a recursos humanos competentes e bem treinados, têm comprovadamente beneficiado as comunidades de muitas maneiras. Por exemplo, a presença de parte desta infra-estrutura, desses objetos, associada à presença de sistemas de ações que os animem, está amplamente relacionada ao sucesso de projetos destinados a reduzir o nível de violência, de gravidez na adolescência, de propagação da AIDS e de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DSTs), e de uso excessivo de drogas.

Um programa habitacional deveria se preocupar em fornecer uma infra-estrutura efetiva de equipamentos para o lazer da comunidade. Aprimorar as unidades habitacionais é a preocupação central de qualquer programa de melhoria de assentamentos precários, mas a criação de uma infra-estrutura de lazer é crucial para o desenvolvimento da coesão social e da cidadania que irão promover o sucesso a longo prazo do programa. A mesma lógica se aplica a programas cujo objetivo é construir unidades habitacionais. Programas envolvendo subsídios e aluguel devem também atentar para a acessibilidade de infra-estruturas de lazer públicas próximas e talvez agir para providenciar mais, se necessário. A parceria entre secretarias municipais nas ações pode contribuir muito para que esse Critério seja atendido.

17. Preocupação com o ambiente (água, sistema de saneamento, descarte de lixo, áreas verdes, materiais de construção não-tóxicos, reciclagem, sustentabilidade)

As cidades devem manter o equilíbrio entre o social, o econômico e as necessidades ambientais das gerações atuais e futuras. Isso deve incluir um compromisso claro de redução da pobreza urbana. Líderes de todos os setores da sociedade urbana devem ter uma

visão estratégica de longo prazo do desenvolvimento humano sustentável e a habilidade de conciliar interesses divergentes para o bem comum (UN-HABITAT, 2003, p. 183, tradução nossa).

As cidades latinoamericanas também enfrentam problemas ambientais em razão da [...]. A poluição da água também é severa, o tratamento do esgoto em geral não existe, e os efluentes são descartados sem processamento nos cursos d'água (JENKINS, SMITH e WANG, 2007, p. 263, tradução nossa).

Como especifica o Relatório de Água e Saneamento da UN-HABITAT (2003), 'Governos e agências internacionais precisam reconhecer que as áreas urbanas têm necessidades específicas de água e saneamento que são diferentes daquelas das áreas rurais, e elas também têm vantagens específicas em relação aos assentamentos rurais [...]' (MORENO, 2003, p. 50, tradução nossa).

O Critério é similar ao Critério 13, voltado ao acesso a serviços fornecidos pela municipalidade. Entretanto, o meio ambiente é um conceito que atravessa fronteiras dos diversos campos da intervenção governamental. Na Região Metropolitana de São Paulo, os principais mananciais que abastecem as represas que atendem a Região estão sendo cada vez mais poluídos pela falta de sistemas de saneamento e de coleta de lixo nos assentamentos precários localizados nas áreas de mananciais, conforme discutimos. Esses locais não apenas fornecem nascentes e cursos d'água, mas são também áreas de preservação ambiental da vegetação original, a qual continua a desaparecer. Fica claro, portanto, que há vários desafios interconectados crescentes que devem ser enfrentados, com base em uma estratégia ampla, detalhada, capaz de abarcá-los todos. Os programas habitacionais que lidam com assentamentos precários precisam adotar esta abordagem.

Além disso, uma vez que o meio ambiente é uma preocupação crucial para qualquer tipo de programa habitacional, a municipalidade é a instituição responsável pela regulamentação sobre como essa preocupação deve ser enfrentada. Um exemplo concreto está em certos materiais de construção tóxicos, que deveriam ter seu uso proibido, como certas tintas de parede, bem como um tipo de material para telhados amplamente utilizado em assentamentos precários no Brasil. Esse material, a telha de amianto, ou telhado de amianto (um asbesto com fibras de sílica na sua composição) causa doenças pulmonares, principalmente entre aqueles envolvidos na sua produção. Não foi definido ainda se os habitantes também têm sido afetados.

Um problema generalizado na construção civil no Brasil é o intenso uso de madeira, nos canteiros de obra, que na maioria dos casos não é certificada. A

organização Greenpeace lançou campanha (Programa Cidades Amigas da Amazônia) a respeito visando a proteção da Amazônia, na qual denunciava em especial a Prefeitura de São Paulo, pela enorme quantidade de madeira não-certificada comprada por esta para fins de construção civil.

Iniciativas de reciclagem e de sustentabilidade² devem sempre ser parte de um programa habitacional. Iniciativas de sustentabilidade devem incluir:

- o uso de materiais de construção renováveis
- o uso de materiais de construção de baixo impacto sobre o meio ambiente
- o estabelecimento de uma prática e cultura de reciclagem em todos os estágios de um programa habitacional
- o estabelecimento e a manutenção de um sistema de abastecimento de água potável
- o estabelecimento e manutenção de uma coleta eficiente e efetiva de lixo reciclável e de lixo orgânico
- o estabelecimento e manutenção de sistemas de coleta de esgoto efetivos e eficientes
- a criação de mais áreas verdes nas zonas centrais como parte integral de todos os programas sociais
- o encorajamento a famílias residentes de assentamentos alvo de programas de melhoria a cultivar plantas que tenham sido aprovadas como adequadas e seguras no que se refere ao terreno e arredores. É importante que haja orientação quanto às espécies a serem cultivadas, dependendo do tipo de terreno, pois algumas combinações são potencialmente perigosas, como plantar bananeiras em encostas de alta declividade, já que esta planta absorve muita água, tornando-se pesada e trazendo o risco de desabamento de parte da encosta.

² Estamos utilizando a palavra sustentabilidade no sentido de algo que se mantenha estável ao longo do tempo. A palavra é adequada à noção de Meio Ambiente, a nosso ver, no sentido de que algo sustentável é algo que colabora para que os ciclos naturais dos eventos naturais – na medida do que ainda permanece – não sejam mais desestabilizados pela extração de recursos. Ao contrário, é algo que favorece que esses ciclos se mantenham estáveis ao longo do tempo.

18. Amplitude da iniciativa (em uma abordagem holística); relação com todo o espaço da cidade e da região metropolitana; integração no interior da cidade

Torna-se cada vez mais claro que as estratégias para lidar com a pobreza urbana devem considerar muito mais que a oferta de habitação e de serviços físicos. Elas têm que considerar questões de governança e de vontade política; de propriedade e direitos; de capital social e acesso; de tecnologia adequada envolvendo pessoas de baixa renda em atividade política e econômica; e de coordenação e parcerias entre todos os vários parceiros em atividades urbanas que estão atualmente voltadas a um público limitado e que devem ser ampliadas por meio de diferentes meios. [...] As novas estratégias de base local para reduzir a pobreza e para melhorias urbanas combinam aspectos de processos viabilizados pelo mercado, com novas abordagens holísticas anti-pobreza e de parcerias. Elas são conduzidas com base em planejamento de longo prazo e compromissos orçamentários, e devem incorporar altos níveis de compromisso local e de posse local para garantir sustentabilidade ao esforço [...] (UN-HABITAT, 2003, p. 164, tradução nossa).

A amplitude da iniciativa é um Critério que tem o objetivo de julgar se os programas habitacionais são concebidos, formulados, como parte de um complexo, de um conjunto, o qual é representado pela cidade e pela Região Metropolitana de São Paulo. Nessa abordagem, o programa é visto não apenas em termos de sua localização na cidade, mas como parte de uma totalidade, de um conjunto de intervenções na Região Metropolitana. A Região Metropolitana, concebida como um complexo integrado de trabalho, é a unidade preliminar de análise e cada intervenção deve, ao máximo possível, ser formulada com todas as outras em mente. Parcerias entre os órgãos internos da municipalidade e entre várias municipalidades na Região Metropolitana são vitais para permitir que essa abordagem aconteça. A formação de consórcios entre as municipalidades pode contribuir muito para o estabelecimento de parcerias de longo prazo.

A formulação de um programa e de suas regras deveria permitir que identificássemos esse Critério em cada programa. Entretanto, é também relevante saber se o que foi definido nos objetivos do programa foi cumprido.

Em síntese, para o cumprimento adequado desse Critério, o programa deveria ser formulado e implementado de forma integrada, com um complexo de intervenções, todas considerando a totalidade do território usado da região metropolitana e da cidade, com a finalidade de atingir o seu máximo desenvolvimento.

19. Preocupação com o uso eficiente do solo (considerando que há falta de terrenos para a habitação nas metrópoles)

A resposta óbvia a essa questão se dá por meio da abordagem de ‘local e serviços’; um caminho que tem sido aceito e financiado por bancos de desenvolvimento por várias décadas. ‘Local e serviços’ são um corolário natural para a melhoria das favelas. Essa técnica antecipa e previne a formação de favelas fornecendo aos pobres uma forma de desenvolver o aprimoramento de sua casa de uma forma ordenada. Este caminho economiza nos custos do serviço porque alguns serviços são instalados antes do assentamento. É até aceitável fornecer lotes sem serviços contanto que o *layout* dos assentamentos permita que os serviços sejam instalados de forma barata depois que a população der início à construção (JACOBS e SAVEDOFF, 1999, p. 32). Antecipar o desenvolvimento urbano providenciando áreas organizadas para assentamentos também ajuda a prevenir a ocupação de encostas ou de baixadas suscetíveis a enchentes, ambas as quais são perigosas para os assentados e caras do ponto de vista da oferta de serviços. Consultoria em construção pode ser oferecida aos assentados por meio de assistência técnica e algumas economias de escala podem ser obtidas por meio da compra de materiais de construção no atacado. Em um mundo imperfeito, a lógica por trás do caminho “local e serviços” é impecável (GILBERT, 2001, p. 45, tradução nossa).

A experiência em Santiago sugere que embora encorajar o mercado imobiliário no sentido de trabalhar de forma mais eficiente seja essencial, isso não irá por si só melhorar a qualidade do estoque de habitações. A menos que haja uma expansão adequada dos serviços e da infra-estrutura, o mercado eficaz vai simplesmente produzir preços mais altos para o solo com serviços. Discutivelmente, os governos latinoamericanos estão no momento colocando muita confiança nas virtudes inerentes a um mercado imobiliário sem impedimentos (GILBERT, 2001, p. 49, tradução nossa).

A abordagem Local e Serviços pode ser muito eficiente na sua exploração do solo disponível na cidade. Trata-se, conforme explicamos no capítulo anterior, de uma abordagem que deve ser constantemente adotada para a melhoria de todos os programas, atuais e futuros, no espaço da cidade e também em parceria com as municipalidades da região metropolitana. É um meio viável de promover o acesso dos pobres a um terreno com serviços, que no entanto foi pouco aplicado na prática até hoje. O objetivo da abordagem Local e Serviços é correlacionar a capacidade de pagamento de um grupo de pessoas pobres que necessite de residência com o preço dos terrenos e os custos de infra-estrutura (básica e mais avançada). Objetiva prover infra-estrutura essencial a preços de mercado, o que, segundo o Banco Mundial, permite oferecer a infra-estrutura a preços de serviços básicos que as pessoas possam pagar, para evitar a revenda de casas subsidiadas aos pobres pelo poder público. No

caso de assentamentos precários, os serviços são oferecidos aos residentes que já estão lá.

Contudo, para tirar o máximo proveito do solo na cidade o papel da municipalidade continua crucial. A administração pública municipal deve:

- planejar o uso do solo na cidade
- providenciar serviços e infra-estrutura
- regular como o mercado imobiliário deve atuar na cidade

O objetivo desse Critério é identificar o grau de preocupação de cada programa habitacional com o acesso (no sentido de capacidade de pagamento dos beneficiários) à terra e ao seu uso eficiente quanto à disponibilidade geral de terrenos na cidade e de forma que o programa habitacional não seja um instrumento de segregação involuntária.

20. Preocupação com o grupo de beneficiários como uma comunidade (não desagregar o capital social previamente estabelecido)

O capital social foi enfraquecido porque as famílias têm sido ‘realocadas para a periferia da cidade, longe de amigos, parentes e da velha vizinhança’ (DUCCI, 2000, p. 163). O tamanho pequeno das novas casas tem ajudado a destruir o conceito de família estendida (GILBERT, 2004a, p. 25, tradução nossa).

No caso de programas que irão intervir em uma comunidade previamente estabelecida, é de grande importância que qualquer capital social anteriormente formado no grupo de beneficiários não seja desagregado, se é que é possível evitar isso (GILBERT, 2001). O capital social nesse contexto é a relação de confiança entre membros da comunidade e outras características de sua organização social como normas e sistemas, que contribuem para aumentar a sua eficiência (PUTNAM, 1996, p. 177, citado por ABRAMOVAY, 2003, p. 84).

Programas que irão trabalhar com uma comunidade estabelecida, ou que irão formar uma nova comunidade em uma nova área, têm que identificar redes sociais relevantes existentes na comunidade antes da intervenção e fazer um esforço concentrado para preservar essas redes.

Esse Critério deve ser identificado principalmente por meio de trabalho de campo. A análise da formulação do programa deve indicar também se alguma ação foi tomada para evitar ou minimizar a desagregação, ou se mais investigação é necessária

para determinar se o que foi planejado foi implementado, por meio da avaliação de documentos empíricos secundários (os que foram mencionados ao final das seções dos critérios 8 e 9 acima) e especialmente por meio de trabalho de campo.

9.2 Apontamentos Finais do Capítulo

O objetivo desse Capítulo foi definir critérios que sejam úteis à análise detalhada de programas habitacionais, para estudarmos o Programa de Arrendamento Residencial. Os critérios foram formulados em relação a uma perspectiva particular de tempo e espaço, que são objeto da pesquisa: São Paulo, sua Região Metropolitana, Brasil, no tempo atual. Tínhamos por meta levar isso em consideração enquanto criávamos ou redefiníamos os critérios e também no momento de apresentá-los. Com essa apresentação dos critérios que identificamos como importantes, o caminho está agora aberto para a análise do Programa de Arrendamento Residencial. No próximo Capítulo, apresentaremos seus aspectos formais e no Capítulo subsequente, realizaremos a análise do Programa com base nestes critérios aqui discutidos e no trabalho de campo.

CAPÍTULO 10. Uma iniciativa de construção de moradias no município de São Paulo: o Programa de Arrendamento Residencial e a importância da inovação por ele trazida

Neste capítulo vamos estudar o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) principalmente em relação aos seus aspectos formais, acessíveis por meio de documentos secundários. Observaremos sempre o Programa com foco na sua implementação no município de São Paulo, nosso objeto de estudo. Creio que o primeiro aspecto para o qual podemos chamar atenção é que o PAR é uma iniciativa federal implementada em parceria com municípios, ou em parceria com estados e municípios atuando em conjunto.

Dessa forma, cabe perguntar: por que analisar um Programa federal, se o trabalho até aqui esteve preocupado principalmente com as atribuições municipais? Há vários motivos que respondem a essa pergunta, que certamente ficarão mais claros ao longo da análise, mas o principal deles é que vimos uma inovação muito grande na formulação do Programa e sua implementação no município de São Paulo após 2001 foi considerada por muitos atores, inclusive o Banco Mundial, um exemplo muito bem-sucedido de parceria entre as instâncias federal e municipal, uma vez que quem liderou e lidera a implementação do Programa é a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), em parceria com a Caixa Econômica Federal (CAIXA). Considerando essa atribuição principalmente municipal na implementação, no caso de São Paulo, pensamos que a escolha já pode ser justificada. Recentemente (em 2007) o Estado também ingressou na parceria, por meio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), conforme veremos.

A inovação na formulação do Programa de Arrendamento Residencial que nos chamou atenção é o fato de ele ser o único programa público que trabalha com arrendamento implementado no município de São Paulo, bem como é o único programa habitacional público do Brasil a lidar com arrendamento. O fato de ser arrendamento com opção de compra permite ofertar às famílias a possibilidade de pagar parcelas mensais mais reduzidas do que pagariam para aquisição, sendo o preço das parcelas similar ao de um aluguel.

Nos anos recentes, muitos governos se tornaram interessados em programas de arrendamento (*leasing*). A essência do arrendamento é combinar as vantagens de alugar e de comprar. Ao invés dos locatários ‘perderem’ todo o seu aluguel para o proprietário, parte do seu pagamento mensal vai para a eventual compra da casa. Este arranjo satisfaz a necessidade de algumas famílias de alugar no início de suas vidas, mas as quais queiram um dia se tornar proprietárias. Ele é particularmente adequado para famílias com uma renda regular a quem faltem reservas para efetuar um depósito em uma casa. Na última década, Chile, Brasil e Colômbia introduziram alguma variedade deste esquema híbrido de aluguel-compra (GILBERT, 2003, p. 231, tradução nossa).

O Programa mencionado nesta citação é o PAR. Suas regras logo de início nos pareceram conter um potencial muito importante, em dois aspectos principalmente: primeiro tornar a compra de um imóvel mais acessível, por não necessitar de depósito inicial e a mensalidade ser próxima ao preço de um aluguel. Segundo, justamente por combinar as vantagens de compra e aluguel, nos pareceu minimizar uma série de questões negativas associadas à compra de imóvel público, por exemplo a dificuldade de mobilidade após a aquisição, conforme discutiremos. Vamos então conhecer os aspectos formais do Programa.

10.1 O surgimento e as normas gerais do Programa de Arrendamento Residencial

O Programa de Arrendamento Residencial foi criado em 1999, pela Medida Provisória MPV 1.823/1999 de 29/04/1999, de origem do executivo, por meio do órgão Secretaria de Desenvolvimento Urbano, do Ministério da Previdência e Assistência Social, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Esta Medida Provisória foi por diversas vezes alterada¹ até ser convertida na Lei 10.188, de 12/02/2001².

¹ Reeditada pela MPV 1.823-1, de 27/05/99; 1.823-2, de 24/06/99; revogada e reeditada pela MPV 1.864-3, de 29/06/99; 1.864-4, de 27/07/99; 1.864-5, de 25/08/99; 1.864-6, de 22/09/99; 1.864-7, de 21/10/99; 1.864-8, de 18/11/99; revogada e reeditada pela MPV 1.944-9, de 09/12/1999; 1.944-10, de 06/01/2000; 1.944-11, de 03/02/2000; 1.944-12, de 02/03/2000; 1.944-13 de 30/03/2000; 1.944-14, de 27/04/2000; 1.944-15, de 26/05/2000; 1.944-16, de 26/06/2000; 1.944-17, de 26/07/2000; 1.944-18, de 23/08/2000; 1.944-19, de 21/09/2000; 1.944-20, de 19/10/2000; 1.944-21, de 16/11/2000; 1.944-22, de 14/12/2000; revogada e reeditada com alteração pela MPV 2.135-23, de 28/12/2000; 2.135-24, de 26/01/2001; convertida na Lei 10.188, de 12/02/2001.

² Esta Lei encontra-se no Anexo VI para consulta.

A Lei 10.188, de 12/02/2001 “cria”o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e estabelece as normas gerais do Programa. No início, a Caixa Econômica Federal (CAIXA) era o agente gestor do Programa. Em redação de 2004 que altera a Lei 10.188 (atualizando-a como a Lei 10.859, de 14/04/2004), a gestão do Programa passa ao Ministério das Cidades e sua operacionalização à Caixa Econômica Federal. Tanto a primeira como a segunda redação da legislação referente ao PAR informam que a CAIXA recebe remuneração pelas atividades exercidas no âmbito do Programa, sendo esta definida pelos ministros das Cidades e da Fazenda em conjunto³.

O objetivo do Programa, conforme definição oficial, é proporcionar moradia à população de baixa renda, por meio de arrendamento residencial com opção de compra. O PAR vincula a oferta de opções de arrendamento a empreendimentos adquiridos pelo Programa. Os empreendimentos podem ser novos, contratados na planta, em construção ou a recuperar/reformar. As unidades habitacionais dos empreendimentos são ofertadas às pessoas físicas elegíveis pelo Programa.

São diretrizes do programa o fomento à oferta de unidades habitacionais e à melhoria das condições do estoque de imóveis existentes, a promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas, a intervenção em áreas objeto de Planos Diretores, a criação de novos postos de trabalho diretos e indiretos, o aproveitamento de imóveis públicos ociosos em áreas de interesse habitacional e o atendimento aos idosos e portadores de deficiência física (MINISTÉRIO DAS CIDADES, página na internet, último acesso em outubro de 2008).⁴

As áreas de atuação do PAR são as capitais estaduais, regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs) e municípios com população urbana superior a cem mil habitantes.

Os recursos do Programa são operacionalizados por meio de um fundo exclusivo criado para ele pela CAIXA, que se chama Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O FAR contém recursos onerosos adquiridos por empréstimo do FGTS e recursos não

³ Veja também nos Anexos VII, VIII, e IX outras referências importantes de legislação do PAR, nesta ordem consecutiva: a resolução nº 314 do Conselho Curador do FGTS, de 1999; a Lei 10.859, de 14 de abril de 2004, que altera a Lei 10.188, de 12 de fevereiro de 2001; e a Portaria nº 142, de 24 de março de 2005, que dispõe sobre os recursos do PAR.

⁴ www.cidades.gov.br/

onerosos provenientes dos fundos FAS, FINSOCIAL, FDS e PROTECH, e da rentabilidade das disponibilidades do FAR. O FAS é o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (criado pela Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974); o FINSOCIAL corresponde ao Fundo de Investimento Social (criado pelo Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982); o FDS é o Fundo de Desenvolvimento Social (a que se refere o Decreto nº 103, de 22 de abril de 1991); e o PROTECH corresponde ao Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo (criado por Decreto de 28 de julho de 1993 e hoje extinto).

No âmbito nacional até maio de 2008 eram elegíveis para o Programa famílias com renda mensal de até R\$ 1.800,00 (então esse valor foi atualizado para R\$ 2.200,00, conforme veremos no fim deste Capítulo). Esse valor era oriundo de uma regra de quando o PAR foi criado, de que podiam ser atendidas famílias com renda até seis salários mínimos. Vale observar que pelo valor atual do salário mínimo (R\$ 415,00 a partir de março de 2008) o teto do Programa, se mantidas as regras, estaria em R\$ 2.490,00. Este é mais um elemento de constatação do que afirmávamos na seção sobre desigualdade a respeito de as elevações do salário mínimo não mais terem um impacto direto na renda da população pobre, a qual é em geral desvinculada deste, por ser em maioria informal. Para que o Programa permanecesse voltado às rendas mais baixas, ele não acompanhou o aumento do salário mínimo. Há, no entanto, uma exceção no teto do Programa para os profissionais da área de segurança pública, principalmente os policiais civis e militares, que até maio de 2008 eram aceitos com renda mensal de até R\$ 2.400,00 (nesta data esse valor foi atualizado para R\$ 2.800,00).

Quanto aos atores do PAR, o Ministério das Cidades é o agente gestor, conforme comentamos, e tem por função estabelecer as diretrizes, regras e demais condições que regem a aplicação dos recursos do Programa.

As seguintes outras funções cabem a Estados e/ou Municípios ou Distrito Federal: identificar os locais para implantação dos projetos; indicar as famílias a serem beneficiadas; promover ações facilitadoras e redutoras dos custos de implantação dos projetos, tais como – redução de tributos, contribuições e taxas; encaminhar recursos financeiros, bens ou serviços “economicamente mensuráveis”, necessários à realização das obras e serviços do empreendimento (MINISTÉRIO DAS CIDADES, página na

internet, último acesso em outubro de 2008). Acreditamos que estes itens constituem grande parte da implementação do PAR.

À Caixa Econômica Federal (CAIXA) cabe operacionalizar o Programa e gerir o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

As Empresas do Ramo da Construção Civil também são agentes importantes no Programa e têm a função de “apresentar à CAIXA e executar os projetos de produção, reforma ou recuperação de empreendimentos nas áreas contempladas pelo Programa” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, página na internet, último acesso em outubro de 2008).

Já as Empresas do Ramo da Administração Imobiliária têm por responsabilidade administrar os contratos de arrendamento, os imóveis e os condomínios. Essa responsabilidade é enorme, bem como é crucial para o bom funcionamento do Programa, como veremos.

A liberação de recursos é feita por meio do seguinte procedimento: uma empresa construtora propõe à CAIXA a aquisição e produção do empreendimento; a CAIXA realiza análise técnica e de risco para avaliar a construtora e o projeto do empreendimento; também é realizada a análise jurídica do vendedor do imóvel, da construtora proponente e da regularidade e legalidade da documentação do empreendimento; a habilitação definitiva da proposta é concedida, mas desde que respeite o limite do orçamento do FAR por unidade habitacional para o Programa e por Unidade da Federação; então acontece a liberação dos recursos, que é feita em parcelas mensais, que são creditadas na conta corrente da empresa construtora e condicionadas ao cumprimento do cronograma físico-financeiro da obra (seja esta de construção, reforma ou recuperação).

Apenas após a conclusão do empreendimento as unidades começam a ser arrendadas às famílias elegíveis para o PAR. Aqui entra o papel crucial do poder público local, de identificar as famílias a serem beneficiadas. No caso de São Paulo a realidade se deu de modo que a Prefeitura, após 2001, tivesse um papel maior do que o estabelecido por estas normas, como veremos posteriormente. No âmbito interno da Prefeitura, SEHAB identifica os beneficiários e houve a inovação de inserir a COHAB na lógica do PAR, tendo a COHAB papel misto, como veremos – por um lado, seu papel é semelhante

ao da CAIXA, embora subordinado a esta, e por outro corresponde ao papel de poder público local.

As famílias selecionadas pelo poder público local passam ainda por mais uma seleção, desta vez feita pela CAIXA, que leva em conta a análise cadastral (se a família não possui dívidas no sistema financeiro), a renda familiar bruta e a margem de renda disponível para ser destinada às despesas com o arrendamento.

Veremos mais detalhes desse processo na prática para a cidade de São Paulo, mas por hora vale frisar que, se por um lado a CAIXA não visa lucro com o PAR, por outro lado também não está apta a comprometer os recursos do FAR. Na lógica do Programa, os recursos do Fundo devem ser constantemente readquiridos. Ou seja, a CAIXA fornece os recursos à construtora e posteriormente esses recursos serão, ou devem ser, recuperados por meio do recebimento das taxas de arrendamento (que são corrigidas, mas não sofrem incidência de juros) pagas pelas famílias moradoras.

10.2 O prelúdio do PAR em São Paulo: gestão Celso Pitta, de 1997 a 2000

O Programa de Arrendamento Residencial teve um prelúdio no município de São Paulo na Gestão Celso Pitta (1997-2000), embora seu real início tenha sido a partir de 2001 na Gestão Marta Suplicy. Um evento importante que ocorreu na gestão Pitta foi a assinatura de um convênio entre a COHAB e a CAIXA para a implementação do Programa de Arrendamento Residencial, em 21 de dezembro de 1999. Este convênio não implicou a contratação de nenhum empreendimento durante a gestão (CONSTANTINO, 2007).

Conforme descrevemos na análise da gestão, em seu Programa de Cortiços, desenvolvido por SEHAB e HABI, a Prefeitura também teve papel de agente facilitador para a aprovação dos projetos do PAR da CAIXA, por meio de celebração de convênios de cooperação técnica, envolvendo movimentos sociais, principalmente os voltados aos cortiços e da região central (Relatório de Gestão 1997/2000, DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO, 27 de dezembro de 2000). O nome formal do Programa de Cortiços era: Sub-Programa de Recuperação para Uso Habitacional ou Misto de Edificação Deteriorada. Tinha por objetivo recuperar edificações deterioradas, reformar edificações

ociosas e produzir novas unidades habitacionais, viabilizando o atendimento à população moradora de cortiços.

O Programa de Cortiços da Prefeitura consistia na formalização de convênios de cooperação técnica com associações sem fins lucrativos (que eram principalmente associações por moradia), visando a concessão de recursos para aquisição de imóveis, ou realização de melhorias, ou de reformas em imóveis. A SEHAB atuava por meio de HABI como agente facilitador para as entidades que buscavam financiamento da CAIXA pelo PAR. HABI utilizava-se do Convênio de Cooperação Técnica, que permitia viabilizar a aprovação dos projetos por meio da Lei de Habitação de Interesse Social. HABI acompanhava todo o trâmite da aprovação dos projetos para objetivar a sua agilização, e funcionava como interlocutora entre o Departamento de Aprovação e cada Associação, sendo esta última representada pela sua Assessoria Técnica, a responsável pelos projetos. Ao final da gestão haviam sido assinados sete convênios por este Programa de Cortiços. Os convênios não resultaram na produção de unidades habitacionais na gestão (REGIONALIZAÇÃO DE HABI, Subsídios Técnicos, HABI-1, fevereiro de 2001).

Foram assinados os seguintes convênios, com os seguintes movimentos por moradia, no âmbito do Programa de Cortiços, de 1997 a 2000⁵:

- 1) Associação do Movimento de Lutas por Moradia XXIV de Outubro, Convênio assinado no dia 10 de agosto de 2000;
- 2) Entidade Civil da Unificação das Lutas de Cortiço – ULC, Convênio assinado no dia 07 de julho de 2000;
- 3) Movimento de Moradia dos Encortiçados, Sem-Teto, Catadores de Papelão da Região Central de São Paulo (da Rua Santa Rosa), Convênio assinado no dia 12 de abril de 2000;
- 4) Movimento de Moradia dos Encortiçados, Sem Teto, Catadores de Papelão da Região Central de São Paulo (da Rua Fernão Sales), Convênio assinado no dia 12 de abril de 2000;
- 5) Associação Comunitária dos Moradores Dois de Novembro, Segunda Vitória Nove de Julho, Convênio assinado no dia 05 de julho de 2000;

⁵ Fonte: Relatório de Gestão 1997/2000, DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO, 27 de dezembro de 2000.

6) Movimento de Moradia dos Encortiçados, Sem-Teto, Catadores de Papelão da Região Central de São Paulo (da Rua Prestes Maia), Convênio assinado no dia 11 de outubro de 2000;

7) Fórum dos Cortiços e Sem Teto de São Paulo, Convênio a ser assinado, em dezembro de 2000.

Adriano Constantino (2007), nos explica ainda que na administração Pitta foram assinados 22 convênios com associações e movimentos por moradia, para a construção de novos conjuntos habitacionais por meio de mutirão com autogestão, que no entanto não ocasionaram nenhuma outra ação. A Gestão Marta Suplicy, de acordo com o autor, decidiu prosseguir com estes convênios. Porém, como não havia recursos orçamentários próprios suficientes para dar continuidade imediata a todos eles, a gestão propôs – às associações que se interessassem – atendimento pelo Programa de Arrendamento Residencial. Como as características de ambos os programas são muito diferentes, metade das associações não quis migrar para o PAR, de modo que foram onze os convênios integrados ao PAR (CONSTANTINO, 2007).⁶

Como a Gestão Celso Pitta é acusada de improbidade administrativa em algumas instâncias (sua improbidade administrativa foi comprovada em outras áreas, como de contratos para a coleta de lixo, por exemplo), a Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio da SEHAB, nos informou (em 2008) que os valores dos recursos utilizados em programas habitacionais no período de 1993 a 2000 não podem ser acessados pelo público até que o Ministério Público termine de investigá-los (desde 1993 porque o mesmo problema se aplica à Gestão Paulo Maluf), como já comentamos. Por isso não apresentaremos os valores utilizados pelo PAR nesta gestão de 1997 a 2000. De qualquer maneira, tudo leva a crer que não houve nenhum gasto significativo ligado ao PAR na gestão, uma vez que as principais ações que ocorreram foram a assinatura de convênios e um estudo de viabilidade, como veremos abaixo. A ausência de transparência e responsabilização nestas duas gestões é enorme. O que há de registro a respeito das ações habitacionais é um ou outro documento, que a equipe técnica produziu, além de relatório

⁶ Dentre os aspectos diferentes nos dois programas destacam-se no PAR: impossibilidade de autogestão, dificuldade das associações interferirem no Projeto da obra e composição da demanda com base nos critérios da CAIXA, mais rígidos do que os do FMH no que se refere à comprovação da capacidade de pagamento (CONSTANTINO, 2007).

completo sobre o Cingapura, que se deve às exigências do BID, e algumas informações publicadas com o nome de Relatório de Gestão no Diário Oficial do Município em dezembro de 2000. A sensação a respeito dessas duas gestões (1993-1996; 1997-2000) nas longas pesquisas que fizemos na biblioteca de HABI era próxima à de pesquisar alguma civilização de outra época histórica, só que sem a impressão de tentar alcançar uma beleza do desconhecido que isso poderia acarretar, mas ao contrário, com a percepção de imersão em um universo árido de documentos desconexos. Assim, procurávamos fragmentos deixados aqui e ali (relatórios sobre uma etapa de um programa, por exemplo, algo que tivesse alguma pista do que foi realmente realizado) e juntávamos esses fragmentos, em uma pesquisa investigativa.

Outro evento importante que marca o prelúdio do PAR no município de São Paulo ocorreu após uma reunião realizada no dia 04 de fevereiro de 2000, entre o Prefeito, a Superintendência de Negócios da Caixa Econômica Federal e o Presidente do então Programa de Valorização do Centro de São Paulo (PROCENTRO), que gerou um estudo sobre as possibilidades de implantar unidades do PAR na região central, utilizando as leis vigentes, como a Operação Urbana Centro e a legislação específica do Programa de Habitação de Interesse Social (PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL NA ÁREA PROCENTRO, SEHAB, abril de 2000).

O PROCENTRO chegou a analisar 14 opções de terrenos, a maioria deles de pequenos lotes a serem desmembrados. Também selecionou quatro áreas que seriam as mais favoráveis ao PAR e permitiriam a construção de 2.508 unidades habitacionais. O estudo afirma ainda que a implantação de unidades PAR no centro visava possibilitar a realização de projetos de renovação urbana no seu entorno, com aumento da oferta de equipamentos sociais, como escolas e postos de saúde, áreas verdes e atividades de lazer.

O estudo também alertou à época para o fato de que a Operação Urbana Centro poderia provocar o deslocamento da população de baixa renda para longe do centro pela valorização que iria acontecer, chamando atenção para a necessidade de medidas que mitigassem tal impacto. Reforçou também a intenção do PROCENTRO de evitar um processo de valorização do centro muito rápido e intenso, que impedisse a permanência dos moradores de baixa renda no centro.

A intenção de intervir em terrenos privados da área central estava presente no estudo, que tinha por objetivo identificar lotes subutilizados que pudessem receber novas construções, bem como identificar edificações deterioradas que deveriam ser reformadas e recicladas para usos complementares, para aproveitar a densa infra-estrutura física e de serviços.

A conclusão do estudo foi a de que o PROCENTRO considerava importante incentivar o uso habitacional na região central, como uma maneira eficiente de promover e manter a requalificação da região, de modo que ela não se esvaziasse no horário noturno e se tornasse mais atrativa a novos equipamentos urbanos. Também consideraram que seria vantajoso para a população se instalar no centro, pela diminuição do tempo gasto para se deslocar da moradia ao emprego, pelo valor agregado da urbanização e porque pagariam menos na “aquisição” do que “as reais diferenças de preço de moradia entre o centro e o subúrbio” (PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL NA ÁREA PROCENTRO, SEHAB, abril de 2000, sem numeração de página).

Por fim, o estudo apresenta uma tabela de valores dos quatro terrenos estudados, mostrando que três deles seriam inviáveis no âmbito do PAR por apresentarem valores superiores a 20 mil reais, que era o teto do Programa para terrenos à época. No entanto, o estudo afirma ainda que com o uso de recursos da Operação Urbana Centro para subsidiar parte do preço dos terrenos seria possível viabilizar os quatro terrenos.

Assim, ao final da Gestão Celso Pitta, o saldo do PAR no município era o de que o número de empreendimentos passíveis de viabilização era pequeno, face à disponibilidade de recursos do Programa e às necessidades do município (PAR REFORMA – COMO AVANÇAR?, 2003). A Gestão Celso Pitta foi em verdade um prelúdio à implementação do PAR, que se estabeleceu efetivamente em São Paulo na gestão seguinte, de Marta Suplicy (2001-2004). A Gestão Marta Suplicy contou também com a mudança de legislação federal do PAR, que de Medida Provisória se tornou Lei em 2001, como vimos.

10.3 O verdadeiro início e características do PAR em São Paulo na gestão Marta Suplicy: inovação e parceria com os movimentos por moradia

No período de 2001 a 2004 a SEHAB desenvolveu ações inovadoras na área central por meio do **Programa Morar no Centro**. As ações incluíram gestão participativa e provisão habitacional. O Estatuto da Cidade de 2001 teve grande importância no incentivo à realização dessas ações. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são um bom exemplo de um instrumento do Estatuto que colaborou às ações: elas ajudaram e ajudam a conter a valorização fundiária e imobiliária em algumas áreas onde foram decretadas, facilitando com isso acordos do poder público com o setor privado na recuperação de imóveis abandonados (BALANÇO DE GESTÃO, SEHAB e COHAB, 2001-2004, de dezembro de 2004).

O objetivo do Programa Morar no Centro, conforme já descrevemos, era articular os agentes públicos, privados e comunitários, envolvidos ou interessados em desenvolver ações ligadas à reabilitação e à inclusão social no centro, promovendo o resgate histórico e arquitetônico da cidade. Era voltado à melhoria das condições de vida dos moradores da área central e à atração de novos moradores para a região, “de todas as classes sociais, priorizando a reciclagem de prédios vazios e de valor arquitetônico e combinando soluções habitacionais com ações qualificadas de geração de renda” (BALANÇO DE GESTÃO, SEHAB e COHAB, 2001-2004, de dezembro de 2004, p. 30).

O Morar no Centro articula-se com as ações de reabilitação do centro inseridas no Programa Ação Centro, que envolve dezesseis secretarias, cinco empresas municipais e é coordenado pela Emurb. Tendo em vista que experiências internacionais mostram que os investimentos efetuados para reabilitar as áreas centrais, por provocar a valorização imobiliária, podem causar a expulsão da população de baixa renda, a Prefeitura adotou várias estratégias para garantir a permanência desta população. Entre elas, os programas altamente subsidiados e instrumentos urbanísticos que incentivam a promoção de habitação social e a articulação da oferta de moradias com programas de geração de renda (RELATÓRIO DE GESTÃO COHAB-SP, 2001-2004, de dezembro de 2004, p.13).

As ações visavam garantir a produção habitacional em terrenos ou edifícios ociosos – podendo envolver reforma ou construção nova –, recuperar áreas pouco

dinâmicas por meio do fortalecimento do tecido social e da participação ativa da comunidade e propor projetos especiais de reabilitação pontual de edifícios ociosos e subutilizados ou áreas degradadas com alta carga simbólica, como o edifício São Vito e a Favela do Gato. O Programa incluía também ações intersecretariais de moradia transitória, destinadas à população de rua ou moradora de baixos de viadutos (BALANÇO QUALITATIVO DE GESTÃO, SEHAB e COHAB, 2001-2004, de dezembro de 2004, p. 30).

O Programa Morar no Centro inseriu na lógica da sua intervenção alguns dos programas do governo federal. As ações do governo federal na habitação no município de São Paulo incluem o Programa de Subsídios da Habitação de Interesse Social (PSH) e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). As ações do Programa Morar no Centro na linha de atuação de produção habitacional, assim, incluíram o **Programa de Arrendamento Residencial (PAR)**.

A Prefeitura (SEHAB e COHAB-SP) assinou um convênio com a Caixa Econômica Federal em 21 de maio de 2001. Este convênio de cooperação era bem mais amplo do que o anterior e visava aumentar a produção de empreendimentos e o atendimento à demanda. Este fato permitiu a viabilização em maior escala do que se tornou um dos principais instrumentos do Programa Morar no Centro para financiar a produção habitacional, o Programa de Arrendamento Residencial. O PAR permitiu financiar a reabilitação de edifícios indicados pela SEHAB ou pelos movimentos populares. Essa modalidade de atuação do PAR foi denominada de PAR/Reforma. Interessante observar que a parceria da Prefeitura com os movimentos sociais já se reflete no Programa desde o início, com a indicação de prédios por estes também. O PAR foi considerado elegível pelo BID como contrapartida no Programa de Reabilitação da Área Central: como componentes da contrapartida nacional aos investimentos do Banco foram aceitos, dos investimentos feitos pela CAIXA no PAR, os empreendimentos Celso Garcia, Riskallah Jorge, Maria Paula e Brigadeiro Tobias (ou Labor) (CONSTANTINO, 2007). De acordo com a COHAB-SP, o PAR Reforma por ela implementado utilizou também recursos do Fundo Municipal de Habitação, como veremos.

O PAR visava atender famílias com renda entre três/quatro⁷ a seis salários mínimos (nos valores da época), por meio de um financiamento de 180 meses (15 anos), com opção de compra do imóvel ao final do período. A SEHAB visou atender também à população de renda mais baixa (que correspondeu na prática às famílias com cerca de três a quatro e meio salários mínimos), e para isso negociou com o governo federal recursos específicos para subsídios ao PAR, além de ter proposto diversos incentivos fiscais ao Programa. Para alguns casos, a SEHAB adotou a política de subsidiar parcial ou totalmente o custo de compra do imóvel, para que o custo final da reabilitação fosse mais acessível à população de baixa renda. Houve também ações para adequar o PAR à realidade específica da área central de São Paulo: a SEHAB elaborou, com a colaboração dos movimentos sociais do centro, um conjunto de propostas para melhorar o desempenho do Programa quanto às exigências de qualidade, de custo e de prazos. Aqui já podemos ver como o papel da Prefeitura foi maior do que o inicialmente desenhado para ela, tomando a frente da implementação na realidade.

A SEHAB também implementou ações para agilizar os procedimentos de aprovação dos projetos dos empreendimentos, para agilizar o encaminhamento de leis para que fossem possíveis as isenções fiscais de Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Taxas de Aprovação de Projetos, e para agilizar os entendimentos com associações conveniadas visando seu atendimento pelo PAR (CONSTANTINO, 2007).

De acordo com as regras do Programa (de 2001 a 2004), as famílias pagavam taxas mensais de arrendamento com valores iguais a 0,7% do preço da moradia (a partir de maio de 2008 mudou para 0,8%). Há uma outra possibilidade formulada pelo Ministério das Cidades – este existe desde 2003, quando passou a definir as diretrizes gerais do PAR – de que a taxa de arrendamento pode ser de 0,5% (a partir de maio de

⁷ A norma do Programa PAR definia o atendimento a famílias com renda de no máximo até seis salários mínimos. No entanto, pela estrutura financeira do Programa, famílias que ganhassem menos de três salários mínimos não conseguiam ser elegíveis e não seriam selecionadas. Então a Prefeitura divulgava que famílias com renda de três a seis SM seriam elegíveis. Porém, ainda, dependendo do empreendimento apenas as famílias com mais de quatro SM conseguiam passar pela triagem, de modo que o PAR foi se dividindo informalmente em empreendimentos para a demanda de 3 a cerca de 4,5 SM – sendo que, para que esses empreendimentos voltados à demanda de menor renda existissem, o papel da Prefeitura de 2001 a 2004 foi fundamental – e em empreendimentos para a demanda de 4,5 a 6 SM. Voltaremos a esse tópico, quando poderemos ver essa questão de maneira mais detalhada.

2008 mudou para 0,6%), desde que a renda da família atendida seja de, no máximo, quatro salários mínimos (desde maio de 2008, mudou para renda máxima de R\$ 1.700,00) e o valor da unidade igual ou menor a R\$ 29 mil (na época da gestão em São Paulo, hoje é R\$ 39 mil). Na cidade de São Paulo, em razão dos valores atingidos pelas unidades, a aplicação da taxa de 0,5% foi considerada viável para parcela dos apartamentos de menor área, em prédios em reforma no centro. Os custos da construção motivaram duas elevações do limite de valor por moradia estabelecido para o Programa em São Paulo nessa gestão (de R\$ 25 mil para R\$ 28 mil e para R\$ 32,2 mil) (RELATÓRIO DE GESTÃO COHAB-SP, 2001-2004, de dezembro de 2004, p. 32). Posteriormente esse limite foi novamente aumentado, como veremos (desde maio de 2008 é R\$ 48 mil). Vale observar que, desde a época da gestão (e até hoje), 50% das unidades do PAR deveriam ser destinadas a essa modalidade com taxa de arrendamento menor, que é informalmente conhecida como PAR 2. Os empreendimentos de Reforma na área central costumam misturar essas duas opções de arrendamento (0,5% e 0,7%) para metragens diferentes de unidades habitacionais.

O Programa de Arrendamento Residencial **na área central** permitiu de 2001 a 2004 a conclusão de 464 unidades habitacionais em cinco prédios:

- Edifício Rizkallah Jorge, com 167 unidades habitacionais;
- Edifício Fernão Sales, com 54 unidades habitacionais;
- Edifício Celso Garcia, com 84 unidades habitacionais;
- Edifício Maria Paula, com 75 unidades habitacionais;
- e Edifício Brigadeiro Tobias (ou Labor), com 84 unidades habitacionais.

Segundo o Balanço de Gestão SEHAB/COHAB de dezembro de 2004, a reforma desses edifícios partiu de iniciativas dos movimentos populares, com o apoio e participação da SEHAB. Os movimentos sociais atuantes nesse processo foram principalmente o Movimento de Moradia do Centro (MMC), o Movimento Sem-Teto do Centro (MSTC), a Unificação das Lutas de Cortiços (ULC) e o Fórum dos Cortiços e Sem Teto de São Paulo (FC). Eles indicaram os edifícios e a demanda, tendo portanto um papel extremamente relevante, em parceria com o poder público local.

Ao final da gestão em 2004, a expectativa do PAR para a **área central** era de permitir a produção de cerca de 1.523 unidades habitacionais até 2006, contando com as

464 unidades já concluídas. Portanto foram viabilizadas outras 1.059 unidades habitacionais, além das concluídas.

As 1.059 unidades viabilizadas estavam previstas em cinco empreendimentos, que se encontravam em execução ou em fase avançada de negociação com a CAIXA ao final da gestão e compreendiam iniciativas de movimentos de moradia, da Prefeitura (SEHAB/COHAB-SP) e inclusive de proprietários privados. Os empreendimentos eram os seguintes: Edifício São Paulo (152 UHs); Joaquim Carlos (93 UHs); 25 de janeiro (385 UHs); São Vito (375 UHs) e Rua do Ouvidor (54 UHs). Conforme veremos no fim deste capítulo, nem todos foram concluídos, sendo o São Vito, que provavelmente será demolido, o caso mais emblemático de descontinuidade.

De acordo com o Balanço de Gestão SEHAB/COHAB 2001-2004, a experiência do PAR quanto às obras de reforma foi inédita no Brasil e muito trabalhosa para criar com bases sólidas um programa de reabilitação duradouro e transformador. Uma das principais dificuldades foi a adequação dos projetos arquitetônicos, da mão-de-obra, dos materiais e procedimentos construtivos a uma reforma desse tipo.

Vale lembrar que no Brasil, ao contrário da Europa, não há nenhuma tradição nesse sentido, nem mão-de-obra especializada, nem know-how significativo para avaliação de custos de reformas, nem tampouco empresas especializadas. Escolher e avaliar previamente um edifício para saber se há condições estruturais para a reabilitação e se o custo da obra estará adequado ou não aos valores do financiamento do PAR, negociar a compra de imóveis com vários proprietários em um mercado virtualmente supervalorizado como o do centro, cujas propriedades apresentam, em geral, diversas e intrincadas pendências fundiárias e tributárias, treinar mão-de-obra e encontrar fornecedores para problemas específicos desse tipo de reforma, tudo foi um teste. Por isso, edifícios já concluídos, como o Rizkallah Jorge, foram verdadeiros laboratórios, pioneiros nesse tipo de intervenção, e não por acaso o projeto arquitetônico desse empreendimento foi premiado pela crítica especializada (BALANÇO DE GESTÃO, SEHAB e COHAB, 2001-2004, de dezembro de 2004, p. 32).

Além do **Programa PAR/modalidade Reforma** desenvolvido na **área central**, com financiamentos voltados à reabilitação de edifícios na região, há o **Programa PAR/modalidade Construção**. Ambas estas modalidades do Programa foram implementadas na gestão 2001 a 2004, podendo ter sido resultado de duas iniciativas diversas: o **PAR/COHAB** e o **PAR Iniciativa Privada/com SEHAB**. Todas as

combinações entre estas iniciativas e modalidades foram financiadas pela Caixa Econômica Federal e possuíam as mesmas regras de atender a famílias com renda entre três/quatro e seis salários mínimos, por meio de um financiamento de 180 meses (15 anos), com opção de compra do imóvel ao final do período.

Os trabalhos para viabilizar empreendimentos com financiamento pelo PAR, cujo agente financeiro e operador é a Caixa Econômica Federal, contaram com diversas atividades tanto em SEHAB como na COHAB-SP. Os estudos de viabilidade, a indicação de imóveis e prédios possíveis para reabilitação contaram com os esforços do GTAI (Grupo Técnico de Análise de Intervenções), que apresentaram várias possibilidades de viabilização do Programa. A COHAB-SP viabilizou a aquisição do Hotel São Paulo e o Edifício São Vito (RELATÓRIO DE GESTÃO COHAB-SP, 2001-2004, de dezembro de 2004, p.17).

O **PAR/COHAB** consistiu em uma parceria da Caixa Econômica Federal com a COHAB-SP. Suas ações foram a entrega de 1.575 unidades habitacionais, de acordo com nossos cálculos, e a viabilização (incluindo as entregues) de 4.135 unidades habitacionais (de acordo com o Balanço de Gestão, SEHAB e COHAB, 2004), para as quais a CAIXA disponibilizou os recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e a COHAB-SP: selecionou e alienou os terrenos; realizou a licitação para a escolha das construtoras; elaborou, analisou e acompanhou a aprovação de projetos; propôs e obteve a aprovação para adequações de normas e critérios estabelecidos para o PAR à realidade da cidade de São Paulo, como aceitação de edifícios com elevadores e de maior número de unidades num determinado perímetro, e adequação dos valores limites do programa aos preços de terra e construção verificados na cidade, entre outros; realizou o trabalho social; e foi a gestora do Programa, realizando o acompanhamento e coordenação das atividades dos vários agentes envolvidos, como projetistas e construtoras (BALANÇO DE GESTÃO, SEHAB e COHAB, 2001-2004, de dezembro de 2004).

No **PAR Iniciativa Privada**, os empresários viabilizavam os empreendimentos diretamente com a CAIXA. Mas era a SEHAB, por meio da Superintendência de Habitação Popular (HABI), quem indicava a demanda. Nesta modalidade foram entregues 3.494 unidades habitacionais (incluindo as 464 unidades habitacionais entregues pelo **PAR Reforma** na área central) (BALANÇO DE GESTÃO, SEHAB e COHAB, 2001-2004, de dezembro de 2004).

As unidades habitacionais entregues pelo PAR na gestão de 2001 a 2004 correspondem a 21,90% do total de unidades habitacionais entregues pela gestão, considerando as frentes de oferta de moradias, regularizações e posses (no caso de reassentamento de famílias, sem incluir ações de concessão de titularidade), e urbanização e qualificação urbana (urbanização de favelas, entre outros). Assim, representam parte significativa do montante de unidades habitacionais ofertadas. Apresentamos novamente na tabela abaixo o total de unidades produzidas pelo PAR na Gestão Marta Suplicy (dado já apresentado na análise da gestão).

Tabela 22 Unidades habitacionais produzidas por meio do PAR, de 2001 a 2004, em São Paulo

Programa	Unidades Habitacionais Entregues	Unidades Habitacionais Viabilizadas*	Famílias Beneficiadas
PAR - Programa de Arrendamento Residencial	5.069	7.706	7.931

* Nota: as unidades habitacionais viabilizadas incluem as entregues na contagem.

Fonte: *Balanço Qualitativo de Gestão*, SEHAB e COHAB, 2001-2004, de dezembro de 2004, p. 84.

Vejamos agora na tabela abaixo o montante de recursos utilizados no PAR (dado também já apresentado na análise da gestão). Vale lembrar que nessa gestão a Prefeitura gastou, de 2001 a 2004, o total de R\$ 1.381.295.000,00 com os programas habitacionais, sem incluir despesas de pessoal. Desse montante, a maioria dos recursos veio do orçamento municipal, sendo o total do orçamento municipal gasto em habitação no período de R\$ 1.160.827.000,00 (ainda sem incluir despesas de pessoal). Os outros recursos, ou seja, os recursos captados, somaram o restante gasto no período, de R\$ 220.468.000,00. Dentre os recursos captados, os recursos gastos no PAR correspondem a R\$ 143.587.000,00, ou seja, 65,12% do total (os recursos utilizados no PAR foram despendidos pela CAIXA, com exceção de um aporte do FMH que mencionamos abaixo). Se considerarmos o total geral (orçamento e captados), os recursos gastos no PAR correspondem a 10,39% do montante de recursos utilizados com habitação no total da gestão. Podemos considerar, assim, que o PAR teve uma implementação eficiente nesta gestão, já que correspondeu a 21,90% do total de unidades habitacionais entregues pela gestão, utilizando 10,39% do montante de recursos.

Tabela 23 Relatório Financeiro do PAR, 2001 a 2004, São Paulo*

Recursos não-orçamentários da PMSP					
Recursos Utilizados no PAR	2001	2002	2003	2004	Total Gestão 2001-2004 (em R\$ mil)
PAR COHAB e Iniciativa Privada*	3.751	12.455	87.530	39.852	143.587

*Nota: Os recursos do PAR estão totalizados.

Fonte: *Balanço Qualitativo de Gestão*, SEHAB e COHAB, 2001-2004, de dezembro de 2004, p. 102

As 5.069 unidades habitacionais (UHs) entregues na gestão pelo PAR estão distribuídas em 31 empreendimentos imobiliários. Eram 1.877 UHs em execução do empreendimento ao término da gestão e 760 UHs com projeto ou em projeto ao final da gestão. O total de empreendimentos viabilizados (incluindo os entregues) pelo PAR no município no período de 2001 a 2004 correspondeu a 40 edifícios⁸ (BALANÇO DE GESTÃO, SEHAB e COHAB, 2001-2004, de dezembro de 2004).

Vejam também alguns dados sobre o PAR do Relatório de Gestão da COHAB de dezembro de 2004. É importante ressaltar que os recursos financeiros mencionados a seguir tratam das unidades viabilizadas, que incluem as entregues e correspondem a um valor maior do que o total efetivamente gasto, cujo representa apenas as unidades concluídas. Os valores abaixo incluem as unidades contratadas para além da gestão (viabilizadas) e também as unidades na iminência de contratação.

PAR COHAB – Construção, em dezembro de 2004:

Recursos despendidos: R\$ 131,9 milhões

Áreas: 201 mil m²

UHs: 4.135 viabilizadas, das quais 1.927 tinham previsão de conclusão em 2004 (pelos nossos cálculos foram concluídas 1.575 unidades habitacionais), 1.890 tinham previsão de conclusão no primeiro semestre de 2005, e 318 no segundo semestre de 2005.

PAR COHAB – Reforma, em dezembro de 2004:

Recursos despendidos: Seriam originalmente R\$ 17,1 milhões no total, como está no Relatório, mas com a descontinuidade do São Vito, entendemos que os recursos utilizados ficam em R\$ 4,4 milhões (dado obtido em CONSTANTINO, 2007, p. 176), cujos foram aportados do FMH, correspondentes ao Edifício São Paulo.

UHs: 152 UHs encontravam-se em obras (Edifício São Paulo, antigo Hotel São Paulo), e 375 UHs encontravam-se em fase avançada de viabilização (Edifício São Vito). O segundo foi descontinuado, como mencionamos, mas o primeiro, o Edifício São Paulo, foi concluído.

Disponibilizamos no Anexo V uma tabela produzida por Adriano Constantino (2007) que retrata a situação completa do PAR-COHAB ao final da gestão, para todas as

⁸ Veja no Anexo IV – Lista de Empreendimentos PAR (2001-2004) a lista dos edifícios viabilizados pelo PAR na Gestão 2001-2004.

unidades habitacionais viabilizadas, mostrando inclusive a porcentagem dos serviços executados e a data de término prevista.

O Anexo IV, complementar a este, conforme afirmamos, disponibiliza a lista total de empreendimentos resultado do PAR (SEHAB e COHAB) na gestão 2001-2004, diferenciando as unidades habitacionais entre entregues e viabilizadas.

A história do Edifício São Paulo registrada por Adriano Constantino (2007), que inclusive a conheceu de perto na COHAB, é emblemática a respeito de como a Prefeitura de São Paulo, por meio da SEHAB e da COHAB, tomou a frente da implementação do PAR no município de São Paulo.

O Edifício São Paulo era originalmente a sede do Hotel São Paulo até o final da década de 70 e início da década de 80. Localizado na Praça da Bandeira, era um Hotel tradicional e importante da cidade, destino de visitantes ilustres, como o ex-presidente francês Charles De Gaulle (CONSTANTINO, 2007). Então foi abandonado e durante 30 anos permaneceu como uma materialidade desvalorizada, em uma porção esquecida do centro de São Paulo.

A idéia de realizar um conjunto residencial ali com equipamentos públicos no seu interior surgiu do Fórum dos Cortiços, antigo movimento por moradia do centro. Em 1999 o movimento promoveu uma ocupação deste prédio, para onde foram 3.000 pessoas. Eis um evento no qual a materialidade desvalorizada passa claramente a ter um novo papel e é construído um novo código de sentidos para as ações em sistema indissociáveis dos “seus” objetos também em sistema (SANTOS, 1996; MELUCCI, 2001). Novo uso é dado a essa materialidade, de modo a privilegiar as pessoas também desvalorizadas e a chamar atenção política para os espaços opacos da cidade (SANTOS, 1996; SANTOS e SILVEIRA, 2001), o que é um novo código de sentido proposto pelo movimento social. Com isso, o movimento realizou pressão para viabilizar uma reforma ali, pelo PAR. Não era esperada nenhuma participação da administração municipal além do licenciamento, uma vez que previa-se que a administração Celso Pitta não se mobilizaria por uma iniciativa nesse sentido.

O trabalho realizado pelo movimento foi o de localizar um empreendimento adequado, o qual fosse vendido pelos proprietários a preço viável, encontrar uma construtora que se interessasse pela execução da obra, e negociar para que a CAIXA

aprovasse o financiamento. No entanto o movimento não conseguiu concluir seu intento porque houve obstáculos na concretização da venda do prédio (CONSTANTINO, 2007). Em 2002 tivemos a oportunidade de entrevistar uma importante liderança do Fórum dos Cortiços para outro trabalho e ela confirmou que esse vinha sendo o processo de negociação com a CAIXA (movimento e CAIXA diretamente), mas que eles vinham buscando a inserção de subsídios no Programa, porque sem subsídios era difícil viabilizar qualquer empreendimento pelo PAR.

Na Gestão Marta Suplicy (2001-2004) a negociação se amplia com os movimentos para o PAR-REFORMA de modo geral, porque a Prefeitura toma a iniciativa de participar, de assumir a implementação (tanto no PAR-REFORMA, quanto no PAR-CONSTRUÇÃO). E o início da participação efetiva da Prefeitura no Programa é o que vai fazer dele um programa ainda mais especial, por permitir a implementação de diversas formas inovadoras, como já afirmamos. No próximo Capítulo, vamos ver como essa implementação é inovadora, mas também é importante já deixar claro que o trabalho da Prefeitura (SEHAB e COHAB) em geral não chegou ao conhecimento dos beneficiários, em especial dos que não participam dos movimentos, indicando que teria sido e ainda faz-se necessária maior transparência das ações, para o benefício dos cidadãos e até mesmo benefício político para a Prefeitura, de ser reconhecida pelo trabalho.

O Fórum dos Cortiços reivindicou a intervenção da SEHAB e da COHAB na Gestão Marta no processo de viabilização do Edifício São Paulo. A gestão decidiu intervir por considerar, entre outros fatores, que o abandono de tal Edifício em plena Praça da Bandeira no centro tinha um impacto negativo para a cidade, em especial para a região central e que por isso era fundamental a sua recuperação (CONSTANTINO, 2007).

A gestão tentou diversas negociações visando vender o prédio ao FAR, sem sucesso. A única maneira encontrada de adquiri-lo foi por meio de desapropriação do prédio pela Prefeitura, com recursos do FMH e utilizando-se de um decreto de interesse social (DIS). A desapropriação só foi possível porque foi abatida do valor de avaliação do prédio a dívida relativa ao IPTU, dos antigos proprietários com o Tesouro Municipal (CONSTANTINO, 2007). Com a desapropriação, a Prefeitura pagou um valor

considerado justo pelo prédio, o que era um pouco abaixo do valor de mercado, conforme apuramos em entrevista com ex-funcionários da COHAB-SP.

Com contrato assinado pela COHAB-SP, CAIXA e Seta Construções (a construtora), a reforma do Edifício São Paulo teve início em 21/10/2004 e deveria ter sido concluída um ano depois, mas apenas foi concluída em outubro de 2006.

O projeto de reforma foi elaborado pela Fábrica Urbana, escritório de projetos contratado pela COHAB por meio do FMH. Foi a COHAB quem gerenciou a elaboração e aprovação do projeto de reforma – este deveria ser aprovado pela CAIXA e pelos órgãos de licenciamento. Segundo Constantino (2007), o projeto de reforma foi de grande complexidade porque não é simples adaptar um hotel para um conjunto residencial.

Os apartamentos projetados para o edifício envolviam tipologias com um e dois dormitórios e quitinetes, em 152 unidades. A ocupação residencial foi projetada para acontecer do 4º até o 21º andar porque a Gestão Marta Suplicy decidiu dar uso diferenciado às áreas do térreo ao 3º andar, que abrigariam um Centro de Educação Infantil e uma Unidade Básica de Saúde. As obras seriam contratadas pela COHAB, mas utilizando recursos das Secretarias de Educação e Saúde do município (CONSTANTINO, 2007). Segundo entrevista em 2008 com a funcionária da Prefeitura Rosélia Ikeda, essas ações inovadoras foram concluídas.

Visando criar matrículas separadas, de forma a permitir que as áreas residenciais pudessem ser transferidas para a propriedade do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) e que as áreas dos equipamentos públicos ficassem em propriedade do Município, foi realizada a incorporação da reforma, proposta pela COHAB e que se constituiu numa experiência inovadora, inclusive, para os cartórios, acostumados a incorporar construções novas, mas não reformas (CONSTANTINO, 2007, p. 184).

Outra inovação no processo foi esse fato de que as áreas de equipamentos públicos continuaram pertencendo ao município. Dessa forma, a Prefeitura comprou o prédio e posteriormente as áreas residenciais do mesmo passaram à propriedade do FAR, portanto da CAIXA. No entanto, a CAIXA não chegou a comprar o prédio, que foi doado a ela pela Prefeitura como um subsídio às famílias, uma vez que os estudos mostravam ser inviável adequar o prédio às exigências de valores máximos da CAIXA, pois a

reforma é um processo muito caro. Assim foi o processo nas palavras de Constantino (2007):

Muito trabalho houve, também, para ajustar o orçamento do empreendimento aos limites admitidos pelo Programa, com muitas avaliações, negociações, revisões de especificações e reduções de custos, do qual participaram COHAB, CEF [CAIXA], a projetista e a construtora, selecionadas em licitações realizadas pela COHAB. Mesmo com todos os ajustes, verificou-se a necessidade de se efetuar a doação do prédio, que foi aprovada pelo Conselho Municipal de Habitação (reunião de 07.07.2004), como um subsídio às famílias que serão atendidas, garantindo, assim, que esse empreendimento fosse executado em consonância com a proposta de reabilitação do Centro com inclusão social. Subsídios como esse, da esfera municipal em parcerias com o governo federal, têm ocorrido em outras grandes cidades brasileiras, revelando-se como um mecanismo importante para a habitação de interesse social e, particularmente, para o combate à degradação das áreas centrais. (CONSTANTINO, 2007, p. 184).

Dessa forma, parte dos recursos do PAR investida pela Prefeitura foi oriunda do Fundo Municipal de Habitação (FMH) – o Balanço Qualitativo de Gestão SEHAB e COHAB 2001-2004 contém essa informação e com base em entrevista com ex-Gestor do PAR na COHAB, apuramos que isso ocorreu principalmente nesse empreendimento Edifício São Paulo. Vale lembrar que na Gestão Marta o Conselho Municipal de Habitação (CMH), foi totalmente reformulado. Ele é um conselho de caráter deliberativo e representa diversos segmentos sociais (Prefeitura Municipal de São Paulo, com 13 representantes; Secretaria de Habitação do Estado, com um representante; CDHU, com um representante; CAIXA, com um representante; entidades comunitárias e organizações populares ligadas à habitação, com 16 representantes eleitos; e há outros 16 representantes, oriundos de diversos segmentos da sociedade civil, como universidades, sindicatos, ONGs, e outras entidades ligadas à habitação). Uma das funções do Conselho é estabelecer os critérios de prioridade para seleção dos beneficiários do PAR.

Todo o trabalho da Prefeitura na implementação, assim, é fundamental e consiste: na indicação e viabilização de terrenos (feito pela COHAB) e prédios (COHAB e SEHAB); na indicação da demanda (SEHAB e COHAB); na negociação com movimentos sociais e proprietários e intermediação entre movimentos sociais, proprietários e CAIXA (SEHAB e COHAB); na promoção de ações facilitadoras e redutoras dos custos de implantação dos projetos, como redução de tributos,

contribuições e taxas (SEHAB e COHAB); na revisão de projetos arquitetônicos (COHAB e SEHAB), na contratação de construtoras (COHAB); e no encaminhamento de recursos financeiros, bens ou serviços “economicamente mensuráveis”, necessários à realização das obras e serviços do empreendimento (SEHAB e COHAB).

O papel da Prefeitura na implementação, então, é muito significativo, ela é uma grande viabilizadora do programa. E essas ações que ela implementa exigem muito tempo da sua equipe de habitação, remunerada com recursos municipais. Assim, o trabalho da Prefeitura como viabilizadora do PAR é uma forma importante de subsídio ao Programa, pois é uma grande quantidade de trabalho que, quando exercido com empenho, implica na produção de uma quantidade maior de unidades habitacionais com mais qualidade, como aconteceu na gestão 2001 a 2004. É um investimento da Prefeitura, que exige muito trabalho e um trabalho que não tem visibilidade nenhuma. Como declarou o ex-Gestor do PAR na COHAB-SP, Adriano Constantino, em entrevista à autora em 2008:

Se não tivesse esse investimento [da Prefeitura], que não aparece de jeito nenhum, não teria acontecido praticamente o Programa. É uma questão de vontade política. [...]. Houve uma participação grande da SEHAB nessa negociação [...]. Ela participa da conversa, do entendimento, da articulação. E com a população também. Foi muito importante para viabilizar, coisa que, se não tivesse havido isso, eu duvido que o empreendimento teria acontecido. É uma questão de gestão mesmo, em outros empreendimentos também. Principalmente no centro aconteceu dessa forma. Se você for ver, não aparece nada da Prefeitura. No entanto, ela que viabilizou. Ela que foi atrás do prédio, fez os primeiros estudos, de projeto, convenceu a construtora e foi todo um trabalho lá, com mil embargos, do prédio. Então essas coisas foram sendo equacionadas com gestão da SEHAB.

*Depoimento de Adriano Constantino, Ex-Gestor do PAR na COHAB-SP, 2001-2004.*⁹

A história do Edifício São Paulo é um exemplo de como a Prefeitura de São Paulo, de 2001 a 2004, por meio da SEHAB e da COHAB, tomou a frente da implementação do PAR no município de São Paulo. Como descrevemos, em todos os empreendimentos SEHAB e/ou COHAB tiveram papel muito importante.

⁹ No próximo Capítulo detalharemos a realização do trabalho de campo.

O Banco Mundial realizou recentemente (em 2007) um relatório¹⁰ no qual, entre outros aspectos, avalia a implementação de programas habitacionais no município de São Paulo (MSP) de 2001 a 2004. David Le Blanc escreveu o capítulo sobre habitação, oportunidade na qual apontou aspectos muito procedentes sobre o PAR. O relatório aponta que diversas intervenções públicas se deram na área central, entre elas um programa mais amplo de renovação urbana e reabilitação, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – o Programa Ação Centro. Essas ações permitiram a melhoria da qualidade de vida dos residentes de cortiços, bem como de outros tipos de habitações verticais deterioradas. O relatório aponta que, no entanto, a escala de atuação nos cortiços foi pequena e relativamente poucas unidades habitacionais foram ofertadas na gestão visando melhorar esse aspecto. Outros programas destacados são o Locação Social, programa público de oferta de habitação para aluguel, e o Programa de Arrendamento Residencial. Vale observar que o autor também chama atenção para o fato de que estes dois últimos programas mencionados foram usados em geral para realocar pessoas removidas de áreas de risco em favelas que estavam recebendo trabalhos de melhoria (LE BLANC, WORLD BANK, 2007). Esse nos parece ser mais o caso do Locação Social, porque moradores de áreas de risco em favelas em geral não ganham cerca de quatro a seis salários mínimos (que na época da Gestão Marta Suplicy, em 2004, corresponderiam respectivamente a R\$ 1.040,00 e a R\$ 1.560,00) – principal faixa de renda então atendida pelo PAR.

De 2001 a 2004, na visão de Le Blanc, o PAR representou um componente importante dos programas públicos implementados, em relação ao montante de recursos aplicados no MSP.

Le Blanc conclui também que, de maneira geral na cidade de São Paulo, não estão sendo destinados recursos financeiros suficientes para as famílias pobres que não são elegíveis para obter crédito. Os programas habitacionais e as linhas de crédito subsidiadas baseiam-se na lógica de emprestar dinheiro às famílias ou conceder financiamentos mais acessíveis. Mas de qualquer maneira as famílias precisam ter um certo nível de renda. Para as famílias “mais pobres dentre as pobres” outras soluções que poderiam ser mais

¹⁰ O relatório é: *Brazil, São Paulo: Inputs for a Sustainable Competitive City Strategy* (em dois volumes), Volume I: Main Report, Volume II: Background Report. 10 de março de 2007. Relatório nº 37324-BR.

acessíveis não estão disponíveis. Entre elas podemos destacar as soluções envolvendo habitação de aluguel, ou de apoio à autoconstrução. Os empréstimos médios das linhas de crédito do FGTS no fim de 2004 estavam em R\$ 55.000,00 para prédios coletivos (Crédito Associativo); R\$ 37.000,00 para empréstimos individuais; e apenas R\$ 5.500,00 para materiais de construção. Havia algumas iniciativas de microcrédito, que todavia são melhores do que as hipotecas clássicas, mas ainda eram experimentais (LE BLANC, WORLD BANK, 2007).

O PAR tem sido relativamente bem-sucedido, mas sofre de um desequilíbrio na sua estrutura financeira. Ele pode ser o exemplo mais bem-sucedido de cooperação entre o Município de São Paulo e atores de outros níveis governamentais. As unidades do PAR representaram uma parte significativa de toda a provisão de unidades habitacionais para as famílias de renda média e baixa. Portanto, o MSP tem colocado grande ênfase no Programa. No entanto, o PAR não pode constituir uma resposta universal para a provisão de habitações para a população de baixa renda por si mesmo, especialmente no que diz respeito às famílias que foram realocadas de assentamentos informais ou áreas de risco. Graças à seleção das famílias beneficiárias pela CEF [CAIXA] (o município 'organiza' a demanda e provê listas de possíveis beneficiários inscritos para a CEF [CAIXA]), em média, as famílias selecionadas para o Programa foram aquelas de renda mais alta. Isto deixou para outros programas, como o Locação Social, a obrigação de atender às demais famílias. Enquanto isso provavelmente possibilitou à CEF [CAIXA] limitar os contratos que apresentavam maior risco de inadimplência para as unidades do PAR, do ponto de vista do Município, a solução para as famílias mais necessitadas tem que ser encontrada em outro lugar. As preocupações com o futuro do PAR na cidade têm mais a ver com seus desequilíbrios financeiros do que com a adaptação atingida do Programa federal no Município de São Paulo (LE BLANC, WORLD BANK, 2007, p. 64, tradução nossa).

Estes aspectos identificados na citação são muito importantes e vamos entrar em detalhes neles na análise de campo. É verdade que as famílias selecionadas para o Programa são as de renda mais alta (dentro o grupo de famílias pobres ou de classe média baixa identificado pela Prefeitura) e esse é um grande complicador. Isso acontece em razão da maneira pela qual as regras do Programa estão estruturadas e pensamos que isso faz com que o Programa tenha seu potencial muito reduzido. Ele poderia tornar a moradia acessível para muito mais pessoas se certas regras não fossem tão inflexíveis ou se fossem redimensionadas, como veremos.

Os “desequilíbrios financeiros” mencionados resultam da maneira como o Programa foi desenhado: ele direciona verbas de recursos federais aos municípios e essas verbas têm que ser gastas, uma de cada vez, até que terminem. Quando os recursos estão acabando há um novo planejamento federal no Ministério das Cidades para liberar mais recursos. Isso causa fluxos de capital de giro ora com valor muito alto, ora com recursos muito limitados, conforme apuramos em entrevista realizada na CAIXA. Sem dúvida este é outro complicador do Programa, que também veremos mais a fundo.

Paradoxalmente, a municipalidade não pode melhorar significativamente a situação dos assentamentos informais por si mesma, mas já existem recursos disponíveis que podem mudar tendências substancialmente. Parcerias com outros níveis de governo e organizações internacionais têm que ser constituídas. A análise do cenário mostra que recursos financeiros destinados à melhoria do padrão físico deveriam ser maiores do que aqueles destinados à produção de novas unidades para realocação (que não é a situação atual). O número de unidades acabadas necessárias para absorver as necessidades de realocação é inferior ao número de unidades realmente entregues no MSP quando consideradas aquelas unidades prontas produzidas por todos os programas juntos (PAR, CDHU e COHAB). Seria benéfico reduzir a oferta e realocar os recursos para melhorias de qualidade (por exemplo com urbanização de favelas). Em outras palavras, a coordenação entre níveis de governos diversos é necessária para rebalancear as intervenções em habitação. Dadas as condições correntes, seria mais sensato reduzir os programas orientados à quantidade (produção de novas unidades) em favor dos programas orientados à qualidade (por exemplo urbanização de favelas) (LE BLANC, WORLD BANK, 2007, p. 63, tradução nossa).

A discussão sobre que tipo de programa habitacional o poder público local deve se preocupar em implementar foi nosso objeto de análise na Parte II da Tese, justamente também para apontar este elemento trazido pela citação de que ter a maioria dos recursos públicos voltada para a construção de novas unidades pelo poder público, além de em média pouco eficiente (porque a iniciativa privada é mais eficiente na produção em larga escala, como discutimos no Capítulo 2), é uma solução mais cara e portanto que atende um número bem menor de pessoas, do que ter a maioria dos recursos voltada a melhorias implementadas no próprio local, como em programas de urbanização de favelas. Além do que, as favelas e os loteamentos clandestinos são constituídos por casas realizadas em sistema de autoconstrução e que muitas vezes possuem materiais de qualidade (investimento já realizado pela população) e bem mais espaço interno do que a unidade

pública padronizada, não havendo motivo para derrubá-las. Como já afirmamos, o que faz-se necessário nesses locais são os serviços, que o poder público deve prover. E também, a remoção de favelas do porte que em geral têm as favelas de São Paulo seria algo impensável nos dias atuais – agressivo para com os moradores, injusto quanto ao seu investimento, extremamente caro e principalmente: contra o direito de acesso universal à moradia digna. Isso se justifica apenas em porções da cidade específicas, com favelas de pequeno porte, ou em setores pequenos de favelas grandes estabelecidas, que na sua constituição apresentem risco de vida aos residentes.

De qualquer maneira, a urbanização de favelas é necessária e precisa permanecer sendo feita como política primordial. No entanto, existe um segmento significativo da população paulistana (e da Região Metropolitana) que apenas recentemente começou a ver opções de imóveis no mercado disponíveis para ela, que são as classes C e D. Essa parcela da população, em especial a (hoje em 2008) com renda por volta de três (R\$ 1.245,00) a cinco (R\$ 2.075,00) SM pode ser muito bem atendida por um Programa como o PAR, que é o único de arrendamento disponível para esse público, e que é também necessário para atender a essa demanda. Ele é uma opção mais acessível para essa faixa de renda, que possibilita adquirir um produto melhor por um preço menor, em comparação com as outras opções públicas e privadas disponíveis (nas outras opções públicas a qualidade do imóvel é inferior geralmente e nas opções privadas para a mesma metragem o preço é significativamente maior e as opções são também poucas) ou possibilita pagar preço equivalente ao de um aluguel, sem entrada, para então decidir se quer adquirir ou não o imóvel. Assim, é sempre importante atentar para como os recursos estão distribuídos, mas também é essencial considerar e conhecer a demanda, para justamente atender melhor a todos e usar os recursos da maneira mais eficiente possível.

Mas certamente que sempre haverá ajustes que possam ser feitos, para melhor ampliar o acesso à moradia digna, como veremos no próximo Capítulo. Antes, vamos conhecer o PAR na Gestão José Serra/Gilberto Kassab.

A seguir disponibilizamos Mapa das ações na habitação de interesse social na Gestão Marta Suplicy, no qual é possível visualizar onde foram implementados os empreendimentos do PAR. Os implementados no centro estão assinalados como Morar no Centro – Provisão (COHAB), e os fora do centro como COHAB-Convênio PAR.

MAPA 34

MAPA DOS PROGRAMAS E INTERVENÇÕES DA SEHAB E COHAB DE 2001 A 2004

Nota: reprodução idêntica ao original, mapa elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo

LEGENDA: PROGRAMAS HABITACIONAIS

BAIRRO LEGAL

- Urbanização de Favelas - 29 áreas
- Regularização Urbanística Fundiária - 160 áreas
- Urbanização e Regularização de Loteamentos - Fase 1 - 69 áreas
- Planos de Ação - Convênio BIRD/Cities Alliance
- Mananciais - Favelas Urbanizadas - 21 áreas 10.083 famílias
- Mananciais - Áreas de Intervenções Prioritárias - 56 áreas 36.000 famílias

MORAR NO CENTRO

- Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat-PRIH - Distritos
- PRIH - 1ª Fase
- PRIH - 2ª Fase
- Morar no Centro - Locação Social (COHAB)
- Morar no Centro - Provisão (COHAB)

COHAB

- Convênio PAR
- Convênio CDHU
- Mutirões
- Provisão - COHAB/Bairro Legal

LEGENDA: BASE CARTOGRÁFICA

- Divisa dos Distritos
- Hidrografia
- Limite das Áreas de Proteção dos Mananciais

Mapa ilustrativo sem escala - Elaborado na Divisão Técnica de Planejamento - HABI 1

10.4 A continuidade do PAR na gestão José Serra/Gilberto Kassab

Essa gestão esteve em curso durante praticamente toda a nossa pesquisa. No momento final de nossa pesquisa a gestão terminou e até a conclusão desse trabalho ela ainda não havia publicado o Balanço de Gestão da Habitação, nosso principal instrumento de análise das outras gestões. Mesmo quando solicitamos os dados do PAR em entrevistas na Prefeitura (SEHAB e COHAB), nos disseram que ainda não era possível disponibilizá-los porque os estudos para a produção do Balanço estavam em curso e só quando eles terminassem é que os dados estariam prontos e conseqüentemente o Balanço também. Entendemos assim que, de qualquer maneira ainda é cedo para analisar a fundo essa gestão e os dados completos dela se mostraram indisponíveis. Vamos, no entanto, realizar uma análise de caráter preliminar, com os dados que obtivemos ao longo desses anos, por meio das divulgações parciais da Prefeitura. Conseguimos também no início de janeiro de 2009 dados completos da CAIXA sobre o PAR para o período 2001-2008, ou seja, de toda a atuação do PAR no município de São Paulo e Região Metropolitana no seu período de existência, quanto a valores e unidades habitacionais concluídas, que apresentaremos no próximo Capítulo. Dessa forma, o conhecimento das grandezas quantitativas do Programa está seguro. Porém, como os dados da CAIXA são agregados em totais, de qualquer maneira o entendimento da atuação dessa gestão 2005-2008 fica limitado a uma análise preliminar.

No final de 2006 algumas alterações haviam sido feitas às regras do Programa, de acordo com a Prefeitura.¹¹ As regras do PAR naquele momento eram as seguintes: o programa financiava moradia a famílias que recebessem até cinco salários mínimos (o SM em dezembro de 2006 estava em R\$ 350,00, de forma que 5 SM eram R\$ 1.750,00 – o teto da renda familiar no PAR era de R\$ 1.800,00, mais precisamente), ainda por meio de taxas de arrendamento funcionando como aluguel, equivalentes a 0,7% do valor total do imóvel. Os imóveis poderiam custar entre R\$ 26 mil e R\$ 40 mil e o arrendatário possuía, como antes, a opção de comprar após 15 anos. A Prefeitura ressaltou à época o aspecto de que todos os empreendimentos do PAR ficam em áreas urbanas, em locais

¹¹ Fonte: Artigo “Como funciona o Programa de Arrendamento Residencial”, de 20/12/2006, área da Habitação, Prefeitura Municipal de São Paulo (<http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/habitacao>, último acesso em janeiro de 2009).

dotados de infra-estrutura básica, como água e energia elétrica além de serviços públicos essenciais como transporte e coleta de lixo. O Programa continuava e continua permitindo construir imóveis novos ou aproveitar os já prontos, com investimentos integrados a programas de requalificação urbana das regiões centrais das metrópoles. Em 2006, a Prefeitura destacou estar requalificando o Edifício São Paulo, do qual contamos a história.

Os beneficiários dos empreendimentos do PAR, nessa gestão, eram selecionados dentre os inscritos no cadastro da COHAB/SEHAB que preenchessem os requisitos em função da origem dos recursos e característica do empreendimento e atendessem aos critérios de prioridade estabelecidos pelo Conselho Municipal de Habitação. A gestão diminuiu a parceria com os movimentos sociais, no sentido de deixar de aceitar indicações de demanda destes, conforme apuramos em entrevistas com membros de movimentos sociais e na Divisão Social de HABI, na SEHAB (entrevista concedida à autora pela Diretora da Divisão Social de HABI, Nancy Cavallette da Silva). Pelo procedimento atual, a SEHAB orienta os movimentos a incluir os seus indicados no cadastro geral da SEHAB e COHAB. Uma vez neste, eles fazem parte da lista geral, como qualquer outro potencial beneficiário que se inscreva por conta própria. Enquanto na visão de alguns autores esse processo é prejudicial do ponto de vista da participação social e do engajamento cívico, para outros é positivo por ser mais técnico e menos político, dando oportunidade igual a todos os potenciais beneficiários independentemente da força política de um movimento ou outro.

Essa questão é muito complexa a nosso ver e precisaria ser analisada empreendimento a empreendimento, porque os movimentos sociais possuem um papel fundamental na sociedade e não podem ser simplesmente ignorados pela Prefeitura. Por outro lado, o controle social das parcerias movimentos-Prefeitura também é muito importante para evitar um clientelismo que favoreça alguns movimentos em detrimento de outros e no qual os movimentos favorecidos cobrem de seus membros uma taxa mensal um pouco mais cara porque sabem que vão conseguir “passá-los na frente” com o poder público, o que descaracteriza a própria participação social. O Conselho Municipal de Habitação poderia ter um papel para equacionar essa questão da relação movimentos-

Prefeitura, caso a caso, inclusive porque é o CMH que estabelece os critérios de prioridade para seleção da demanda.

Dentre os critérios do Conselho Municipal de Habitação em 2006 para a seleção de demanda poderiam ser destacados, por exemplo, famílias residentes em áreas de risco, sob intervenção do poder público ou famílias incluídas em programas de atendimento habitacional provisório; famílias cujos preponentes principais trabalhem em local próximo da unidade habitacional disponível; famílias com pessoa portadora de necessidade especial, entre outras. É verificado também o tempo de moradia na cidade de São Paulo e se já foi ou não beneficiado em outro programa habitacional do município.

As medidas e valores do PAR permaneciam em 2007¹² correspondendo a essa descrição: os imóveis em geral possuem dois quartos, sala, cozinha e banheiro com área útil mínima de 37 m², com exceção dos projetos de recuperação na área central. Os valores dos imóveis permaneciam na mesma faixa dos de 2006.

A seleção da demanda é feita por meio do cadastro unificado de SEHAB/COHAB determinado pela resolução nº 17, de 22 de fevereiro de 2006 do Conselho Municipal de Habitação. Assim, o interessado em realizar a inscrição nos programas habitacionais deve se dirigir ao posto da COHAB, localizado na rua Boa Vista nº 128, ou fazer a inscrição pela internet por meio do site da Prefeitura, na seção referente à COHAB.¹³

Para fazer a inscrição é necessária a apresentação de alguns documentos e informações, tais como: RG, se casado(a) acrescentar do cônjuge; CPF, se casado(a) acrescentar do cônjuge; endereço de correspondência com CEP; comprovante de renda; e dados dos filhos (nome completo e data de nascimento).

Os critérios de seleção da demanda apresentados pela Prefeitura nesse comunicado eram um pouco diferentes dos anteriormente mencionados, são eles: prioridade às famílias que vivam em área de risco, que trabalhem próximo à unidade habitacional, que possuam mobilidade reduzida, que tenham vulnerabilidade socioeconômica, aos idosos ou às famílias que tenham cadastro antigo na

¹² Fonte: Artigo “PAR – Como funciona o programa e como se inscrever”, de 26/02/2007, área da Habitação, Prefeitura Municipal de São Paulo (<http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/habitacao>, último acesso em janeiro de 2009)

¹³ O endereço do site é: www4.prefeitura.sp.gov.br/cohab/demandahabitacional

SEHAB/COHAB. Em todos os casos era necessário que o candidato morasse na cidade de São Paulo há mais de quatro anos.

Por meio do cadastro unificado, a Prefeitura encaminha à CAIXA uma seleção de potenciais candidatos que se encaixem no perfil do programa. Em 2007 a renda mensal passível de ser atendida pelo programa continuava em até R\$ 1.800,00.

Recentemente (22/01/2007) o governo federal modificou as regras do PAR por meio da Medida Provisória nº 350, convertida na Lei 11.474 de 15/05/2007.¹⁴ Agora é possível que os beneficiados pelo programa comprem seus imóveis antes do fim do prazo de arrendamento. Eles podem quitar a unidade habitacional após pagarem arrendamento por cinco anos (desde que completem o valor, logicamente).

Quanto aos edifícios do centro, na modalidade PAR-REFORMA, que foram deixados viabilizados pela gestão passada, diversas situações ocorreram. Os edifícios São Paulo e Joaquim Carlos são, de fato, PAR e estão concluídos e habitados. O edifício 25 de janeiro começou no Morar no Centro como um PAR, posteriormente a construtora o modificou, e ele virou imóvel na planta (de propriedade da construtora). Ele inclusive atende a duas faixas de renda, uma faixa menor e outra maior, mas virou um imóvel na planta. Os edifícios São Vito e Rua do Ouvidor, nunca saíram de estudo. O São Vito porque existia uma dificuldade grande em razão do laudo estrutural, ele precisava de reforço estrutural em todos os pilares e vigas. Isso significa um custo imenso que o Programa não comportava, segundo entrevista na CAIXA concedida a esta autora por Simone Monice, Supervisora de Programas Especiais e Parcerias em Desenvolvimento Urbano. Sem aporte de recursos a fundo perdido era impossível implementar o Edifício pelo programa. E o Rua do Ouvidor, porque é um imóvel de propriedade do governo do Estado e, na época, estava ocupado. Houve um esforço para tentar viabilizar, segundo a CAIXA, mas não foi possível fazer a venda do Estado para o FAR, para poder viabilizar a operação. Assim, o Rua do Ouvidor foi uma operação que nunca saiu do estudo, porque nunca foi contratado (Fonte: Entrevista na CAIXA, em 2008).

O Edifício São Paulo, da história que contamos, foi inaugurado em dezembro de 2006. Seu total de unidades habitacionais é realmente de 152, com valor médio de R\$ 29

¹⁴ A Lei 11.474 de 15/05/2007 encontra-se no Anexo XII.

mil cada, de acordo com a Prefeitura em 2007 (informação disponível no site da SEHAB à época).

No entanto, de acordo com Cymbalista e Santoro (2007), a indicação das famílias para a ocupação das unidades habitacionais do Edifício São Paulo enfrentou dificuldades inesperadas. Pelo acordo e procedimentos anteriores da Prefeitura, o Fórum dos Cortiços é quem deveria indicar a demanda para a CAIXA e o movimento havia entregado à Prefeitura em 2004 uma lista de famílias a serem atendidas. No mesmo ano a Prefeitura desapropriou o Edifício, transferindo-o para a CAIXA para dar início à reforma, como sabemos. Em 2005, o movimento negociou essa lista com a nova gestão e a lista foi encaminhada pela Prefeitura à CAIXA. Por causa dos critérios rigorosos da CAIXA, foram muitos os inscritos que não puderam receber o financiamento. As muitas unidades que restaram foram objeto de disputa entre o movimento e a Prefeitura, já que ambos entendiam ser sua responsabilidade indicar nova demanda para essas unidades. A conclusão das negociações foi a de que metade das unidades remanescentes ficou sob responsabilidade do Fórum dos Cortiços para indicação da demanda e a outra metade ficou sob responsabilidade da Prefeitura, que a indicou para as famílias cadastradas na COHAB (CYMBALISTA e SANTORO, 2007).

No caso do São Vito, a desapropriação aconteceu em 2004. Os moradores que alugavam apartamentos foram direcionados para unidades do programa Bolsa Aluguel, enquanto que os moradores proprietários de apartamentos receberam indenizações. Era prevista uma diminuição no número de apartamentos em relação ao Edifício original e implantação de serviços.

No entanto, as obras nunca chegaram a ser contratadas, como explicamos acima, e no início de 2006 os moradores do São Vito que estavam no Bolsa Aluguel foram comunicados de que sua volta ao prédio não iria acontecer e que eles seriam incluídos em outros programas habitacionais da Prefeitura. Cymbalista e Santoro (2007) informam que, segundo a COHAB, dessas famílias às quais foi proposto outro atendimento, 80% interessaram-se em receber cartas de crédito para adquirir imóvel. Coube à CDHU disponibilizar 145 cartas de crédito, as quais ainda não se tem informações sobre se foram disponibilizadas. A única maneira de seguir com as obras desse Edifício seria com aporte de recursos a fundo perdido pela Prefeitura, que no entanto se posicionou em

outubro de 2006 pela demolição do prédio, com a justificativa de que não era possível enquadrá-lo no PAR, porque as unidades resultantes da reforma ficariam muito caras. Até dezembro de 2008 nenhuma outra ação havia sido tomada pela Prefeitura e o prédio ainda existe.

Em julho de 2008 tivemos a oportunidade de presenciar um Seminário público de debate sobre habitação em São Paulo, com a presença de Marta Suplicy, que iria concorrer ao mandato de Prefeita novamente, Luiza Erundina e Paulo Teixeira (ex-Secretário de Habitação da Gestão Marta). Na ocasião, um grupo de ex-moradores do São Vito que participava do debate, mostrou-se indignado com o rumo que os acontecimentos tomaram. De fato é pouco compreensível a ação da Prefeitura de não aportar recursos a fundo perdido para viabilizar esse empreendimento. Os técnicos que entrevistamos concordam que demolir é também uma alternativa cara. Este evento de descontinuidade de uma ação em curso novamente reforça como a participação da prefeitura anterior foi importante para o Programa e o fato de que é a participação municipal conjugada à participação popular que pode dar ao PAR o seu maior caráter inovador, utilizando de maneira inovadora os instrumentos do Programa, voltada aos interesses da população e a um novo uso das materialidades desvalorizadas que seja de interesse desta.

Quanto ao Edifício Joaquim Carlos, a Prefeitura deu continuidade às obras e, de acordo com Cymbalista e Santoro (2007), respeitou a indicação de demanda a ser atendida elaborada pelo movimento por moradia Unificação das Lutas de Cortiços (ULC). A inauguração do edifício aconteceu em dezembro de 2006.

A Gestão Serra/Kassab apresentou, como já mencionamos, em 2007, um relatório parcial de gestão que se mostrou o mais completo de todos até o término da nossa pesquisa. O Balanço Parcial de Gestão refere-se ao período de 2005 até 31 de julho de 2007. A CDHU aparece nesse Balanço porque ingressou como parceira da CAIXA e da COHAB no Programa de Arrendamento Residencial em 2007, conforme vamos explicar abaixo.

Os dados sobre o PAR apresentados neste Balanço Parcial de Gestão até 31 de julho de 2007 foram os seguintes:

- **Empreendimentos em convênio COHAB/CDHU/PAR:** 03 empreendimentos previstos, que resultariam em 403 unidades habitacionais.

▪ **Obras em parceria COHAB/CAIXA**

Em convênio com a Caixa Econômica Federal (CAIXA), por meio do PAR, a Prefeitura estava realizando 19 empreendimentos, que totalizariam a construção de 1.584 unidades habitacionais em terrenos da COHAB. Observamos que no balanço parcial de março de 2008, último que forneceu esse dado, estes números permaneciam os mesmos.

Dos 19 empreendimentos em andamento, eram 11 empreendimentos em obras, que somariam 710 unidades, e 8 empreendimentos em projeto, para a construção de 874 unidades.

A gestão afirmou ainda neste Balanço parcial que desde 2005 (até 31 de julho de 2007) haviam sido concluídos 34 empreendimentos com 3.539 unidades habitacionais pelo PAR. Certamente que há uma sobreposição destes dados de empreendimentos concluídos com os da gestão passada. Há algumas etapas que o empreendimento atinge, em que ele pode ser considerado concluído, então entendemos que há sobreposição de números relativos à conclusão e à entrega de empreendimentos entre as duas últimas gestões no caso destas unidades. Talvez seja preciso criar uma nova maneira de contabilizar unidades habitacionais por gestões, porque esse tipo de problema de contagem é muito comum, ocasionando as incompatibilidades nos dados que discutimos no Capítulo 3.

O conceito de unidades viabilizadas foi criado para dar conta desta questão, uma vez que permite apresentar o dado de unidades habitacionais concluídas somado ao de unidades em andamento, portanto viabilizadas. Há todo um trabalho de viabilização de empreendimentos, como vimos, que precisa ser levado em conta e o conceito de viabilizadas ajuda a divulgar esse trabalho e portanto deveria ser suficiente para encerrar essa celeuma – fruto da disputa política entre as gestões –, mas não é. O problema aparece quando a gestão que está terminando contabiliza como concluído um empreendimento, com por exemplo cerca de 90% dos serviços já executados, e a gestão seguinte, que executa esses 10% restantes e entrega a obra à população, também contabiliza as unidades habitacionais como produzidas na sua gestão. Por isso acreditamos que faz-se necessária regulação pública nesse sentido para mais

transparência. Já que todas as gestões consideram os empreendimentos quase concluídos como concluídos, poderia haver uma regulamentação dizendo que são considerados concluídos aqueles com uma porcentagem tal determinada por lei. Ou então pode-se adotar um rigor completo e apenas aqueles com 100% serem considerados concluídos. O fato é que deixar a questão relegada à definição de cada gestão é problemático para a transparência dos resultados.

Como, apesar de nossas tentativas, não foi possível obter dados completos atualizados sobre essa gestão, e como também não foi publicado pela mesma nenhum outro documento, por exemplo com a lista de empreendimentos concluídos, decidimos por não considerar os dados parciais relativos a unidades habitacionais produzidas no âmbito do PAR apresentados por essa gestão, porque não é possível confirmar a sua veracidade.

E decidimos considerar os dados da gestão passada como corretos, porque são dados finais e completos, diferentemente dos dessa gestão. O total de unidades habitacionais produzidas pela gestão passada (2001-2004), bem como o total de unidades viabilizadas, foram apresentados por empreendimento, como é possível conferir nos Anexos IV e V, o que imprime bastante veracidade aos dados. Considerando os dados da gestão passada (2001-2004) como corretos em termos de UHs entregues, vale mencionar o seguinte cálculo: se subtrairmos do total de UHs concluídas pelo PAR de 2001 a 2008, dado totalmente confiável fornecido pela CAIXA, o número de UHs que a gestão passada afirmou ter entregado, poderiam ser consideradas como unidades habitacionais concluídas nessa gestão, Gestão Serra/Kassab (2005-2008), pelo PAR, 1.604 unidades habitacionais.

Como afirmamos acima, recentemente a CDHU ingressou na parceria. A CAIXA, a CDHU, a SEHAB e a COHAB, assinaram em janeiro de 2007 um Termo de Cooperação Técnica tripartite. Esse termo é válido para parcerias entre as três instâncias de governo em diversos programas habitacionais, inclusive o PAR. Conforme entrevista realizada na CDHU com Gilberto Di Capodarso Cara, e Iliana Lourenço Schioba, funcionários da CDHU responsáveis pelo PAR, a parceria no âmbito do PAR se dá em três frentes, que vamos explicar.

Na primeira frente, chamada informalmente de PAR-venda, a CDHU repassa recursos para a COHAB, que com estes recursos constrói os empreendimentos em terrenos da própria COHAB. Após essa etapa os empreendimentos são passados para a CDHU que se torna a proprietária dos mesmos. E então a CDHU vende ao Fundo de Arrendamento Residencial os empreendimentos. É nessa modalidade que estão sendo produzidas as 403 unidades habitacionais, com tipologia da COHAB. São três empreendimentos nessa modalidade: Itaquera IA (ou Cidade Líder C na CDHU)¹⁵, Itaquera IB (ou Artur Alvim na CDHU) e Raposo Tavares E. Eles estão concluídos mas não foram entregues.

As unidades habitacionais são as seguintes por empreendimento:

Itaquera IA (ou Cidade Líder C na CDHU): 58 UHs

Itaquera IB (ou Artur Alvim A na CDHU): 105 UHs (foi o primeiro a ser concluído)

Raposo Tavares E:

- Quadra 33 Lote 02: 140 UHs

- Quadra 33 Lote 03: 100 UHs

Nesses empreendimentos, cada unidade habitacional saiu por 40 mil. Desse montante, o FAR financiou 34 mil de cada unidade, a CDHU fez um aporte de recursos para cobrir a diferença de 34 mil para 40 mil, que se constituiu em um subsídio para viabilizar o Programa (são recursos não-retornáveis), e a Prefeitura doou os terrenos da COHAB. O subsídio foi efetuado pela CDHU para que os empreendimentos pudessem ser viabilizados pelo PAR, de modo que ficassem adequados à renda dos beneficiários, cuja deve ser entre R\$ 780,00 e R\$ 1.800,00.

O total do aporte de recursos realizado pela CDHU nestes empreendimentos da primeira frente foi de R\$ 2.681.704,55.

De acordo com a Prefeitura (página da SEHAB) em 2008, o investimento inicial total era de R\$ 15,3 milhões para a produção dessas 403 unidades habitacionais.

¹⁵ É muito comum que empreendimentos habitacionais que têm um nome para o governo do Estado, tenham outro para a Prefeitura, como é o caso aqui (1º nome COHAB, 2º CDHU). Este fato representa mais um obstáculo na longa lista para atingir transparência.

A COHAB encaminha a demanda para a CAIXA e esta faz a seleção, como nos empreendimentos em que a CDHU não está envolvida. A CDHU entra como uma operadora adicional do Programa.

A segunda frente é chamada, também informalmente, de Complementação de Recursos. A principal ação dessa frente é a reforma do Edifício Maria Domitila, com 167 unidades, localizado próximo ao Parque Dom Pedro. Ela faz uso de uma lei federal para aproveitamento de unidades habitacionais ociosas do INSS para habitação de interesse social (HIS). O empreendimento será reformado em parceria com a CDHU, com recursos desta e do FMH, não-retornáveis, também para atender a um segmento de população com renda mais baixa.

De acordo com os entrevistados na CDHU, Gilberto Di Capodarsio Cara, e Iliana Lourenço Schioba, funcionários da CDHU responsáveis pelo PAR, em São Paulo é muito difícil viabilizar o PAR no centro, em razão inclusive dos valores máximos definidos pelo Programa, razão pela qual existe a necessidade de subsídios. Qualquer viabilização de HIS em São Paulo é muito difícil porque os valores de prédios e terrenos no município são muito altos. Esse empreendimento exigiu inclusive autorização do Ministério das Cidades para a COHAB investir recursos do FMH acima do que havia sido originalmente previsto, levando em conta a especificação mínima do PAR. A demanda também é indicada pela Prefeitura. Na mesma entrevista obtivemos os dados de que o investimento da CDHU neste empreendimento foi de R\$ 750.004,18 e o da Prefeitura de R\$ 853.370,00. Estes valores correspondem à complementação de recursos do FAR. O empreendimento estava em fase de escolha da construtora pela CAIXA em dezembro de 2008. Diferentemente da primeira frente, nesta não é a COHAB que licita a construtora.

O total de recursos investidos pela CDHU para empreendimentos do PAR até o fim de 2008 foi de R\$ 3.431.708, 73 no município de São Paulo.

As duas primeiras frentes integram o Termo de Cooperação Técnica tripartite assinado em janeiro de 2007. A terceira frente foi originada de uma outra situação, e é voltada principalmente a uma atuação na Baixada Santista, portanto fora do nosso foco que é o município de São Paulo. De qualquer maneira, expomos aqui brevemente sobre ela para completar a exposição da parceria. Nessa frente está prevista a produção de 3.262 unidades. Ela é informalmente chamada de PAR-Compra. O objetivo maior é

atender a uma faixa que o PAR não atende, então a CDHU participa para englobar uma demanda que o PAR por meio do FAR não consegue atender. A CAIXA vai entregar os empreendimentos prontos para a CDHU. Parte das unidades foi concluída e aparentemente tem havido críticas à qualidade das unidades. Como são muitas unidades habitacionais, os estágios de conclusão da obra são vários. O investimento nessa terceira frente correspondeu a R\$ 143.528.000,00.

Essas iniciativas com a CDHU envolvendo a Prefeitura no âmbito do PAR são muito importantes e mostram que o Programa apresenta sólida tendência a continuar crescendo e que está encontrando formas alternativas de prover subsídios por meio de parcerias. Os cuidados que precisam ser tomados existem em relação à quantidade de recursos a fundo perdido que deve ser destinada a um programa como esse. Para fazer valer o direito à moradia no centro para os pobres certamente que é importante subsidiar “um pouco mais” as unidades, de modo que a população que precisa de atendimento no centro, de renda bastante baixa, consiga ser atendida. Assim, o Programa também se mostra especialmente importante para contribuir ao uso para habitação de interesse social das unidades vazias do centro. No entanto, como discutimos, mais subsídios são necessários nos programas de melhoria das habitações existentes do que nos programas de produção de unidades novas, por isso é preciso ter cuidado na determinação dos montantes que serão destinados para subsídios e atenção à demanda. E, porém, existe essa parcela significativa da população para a qual um financiamento pelo PAR se mostra bastante adequado, sendo fundamental não deixá-la por falta de alternativas.

Antes de entrarmos na análise do Programa por meio das vozes dos atores envolvidos, vamos apenas elencar mais algumas alterações nas regras do Programa que se deram a partir de maio de 2008, de acordo com o Ministério das Cidades.¹⁶ Para os beneficiários de São Paulo e Rio de Janeiro, a renda familiar mensal máxima passou para até R\$ 2.200,00. O mesmo valor se aplica para beneficiários de unidades de empreendimentos inseridos em programas de requalificação de centros urbanos ou recuperação de sítios históricos; para profissionais da área de segurança pública,

¹⁶ As Cartilhas mais recentes do PAR com as regras do Programa, elaboradas pela CAIXA, encontram-se disponíveis para consulta nos Anexos X e XI. As alterações realizadas pelo Ministério das Cidades foram publicadas por meio das Portarias 258 e 266, que estão disponíveis para consulta nos Anexos XIII e XIV. O Anexo XII contém a Lei Nº 11.474, de 15 de maio de 2007, que também altera a Lei Nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001.

particularmente policiais civis e militares a renda familiar mensal é de até R\$ 2.800,00; para unidades de empreendimentos com especificações técnicas mínimas (iniciativa conhecida informalmente como PAR 2) localizadas nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro a renda familiar mensal é de até R\$ 1.700,00. E, desde maio de 2008, podem ser financiadas unidades habitacionais de até R\$ 48 mil, sendo que o teto de R\$ 40 mil não era reajustado desde fevereiro de 2005.

No Brasil, também de acordo com o Ministério das Cidades em maio de 2008, o PAR já financiou desde 1999, 259.898 unidades habitacionais, em um investimento total de R\$ 6,829 bilhões. O Ministério das Cidades também afirmou que, entre 2008 e 2010, o investimento no PAR será de R\$ 3 bilhões. Os recursos serão divididos entre os estados e o Distrito Federal de acordo com a quantidade de projetos de habitação já propostos em cada unidade da Federação e com o déficit habitacional, segundo estudo da Fundação João Pinheiro sobre o Censo de 2000 do IBGE (que apresentamos no Capítulo 2). O Estado com mais recursos previstos para contratação no ano de 2008 era São Paulo, com R\$ 210 milhões. O Rio de Janeiro era o segundo, com R\$ 100 milhões, e Minas Gerais, o terceiro, com R\$ 90 milhões, porque de acordo com a FJP o déficit habitacional está concentrado na Região Sudeste. Segundo a CAIXA, em dezembro de 2008, o total de investimento previsto pelo PAR para o Estado de São Paulo em 2009 é de R\$ 140.225.700,00.

Neste Capítulo pudemos conhecer os principais aspectos formais que envolvem o PAR no município de São Paulo. No Capítulo 11, vamos conhecer a implementação do Programa no território usado da cidade de São Paulo e compreender seu significado por meio das vozes dos atores beneficiários do Programa.

CAPÍTULO 11. Análise do Programa de Arrendamento Residencial no território usado: as vozes dos atores, por meio dos critérios definidos, revelam o presente e as possibilidades para o futuro

11.1 Sobre o trabalho de campo realizado

Nossa intenção, ao realizarmos o trabalho de campo, foi aprofundar o conhecimento sobre como o Programa PAR se dá na realidade e avaliar a sua implementação de acordo com os depoimentos dos beneficiários. Também conversamos com alguns gestores e funcionários municipais (SEHAB e COHAB) envolvidos e com a CAIXA, para complementar informações que não estavam disponíveis. O fundamental a nosso ver era entrevistar os beneficiários, para que dessem a sua visão sobre o que no Programa está indo bem e o que precisa melhorar.

Entrevistar os beneficiários foi a maneira que escolhemos de conhecer de perto como as ações têm se dado no território, no nosso evento de estudo, o Programa de Arrendamento Residencial. Acreditamos também que é esse tipo de aproximação, de ouvir os atores e o seu cotidiano, que é necessária na gestão local e que é possível principalmente na gestão local, fazendo dela uma instância privilegiada para a cidadania.

As entrevistas foram qualitativas e a intenção foi a de seguir fazendo-as até que identificássemos um consenso claro nas respostas. Não houve dificuldade quanto a este ponto. Esse consenso, a convergência dos dizeres, esteve presente na voz dos beneficiários desde o início. Durassem as entrevistas uma hora, que era o normal, ou quatro horas, como ocorreu em alguns casos, e o essencial convergia da mesma maneira. Foram realizadas, com os beneficiários do PAR, 55 entrevistas. As entrevistas de apoio com funcionários e gestores municipais, e funcionários da CAIXA, consistiram em outras dez. O total, portanto, correspondeu a 65 entrevistas realizadas.

Procuramos também ir a empreendimentos do PAR em locais diferentes da cidade, de modo que fomos a alguns no centro, outros na zona sul (no Capão Redondo) e outros na zona leste (em Cidade Tiradentes e arredores).¹ Foram sete os empreendimentos nos quais entramos para realizar entrevistas, tendo seis sido

¹ As fotos dos empreendimentos estudados e observados estão no Anexo II – Anexo Fotográfico.

construídos durante a Gestão Marta (2001-2004) e um construído na Gestão Serra-Kassab (2005-2008). Escolhemos assim porque a grande maioria de empreendimentos PAR foi de iniciativa da Gestão Marta e também porque é mais coerente avaliar os empreendimentos de ocupação mais antiga. Como ainda não há empreendimentos PAR iniciados pela Gestão Serra-Kassab que já tenham sido concluídos no centro, escolhemos visitar um na periferia, na zona leste. Foi possível avistar diversos outros prédios do PAR nos arredores dos visitados, mostrando um padrão de construção de vários empreendimentos PAR próximos uns aos outros – até mesmo no centro isso ocorre. Tanto nos mais antigos, como nos novos que vimos, o padrão permanece. Pensamos que isso se deve à intenção de otimizar a escolha do local, uma vez que este deve ser dotado de uma série de equipamentos públicos para “sediá-lo” um PAR. Também avistamos prédios do PAR que ainda não foram ocupados, alguns por término recente da construção, outros por problemas jurídicos. Estavam novos e vazios.

A respeito da identidade dos entrevistados-beneficiários, queríamos esclarecer que não pretendemos divulgá-la publicamente. Foi assim prometido a eles porque acreditamos que isso os deixaria mais à vontade para discorrer sobre potenciais problemas e conflitos. Procuramos dar liberdade para a realização da crítica necessária e essa foi uma maneira que certamente ajudou. Importante para essa decisão também, foi a certeza de que é uma maneira de proteger pessoas cuja exposição de idéias, que tanto colaborou à nossa análise, poderia lhes causar problemas na sua relação com a CAIXA. Embora tenhamos sido extremamente bem atendidos na CAIXA pelos funcionários (que se mostrou muito mais aberta do que a atual gestão da COHAB, por exemplo), a postura da instituição CAIXA no que tange aos empreendimentos não se mostra aberta à pesquisa com seus beneficiários. Prova disso é que é necessário solicitar autorização da CAIXA para entrevistar beneficiários do PAR para pesquisa, sendo proibida a entrada no prédio, ou o contato via portaria com os moradores.

Como acreditávamos que pedir autorização seria uma interferência desnecessária à pesquisa, uma vez que poderia levar à preparação de um cenário não tão verdadeiro como quando se chega sem avisar, o que foi decidido foi conversar com os moradores em frente ao prédio, mas fora deste. No entanto, na maioria dos casos terminamos por ser convidados a entrar nas residências e pudemos conhecer a

estrutura física dos prédios. Como entrávamos como “visitas”, já não era necessária a aprovação da CAIXA, logicamente.

Não vamos divulgar publicamente a identidade dos beneficiários entrevistados mas, se houver necessidade de alguma consulta às fontes de nossa pesquisa vale registrar que possuímos essa informação e que vários beneficiários permitiram que suas entrevistas fossem gravadas. Em especial os participantes de movimentos de moradia não apresentaram restrições a gravar. Houve vários casos, no entanto, que em um momento ou outro da entrevista a pessoa pedia para que o gravador fosse desligado, ou então começava a sussurrar. E boa parte não quis gravar entrevista. Isso reforça a necessidade do sigilo.²

Os trabalhos de campo realizados poderiam se enquadrar, em nosso entender, no que Aaron Cicourel chamou de observador-como-participante:

O papel de observador-como-participante é usado em estudos em que se usa entrevistas numa só visita. Exige relativamente mais observação formal do que observação informal ou qualquer espécie de participação. Também resulta num risco menor de ‘virar nativo’ do que o risco inerente ao papel de participante total ou de participante-como-observador. No entanto, visto que o contato entre o observador-como-participante e o informante é tão curto e talvez superficial, é mais provável que ele compreenda mal o informante e seja mal compreendido por este do que os outros dois o façam (CICOUREL, 1980, p. 92).

De fato os trabalhos de campo consistiram em entrevistas de uma visita e temos consciência de que eles não significaram envolvimento intenso com os beneficiários ou inserção profunda em suas questões, como buscam muitos trabalhos de campo. Mas este também não era o seu propósito. O tipo de trabalho de campo

² Os dez entrevistados que não são beneficiários, e que foram ouvidos sobre o PAR e também sobre as gestões municipais a partir de 1989 (já que todos praticamente estão ou estiveram no setor público desde antes desse período, sempre trabalhando com habitação e nos ajudaram a esclarecer diversos pontos), são: Nancy Cavallette da Silva (Diretora – HABI 2, SEHAB, área social); Vitório Galasso (Arquiteto da área de planejamento de HABI, SEHAB); Nabil Bonduki (Professor da FAU-USP, ex-Superintendente de HABI de 1989 a 1992, ex-Vereador de 2001 a 2004, ambos em São Paulo); Rossella Ros Rossetto (ex-Funcionária da área de habitação da Prefeitura de 1989 a 1992, Pesquisadora em habitação na cidade de São Paulo, Colaboradora de Nabil Bonduki); Rosélia Mikie Ikeda (Funcionária da COPLAN, na Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, ex-funcionária da COHAB, de 2001 a 2004); Carlos Adriano S. Constantino (Funcionário da CDHU, ex-Gestor do PAR na COHAB de 2001 a 2004); Liliana Jalfen (Funcionária da CDHU, ex-Superintendente Social da COHAB, onde trabalhou com o PAR, de 2001 a 2004); Simone Monice (Supervisora de Programas Especiais e Parcerias em Desenvolvimento Urbano, GIDUR, CAIXA, responsável pelo PAR); Gilberto Di Capodarso Cara (Funcionário da CDHU, responsável pelo PAR); Iliana Lourenço Schioba (Funcionária da CDHU, responsável pelo PAR). Somos extremamente gratos a todas e todos pela gentileza e presteza com que nos atenderam, bem como pela riqueza das informações prestadas. Todas as entrevistas foram realizadas em 2008 – inclusive as com os demais 55 entrevistados.

realizado, entrevistas de uma visita, foi escolhido para fornecer mais elementos para a análise de um programa habitacional, o PAR. Análise para a qual os relatos dos beneficiários, e também dos funcionários, contribuíram muito, ampliando bastante o conhecimento da forma que tomou o conteúdo do Programa na realidade, ou no contexto sócio-político-espacial em que ele aconteceu e como esse contexto participou de seu acontecimento.

Apesar do envolvimento ter sido de apenas uma visita, na maioria dos casos a identificação dos entrevistados com a pesquisa foi grande e as pessoas fundiram suas histórias de vida, com seus relatos de avaliação do Programa. De nosso lado, foi muito rica a oportunidade de aprender com os depoimentos. Além disso, tomamos as providências necessárias para no futuro poder realizar a devolução da pesquisa aos beneficiários, que se interessaram.

Vamos dar início à análise do PAR no território usado.

11.2 O PAR no território usado da cidade de São Paulo

Nesta seção analisaremos o Programa de Arrendamento Residencial na cidade de São Paulo por meio dos critérios apresentados e definidos no Capítulo 9 e tendo como fonte principal da análise as vozes dos atores entrevistados.

1. Adequação da estratégia adotada em cada caso: aluguel, arrendamento (leasing), casa própria, subsídios para o beneficiário

O PAR possui duas modalidades essencialmente, conforme explicamos: reforma e construção. Em qualquer uma das duas modalidades ele é implementado em parceria com o poder público, no caso, prefeituras, e poder público em geral, e pode ser feito com a iniciativa privada (construtoras).

O PAR é executado com base no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), conforme explicamos. A CAIXA tem o papel de operadora do fundo e do Programa, o que, em âmbito local, significa que a CAIXA atua como uma gestora local do Programa, uma vez que o Ministério das Cidades não interfere na gestão do dia-a-dia do Programa – essa gestão local é, no entanto, compartilhada com a Prefeitura, em especial com a Prefeitura de São Paulo. A CAIXA regulamenta as operações que vão ser realizadas pelo FAR e controla o desembolso, na fase de construção. E é a CAIXA

que gerencia os imóveis durante quinze anos, na pós-ocupação, durante a fase de arrendamento, até que seja finalizado o prazo de arrendamento.

Avaliamos que a modalidade de arrendamento é muito adequada neste programa. O interessante é que para o “segmento de população” com renda entre cerca de R\$ 1.200,00 e R\$ 2.200,00, público do Programa, até recentemente, era o PAR o que melhor podia atender a esse segmento. Isso acontecia porque é uma parte da população que pode arcar com uma prestação limitada, diferentemente da parcela que ganha até cerca de três salários mínimos (em valores de 2008), ou que não possui renda, que tem muito mais dificuldade ou não tem condições de pagar uma prestação mensal que não seja altamente subsidiada. Por outro lado, para a população para a qual o Programa foi formulado, o PAR era e é uma opção muito importante porque não havia concorrência no mercado. Como comentamos, hoje (2008), apesar do salário mínimo ter aumentado de valor, o teto do Programa continuou por muito tempo em R\$ 1.800,00, que correspondiam a seis salários mínimos no passado. Hoje subiu para R\$ 2.200,00 (valor para os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro), o que atualmente (2008) significa 5,3 salários mínimos. Não se fazia até cerca do início de 2005 produção imobiliária que permitisse que pessoas com esse nível de renda adquirissem uma unidade habitacional. Assim, os beneficiários em maioria eram anteriormente locatários, mas que em geral prefeririam adquirir, se pudessem. O PAR permitiu a eles essa transição sem esforço, porque agora pagam o mesmo valor que pagavam ou menos, por algo que um dia, se assim o quiserem (e puderem continuar pagando), como quer a grande maioria, poderá ser seu. E também, se assim não o quiserem, não há nenhuma dificuldade em se mudar e desistir do imóvel, já que, até a quitação do imóvel a propriedade é da CAIXA – o beneficiário não poder se mudar é um problema freqüente das companhias habitacionais públicas, o que gera inclusive prédios públicos antigos com muitas unidades vazias, por pendências judiciais.

Assim, a estratégia foi bem pensada para uma demanda importante existente, de grande parte da população, que não tinha alternativa de aquisição de moradia para o seu “perfil” de renda.

O que aconteceu de 2005 para cá, como já discutimos no Capítulo 2, foi que houve um aquecimento inédito em pelo menos 20 anos no mercado imobiliário voltado à população de renda um pouco mais baixa. E eis que o PAR ganhou concorrência. As regras do Programa, no entanto, lidaram relativamente bem com a mudança de contexto, pois o financiamento foi reduzido em montante por um tempo.

Hoje (em 2008), com a crise internacional das hipotecas que se tornou presente e, até um pouco antes de ela atingir o Brasil com mais força, o PAR voltou a crescer em São Paulo – a partir de abril de 2008, aproximadamente, o financiamento federal para o PAR aumentou, conforme apuramos em entrevista na CAIXA. No cenário atual, continuam havendo outras alternativas no mercado, mas o PAR voltou a crescer.

Acreditamos que o arrendamento foi uma escolha muito acertada, além de ser inédita no Brasil. É uma opção que une sim o melhor do aluguel e o melhor do financiamento à aquisição, como discutimos no Capítulo 10, porque deixa a decisão para o beneficiário e facilita que ele a cumpra, uma vez que por ser arrendamento as parcelas são mais baratas (do que na aquisição direta da casa própria), além de não haver necessidade de pagar uma alta entrada, procedimento comum no mercado. Se o Programa visasse atender rendas mais baixas, o que não é o caso, poderia ter sido considerado o aluguel social, que com altos subsídios permite um pagamento mensal muito menor. Já subsídios para a aquisição no mercado eram inviáveis uma vez que não havia opções disponíveis.

Um aspecto que pudemos observar foi a dificuldade dos beneficiários de entender o conceito de arrendamento. Como esse Programa público é o único no Brasil a trabalhar com essa modalidade, os beneficiários têm dificuldade de entender por que seus nomes não aparecem nos documentos como compradores dos imóveis, como acontece nos contratos de compra e venda. Eles também se sentem inseguros sobre sua capacidade de adquirir o imóvel no final do contrato de arrendamento. Neste sentido, fazem-se necessárias ações periódicas de esclarecimento a respeito da modalidade arrendamento (veja também o Critério 14 quanto a esse tema).

Vamos conhecer a situação narrada pelos moradores, quanto à estratégia adotada:

Depoimentos de beneficiários do PAR:

A taxa de arrendamento é mais barata que um aluguel por aqui. O condomínio por não ter nada está muito caro. Mas o que eu pago para mim está ótimo.

Com todos esses problemas se eu pudesse eu venderia, eu cairia fora. Mas eu necessito porque eu não tenho outra moradia. Se eu sair vou pagar aluguel.

Está muito pesado o valor para a família. Mas estamos satisfeitos com o tamanho [um casal com dois filhos, unidade com dois quartos, sala, cozinha / área e banheiro].

Eu morava no Pari de aluguel, em uma pensão com muita gente. Vim pra cá graças às reuniões do MMC [Movimento de Moradia do Centro]. Nós chegamos em 2003. Moro eu, meu filho, sua esposa e seus dois filhos.

Vim pra cá pelo movimento MMC do Ipiranga. Moramos aqui há cinco anos, viemos com os primeiros. Somos eu, meu esposo e dois filhos. Antes a gente morava em uma casinha que construímos, mas o terreno era da Prefeitura... Para nós a moradia saiu em seis meses, mas tinha gente esperando há muito tempo. Acho que aqui está caro pelo tamanho, que é muito pequeno, sem divisórias. Tá dando pra pagar, sem problemas, mas pelo tamanho e porque não tem lavanderia [há uma lavanderia comunitária, por andar] podia ser mais barato [moradora do centro, unidade quitinete com banheiro].

Eu morava de aluguel em uma quitinete menor que esta e pagava mais caro.

Moro em São Paulo há 18 anos. Em 2002 fiquei desempregada. Fui morar em uma ocupação do movimento [MMC]. Era muito organizado lá. Estou aqui desde o começo. Agora tenho um teto. Eu agradeço muito, ter endereço é bom. Espero continuar aqui. Moro eu, minha filha, que é diarista, e o bebê dela.

Não é barato aqui, mas está na faixa de um aluguel, sim. O valor está legal para a renda da família. Mas só que se atrasa o pagamento não tem negociação.

Entre pagar aluguel e pagar a prestação é bem melhor pagar a prestação.

2. Qualidade da acomodação providenciada

O projeto arquitetônico é normalmente oferecido à Caixa Econômica Federal. A CAIXA não tem um setor que produza projetos arquitetônicos. Então, normalmente, a construtora, ou a COHAB, ou parceiro, a entidade que está organizando é que providencia: escolhe a área e providencia um projeto para aquela área. O projeto dá entrada no setor de engenharia da CAIXA, de desenvolvimento urbano (o GIDUR) e passa pela análise de engenheiros e arquitetos para que atenda as diversas especificações mínimas que o PAR possui. Para contratar um empreendimento, a CAIXA precisa estar certa de que as especificações mínimas serão atendidas.

Para unidades reformadas a gente tem um pouquinho mais de flexibilidade por conta de todo o contexto. É muitíssimo difícil enquadrar em um formato quando é reforma. É realmente caso a caso, mas você tem que garantir um mínimo de habitabilidade para essas famílias conseguirem viver tranquilamente nas unidades.

De acordo com a Cartilha do PAR (*veja a íntegra no Anexo X*), as especificações mínimas a serem atendidas são as seguintes:

A tipologia mínima apresentada para as unidades é de 02 quartos, sala, cozinha e banheiro, com exceção das unidades de projetos de recuperação de empreendimentos, inclusive aqueles integrados a programas de requalificação urbana e recuperação de sítios históricos. Nesses casos, devem-se buscar, preferencialmente, as características determinadas para os projetos novos no âmbito do PAR.

A área útil mínima das unidades é de 37 m², exceto nos projetos de recuperação de empreendimentos, inclusive os integrados aos programas de requalificação urbana, cuja análise é elaborada individualmente, e nos projetos com especificação técnica mínima regionalizada.

As unidades devem apresentar o seguinte padrão mínimo: piso cerâmico ou ardósia; azulejo nas paredes molhadas de box, pia, lavatório e tanque; vãos de porta com folha em todos os cômodos; revestimento e pintura, internos e externos, compatíveis com o padrão da unidade. Nas unidades horizontais: telha cerâmica, laje de teto nos banheiros e forro nos demais cômodos; calçada em todo o perímetro da edificação.

Podem ser acolhidos projetos que utilizem empreendimentos formados por casas geminadas, como solução arquitetônica, desde que, na análise do empreendimento, sejam criteriosamente observados os seguintes aspectos básicos: [...] (CARTILHA DO PAR, maio de 2008, p. 16).

No caso do município de São Paulo os empreendimentos do PAR são, em maioria quase absoluta, prédios e não unidades horizontais.

Adriano Constantino nos explica sobre o processo de garantir qualidade ao projeto arquitetônico na COHAB:

Teve uma queda de braço entre a gente [COHAB] e as construtoras, porque elas queriam usar projeto padrão já, do que tinha na área, que elas já tinham concebido. E a gente queria que fossem utilizados outros projetos, inclusive que a COHAB tinha desenvolvido. Algumas aceitaram o pedido da COHAB e outras não. Mas passava por um crivo de qualidade na COHAB, tinha uma série de aspectos que tinha que ter, ter um tanto de área, alguns mínimos, e passava também pelo crivo da CAIXA.

Depoimento de Adriano Constantino, Ex-Gestor do PAR na COHAB (de 2001 a 2004), 2008.

Os empreendimentos do PAR são muito melhores em relação à produção anterior da COHAB. Há um acabamento melhor, em termos de piso e azulejo nas áreas molhadas. Também há um cuidado em prover portaria, tratamento do térreo e

paisagismo. Os projetos arquitetônicos não inovaram muito, em geral, mas houve inovações. Alguns projetos também foram feitos por associações de moradores. As tipologias mais difíceis de projetos foram desenvolvidas pela COHAB. Outra questão inovadora foi, de acordo com Liliana Jalfen:

Eles [os prédios do PAR] tiveram algumas novidades, como a questão da acessibilidade, que dá muito trabalho. Você tem que ter rampa, e para colocar a rampa implicava em pôr atrás dos prédios, porque não pode adensar muito. O tratamento do térreo é muito importante.

Depoimento de Liliana Jalfen, Funcionária da CDHU, ex-Superintendente Social da COHAB, onde trabalhou com o PAR, de 2001 a 2004

De acordo com entrevista na CAIXA, construir é bem mais fácil do que reformar e por isso há um número muito maior de unidades fruto de construção, do que de reforma, como vimos no Capítulo 10. A reforma possui um processo bem mais complexo do que a construção, em termos de viabilização e andamento. Por exemplo, há edifícios que precisam ser totalmente realinhados em termos de instalações elétrica, hidráulica e de atendimento. Além disso, quando a reforma de um edifício vai ser aprovada na Prefeitura, ele é considerado uma construção nova, o que requer a readequação de vários aspectos, como instalações de incêndio, que antigamente não eram obrigatórias e hoje são, então é necessário criar a estrutura. Às vezes, por exemplo, é necessária uma caixa d'água a mais por conta da instalação de incêndio.

Tem que readaptar às normas atuais. Então, é uma ginástica muito maior [reformar] do que você construir do zero. Vale a pena por uma série de outros fatores.

Depoimento de Simone Monice, Supervisora de Programas Especiais da CAIXA, 2008

A dificuldade muito maior em atuar no espaço urbano onde o meio construído se pronuncia tão fortemente vai ao encontro do que nos explicou Milton Santos (1996), que o meio ambiente construído influencia a localização dos eventos atuais e se contrapõe aos dados apenas sociais da divisão do trabalho. Os conjuntos de formas ficam à espera, para eventualmente exercer funções, ainda que limitadas pela sua estrutura já presente. É o trabalho feito se impondo sobre o trabalho a fazer. A divisão territorial do trabalho atual dá-se sobre as divisões territoriais do trabalho anteriores. A divisão social do trabalho precisa ser explicada em conjunto com a divisão

territorial do trabalho, que é influenciada pelas formas geográficas herdadas (SANTOS, 1996). O caso do PAR-REFORMA é exatamente este, de uma forma, muitas vezes desvalorizada, que está apta a receber um novo uso criativo, embora este tenha que ser adaptado, limitado à estrutura presente. Esta por sua vez impõe como será o trabalho a fazer e, territorialmente, influencia a divisão social do trabalho, como por exemplo na adequação das funções de trabalho para adaptar a materialidade desvalorizada às normas atuais. Todos os empreendimentos PAR do centro originaram-se por esse mesmo processo.

Em relação à conservação dos imóveis construídos ou reformados, a CAIXA, por ser proprietária, tem que garantir que os imóveis sejam preservados. Ela também deve garantir que o patrimônio do Fundo (FAR) permaneça estável. Em razão disso a CAIXA possui ampla influência na gestão da pós-ocupação e a autogestão condominial pelos moradores não é permitida. Os movimentos por moradia, em especial os do centro, que são muito ativos, insistem há tempos com a CAIXA para que seja implementada a autogestão e são bastante contrários à maneira como o processo se dá hoje. A CAIXA, por outro lado, como proprietária dos edifícios e das suas frações ideais, teme que os moradores não consigam administrar bem o condomínio e que não efetuem a manutenção da maneira “adequada”, o que prejudicaria a propriedade.

Atualmente a CAIXA contrata empresas terceirizadas que cuidam do condomínio e fazem o papel de síndico, de administrador do condomínio. Há uma tentativa de inserir os moradores, de conseguir sua participação, mas o que eles têm é o papel de fiscais, principalmente, em comissões fiscais eleitas pelos condôminos.

O que constatamos nas entrevistas é que há muitos problemas ligados à qualidade dos imóveis e da sua conservação. Os conflitos com as administradoras de condomínio também são grandes e levam a brigas entre vizinhos. As brigas são incentivadas porque as administradoras alegam que aumentam o valor do condomínio em razão da inadimplência de parte dos moradores. Foram constantes as reclamações sobre como o condomínio era tão caro, sobre equipamentos quebrados e sobre o fato de que sempre que solicitam algo à administração não são ouvidos, nem atendidos. Uma gestão feita pelos moradores nos parece que ajudaria muito a harmonizar os problemas e a criar união, pelo menos entre alguns grupos no interior dos condomínios, que poderiam disputar a gestão entre si.

A insatisfação com a qualidade dos materiais e com a estrutura do imóvel foi marcante em praticamente todas as entrevistas, o que mostra que faltou fiscalização do trabalho das construtoras, o que deve ser feito com mais cuidado. Também é preciso se certificar de que as regras são rigorosas no contrato com as construtoras e que não há margem para adaptações prejudiciais aos beneficiários (no Critério 13, que trata do acesso aos serviços, novamente veremos múltiplas reclamações quanto à qualidade dos materiais).

As empresas administradoras são terceirizadas, selecionadas por licitação. Os editais de contratação são lançados periodicamente. Cada empresa se candidata e um grupo de empresas vence a licitação. Os empreendimentos PAR existentes são divididos entre as empresas vencedoras. O objetivo é que essas empresas, administradoras de condomínio, cuidem também da manutenção, dos reparos necessários. Nesse caso, as empresas desencadeiam o processo, enviando requisição para a CAIXA, para um setor chamado GILIE, responsável por gerenciar a pós-ocupação. A GIDUR (outro setor da CAIXA) é responsável por todo o processo até a construção e obtenção do Habite-se³. Com o Habite-se, o setor da CAIXA responsável pela gestão do empreendimento passa a ser a GILIE, que cuida de toda a fase de pós-ocupação.

Quando são necessários reparos e manutenção dos empreendimentos, as empresas terceirizadas mandam a solicitação para a GILIE e esta vai atrás de recursos extraordinários para isso. Este é o procedimento quando não é possível realizar o que é necessário com base no “rateio” do condomínio. Limpeza e manutenção (de pequeno porte) das áreas comuns, por exemplo, devem vir deste rateio.

Tem condomínios que funcionam melhor, tem condomínios que funcionam de uma forma mais precária. Depende da administradora, depende dos moradores, da forma como eles se organizam principalmente. Percebemos que os condomínios que dão certo são aqueles em que os moradores conseguem estabelecer um nível de convivência e colaborar entre si. Conversar e reivindicar a mesma coisa. Tem condomínios em que os moradores

³ No Brasil, o Habite-se é o ato administrativo emanado de autoridade competente que autoriza o início da utilização efetiva de construções ou edificações destinadas à habitação. Trata-se de um documento que comprova que um empreendimento ou imóvel foi construído seguindo-se as exigências (legislação local, especialmente o Código de Obras do município) estabelecidas pela Prefeitura para a aprovação de projetos. O documento é emitido pela prefeitura da cidade onde o empreendimento ou imóvel encontra-se localizado. Enquanto o início da obra é autorizado por uma licença para construção, o habite-se atesta a sua conclusão de acordo com a licença inicialmente dada. Fonte: CUSTÓDIO, Helita Barreira; Habite-se, in *Enciclopédia Saraiva do Direito*, Volume 40, Saraiva, São Paulo, 1977, p. 491.

entram em conflito entre eles mesmos e aí a coisa é mais difícil de administrar.

Depoimento de Simone Monice, Supervisora de Programas Especiais da CAIXA, 2008

A qualidade da acomodação providenciada é revelada definitivamente na pós-ocupação dos projetos habitacionais, quando os moradores passam a habitar sua residência. O acompanhamento rigoroso das obras por um comitê externo da sociedade civil, por exemplo indicado pelo Conselho Municipal de Habitação, poderia ajudar a conter problemas de qualidade dos materiais escolhidos, dentre os permitidos. Isso é feito inclusive em obras de construtoras particulares, no caso pelos futuros moradores. Outra questão é que a pós-ocupação já é uma fase tida como difícil em vários programas públicos, então é necessário realizar projetos com os moradores para que a adaptação aconteça com mais facilidade. Houve iniciativas nesse sentido, como veremos quando retomarmos esse ponto no Critério 20.

Vamos conhecer a situação narrada pelos moradores, quanto à qualidade da acomodação:

Depoimentos de beneficiários do PAR:

Para nós é difícil o tamanho. São dois cômodos, temos quatro crianças, três meninos e uma menina, mas tá dando. Precisávamos de mais um quarto e a cozinha é um ovo, tinha que ser maior.

O prédio só tem cinco anos que foi construído e o piso é difícil de limpar, as portas são ocas por dentro, então qualquer batida forte estraga. Também tem muita infiltração, da água da chuva e do apartamento de cima também. Mas dá para ir levando, meu marido pintou as paredes de novo.

Nosso imóvel quase não deu problema, tem um pouquinho de infiltração. O material podia ser melhor. Podia já ter armários.

A laje aqui é bem fraca, se cai qualquer coisa no chão já faz barulho.

O meu apartamento que é no térreo tem vários problemas, cai água do apartamento de cima para baixo. As pessoas têm que passar na frente da janela do nosso banheiro [os apartamentos do térreo ficam na passagem para as escadas laterais, sendo passagem obrigatória]. O tamanho é pequeno, mesmo só sendo eu, meu marido e meu filho. São 42m². Eu só moro aqui porque eu preciso, não moro aqui porque eu quero.

A única coisa que está faltando é o interfone, que está quebrado. E os elevadores que, só um funciona [de três], mas quebra sempre [estava quebrado quando da visita de campo, em um prédio de 17 andares – foram muitas as reclamações].

Tem muita coisa para melhorar aqui, a portaria, a fachada, a limpeza, os elevadores, o tamanho do apartamento, que é pequeno.

A gente colocou azulejo em tudo. No banheiro, a água entrava nas paredes. O piso é muito ruim, é um material de terceira.

Os apartamentos aqui têm 33,56 m², 34,92 m² e 35,2m² [quintete no centro].

Sempre que vão fazer alguma melhoria eles arrecadam dinheiro. Nós trocamos o portão com rateio.

O acabamento, o material aqui é de terceira. Até a torneira era de plástico.

3. Qualidade da localização na cidade: proximidade de empregos, escolas e de assistência médica

Funcionários da CAIXA e da COHAB nos informaram que há sempre uma preocupação com a localização dos empreendimentos PAR e que é feito um estudo para averiguar se os equipamentos públicos básicos necessários existem no entorno do terreno onde será feita a obra. Concordamos que é isso mesmo que deve ser feito. É importante reconhecer que este é um aspecto no qual o poder público aprendeu com as experiências do passado. Vejamos por exemplo no Capítulo 3 a história do início da ocupação de Cidade Tiradentes, como não havia nenhum equipamento público disponível e mal havia transporte (próximo Critério) para 200 mil habitantes.

O acesso a escolas e assistência médica foi destacado como bom em praticamente todas as entrevistas. Isso pelo menos em termos de localização do empreendimento. Houve significativas reclamações de ausência de vagas em creches, mas esse é um dado do Brasil, que apenas recentemente implantou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e que vinha desenvolvendo ações no âmbito do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), da década de 90 e início dos anos 2000, investindo apenas no ensino fundamental. Com o FUNDEB o acesso a vagas em creches deve melhorar. Interessante foi a constância de proximidade a um Centro Educacional Unificado (CEU), que promovia qualidade de vida aos moradores. E outro dado do Brasil, em especial das metrópoles, a ausência de atendimento ou má qualidade de atendimento nos serviços de saúde também foi destacada. Embora, por outro lado, em proporção menor, tenham sido feitos alguns elogios à presença da rede

de saúde. De qualquer maneira, do ponto de vista do programa habitacional a missão foi cumprida e os beneficiários não foram colocados em um gueto.

Um fator de maior desequilíbrio foi o emprego, como era também de se esperar (*veja Mapa 31 a respeito da oferta de empregos na cidade de São Paulo no Capítulo 2*). Enquanto no centro de São Paulo a enorme maioria trabalha nos arredores, como garçom, segurança, camelô na rua 25 de março, doméstica etc., na zona sul alguns trabalham longe, outros perto e inclusive na Região Metropolitana, em municípios como Embu – o que é interessante, já que esses sempre foram considerados cidade-dormitório de São Paulo. Já na zona leste a questão do emprego é dramática. Simplesmente não há oferta de emprego e os entrevistados que trabalham, trabalham a distâncias absurdas de casa. Nas entrevistas no extremo leste, chamou a atenção também a ausência de serviço bancário. Muitos comentaram que era difícil morar tão longe assim de bancos, que inexistem na região. Só há poucos caixas eletrônicos no interior de lojas. Também ainda não são muitos os supermercados e existem marcas locais, diferentemente de boa parte do restante da cidade, que apresenta apenas as mesmas redes de lojas.

Vamos conhecer a situação narrada pelos moradores, quanto à qualidade da localização:

Depoimentos de beneficiários do PAR:

Estão construindo uma escola quase dentro aqui do prédio. Tem um CEU aqui perto, onde tem piscina, quadra, a gente pode usar os equipamentos. Durante a semana tem inclusive monitores para olhar as crianças.

Creche é aqui do lado, tem uma AMA [Assistência Médica Ambulatorial] aqui do lado também.

A escola é bem perto daqui. O posto de saúde também, só que é lotado, não consegui consulta [disse uma idosa]. Na AMA tem um monte de gente de branco e ninguém sabe te atender. Também tem pacientes demais lá, parece mandioca num balaio. Vou achar outro posto longe daqui.

A grande maioria trabalha por aqui. Muita gente trabalha e faz faculdade por aqui [no centro].

Escolas não faltam aqui na região. O pessoal trabalha por aqui. O atendimento médico é demorado, mas atende [no Capão Redondo].

O preço é justo por um apartamento bom, perto de tudo, da 25, do Parque Dom Pedro, de supermercados. Estamos bem servidos de hospitais [no centro].

O bom daqui é que a faculdade e o trabalho são pertinho. Estou cursando Administração [no centro].

Não tem nada aqui de emprego [Cidade Tiradentes]. O pessoal trabalha longe, no centro.

O atendimento médico é demorado, mas atende.

Meu esposo sai às 5h e chega às 22h. Ele é metalúrgico [Cidade Tiradentes].

O governo tinha que priorizar mais essas questões. Porque se tivesse mais moradia aqui no centro, essas pessoas que perdem um tempão indo para o trabalho poderiam estudar e conseguir um emprego melhor. 1 m² aqui no centro tem um preço absurdo. Hoje os governos tinham que ter mais PAR na região central.

Algumas pessoas trabalham próximo daqui, no Shopping Jardim Sul, no Carrefour. O mais longe que alguém trabalha é em Pinheiros [no Capão Redondo].

Tem escola, tem creche. Tem o Hospital Tiradentes, o Posto dos Ferroviários, onde dão remédio.

Precisava ter mais empresas, investimentos aqui. 80% das pessoas trabalham fora. Minha esposa trabalha no Brás. Ela entra às 8h no serviço e para chegar levanta às 5h [Cidade Tiradentes].

Aqui é sossegado, de Tiradentes é o melhor lugar para morar. O trânsito é o pior, mas não tem muito problema fora isso.

Eu trabalho nas Casas Bahia, no centro [Cidade Tiradentes].

4. Acesso ao transporte público

Como descrevíamos no item anterior, um aspecto a ser bastante valorizado no PAR é que o poder público aprendeu com as lições do passado e houve cuidado com a localização dos empreendimentos. O acesso a transporte público era considerado muito bom em todos os empreendimentos visitados. Diversas linhas de ônibus passavam próximas e, interessante que em vários casos havia um ponto de ônibus na frente de cada prédio.

As maiores dificuldades em relação ao transporte estavam sem dúvida na zona leste. Como a imensa maioria dos moradores trabalha longe (Critério 3), seu tempo perdido no deslocamento diário é enorme. Os moradores saem de madrugada para ir trabalhar e chegam depois da meia-noite. Muitos reclamaram da ausência de acessos viários à própria zona leste, cujo trânsito é parado nas duas principais avenidas que levam a Cidade Tiradentes. Também comentaram que atrasos são frequentes no

trabalho toda vez que acontece alguma coisa, como uma chuva forte e a cidade “pára” e eles ficam “presos” nessas duas avenidas congestionadas.

O espaço no extremo leste de São Paulo e arredores é marcado por muitos prédios públicos de apartamentos. Dos pontos altos, pode-se ver “mares” de favelas e prédios de habitação popular nos morros. Em alguns morros nas bordas do conjunto, dá o contraste uma área de preservação de mata secundária. Os nomes COHAB e CDHU estão pintados em várias paredes (*No Anexo II – Anexo Fotográfico disponibilizamos algumas fotos da paisagem em Cidade Tiradentes*). Ou seja, é uma porção gigantesca da cidade quase exclusivamente residencial. E como ainda restam alguns terrenos para construção lá, cada vez mais apartamentos são construídos. O Plano de Desenvolvimento da Zona Leste, elaborado pela Gestão Marta Suplicy (2001-2004) e por enquanto engavetado, precisa urgentemente sair do papel. O programa habitacional considerou o acesso a transporte, mas não usou da participação da Prefeitura para buscar implementar um massivo programa de geração de empregos no local, que traria enormes benefícios para a população.

Os moradores do centro enfatizaram que, por não perderem tempo com deslocamentos, podiam aproveitar para estudar à noite, fazer cursos, faculdade, e aprimorar a sua formação. Alguns disseram ter mudado para o centro principalmente para poder fazer isso. Neste sentido, poderiam ser implementados na zona leste, e em outros locais, cursos de capacitação profissional ministrados nos fins de semana, que permitiriam às pessoas que usam todo o seu dia de semana se deslocando e trabalhando ter uma opção de formação – isso enquanto esses longos deslocamentos ainda se fizerem necessários.

Vamos conhecer a situação narrada pelos moradores, quanto ao acesso ao transporte público:

Depoimentos de beneficiários do PAR:

Tem transporte aqui sim. Trabalho em uma casa de família em Moema e geralmente demoro 1h20m para chegar lá. No máximo demoro duas horas [no Capão Redondo].

Acesso a transporte aqui é muito bom [no centro].

O centro é maravilhoso, eu vim pra cá por isso. Não uso condução pra trabalhar. Tem cinema, teatro, artes.

Transporte tem bastante, mas está sempre lotado. A maioria trabalha longe por isso a dificuldade de transporte, só uma linha de

ônibus passa aqui e as vans estão sempre lotadas. Na avenida só é que conseguimos trocar para um melhor [Cidade Tiradentes].

O acesso a transporte é bom, passa ônibus para qualquer lugar e não demora tanto. Em 1h30 chego no Parque Dom Pedro.

Aqui no prédio tem algumas vagas para carros. Os moradores que chegarem primeiro pegam, os outros param na rua. Eu não tenho carro e nem me interessa ter. Moto eu tenho. Nós guardamos as motos no salão de festas.

Tem mais de 300 mil habitantes aqui [em Cidade Tiradentes] e só tem a Ragueb [avenida Ragueb Chohfi] de acesso. Às vezes você fica uma hora para sair daqui do bairro [disse um taxista]. O pessoal da Subprefeitura diz que está fazendo outra avenida. Tem muita gente aqui.

5. Quantidade de pessoas beneficiadas pelo programa habitacional de interesse social

A primeira operacionalização do PAR na cidade de São Paulo, um contrato de construção, foi em 2001. Nestes sete anos de Programa, até 31 de dezembro de 2008, foram construídas, no Estado de São Paulo, 22.068 unidades habitacionais pelo PAR, das quais 17.420 na Região Metropolitana de São Paulo, das quais, por sua vez, 6.673 no município de São Paulo.⁴

É relevante a quantidade expressiva de empreendimentos na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), uma vez que o problema da moradia permeia toda ela, conforme vimos no Capítulo 2. Assim é preciso aumentar a oferta de habitação em toda a RMSP e o Programa PAR contribuiu para isso.

Quanto à cidade de São Paulo, considerando como corretos os dados disponibilizados pela gestão de 2001 a 2004, que nos parecem sim merecedores de credibilidade, e diante da indisponibilidade dos dados da gestão 2005-2008, o que é possível afirmar é que a produção expressiva do PAR se deu na gestão municipal de 2001 a 2004, aparentemente por uma série de fatores que já começamos a levantar aqui, mas principalmente porque a gestão municipal desse período teve um maior envolvimento e interesse pelo Programa. A gestão 2005 a 2008 teve menos interesse no Programa de início, inclusive por ter privilegiado a urbanização de favelas como caminho de atuação, e também seu período coincidiu com um momento diferente do mercado imobiliário (como discutimos no Capítulo 2), que apresentou concorrência ao Programa, e foi quando houve a retração do investimento federal no Programa, que

⁴ Dados fornecidos pela CAIXA para essa pesquisa no dia 07 de janeiro de 2009.

é retomado com força somente em abril de 2008. No final da gestão 2005-2008, especialmente a partir de 2007 com a entrada da CDHU na parceria, o interesse da gestão pelo PAR parece ter começado a crescer.

Assim, quantitativamente, a produção de unidades habitacionais foi expressiva no município de São Paulo no período de 2001 a 2004, quando foram entregues 5.069 unidades habitacionais pelo PAR. De 2005 a 2008, no entanto, pelo que é possível apurar até o momento (por meio da subtração das unidades concluídas na gestão anterior do dado total fornecido pela CAIXA) teriam sido entregues apenas 1.604 unidades habitacionais pelo PAR. O interesse de cada Prefeitura em viabilizar o Programa parece ter feito muita diferença na quantidade de produção habitacional pelo PAR em cada gestão, o que mostra como o papel deste órgão público na implementação deste Programa é importante.

Se analisarmos ainda a produção dividida em períodos de gestão podemos dizer que na primeira delas (2001-2004) o Programa teve relevância quantitativa e atendeu um número significativo de famílias, considerando também que ele (Programa) era uma dentre várias vertentes do atendimento habitacional. Levando em conta os dados disponibilizados pela gestão, a média da produção habitacional foi de 1.267 UHs por ano, portanto adequada, novamente considerando que o PAR não era a única fonte de produção de unidades novas, como vimos no Capítulo 6. Se o PAR fosse o único Programa responsável por produzir unidades novas, mais unidades deveriam ter sido produzidas – vale lembrar que de acordo com Marques, Torres e Saraiva (2003), como vimos no capítulo 2, faz-se necessária a produção anual de 3,7 mil unidades novas.

Como a produção na segunda gestão aparentemente foi muito pequena (seria de 401 UHs por ano), quando olhamos para o período de oito anos (2001-2008) de existência do Programa, sua produção total na cidade de São Paulo não é tão expressiva quanto poderia ser. A produção média anual foi de 834,13 unidades habitacionais pelo PAR, de 2001 a 2008, de acordo com os dados fornecidos pela CAIXA. Isto significa que o Programa precisa adquirir mais escala de atendimento e mantê-la constante. Porque sua escala de atendimento mostra-se bastante variável no tempo. Isso tem um lado positivo de que o atendimento tem possibilidade de melhorar quantitativamente no futuro próximo de maneira rápida. O que nos parece é que a estrutura do Programa está pronta do ponto de vista de produzir unidades habitacionais. Apenas os recursos financeiros não podem ser interrompidos e também

a Prefeitura precisa manter uma posição engajada no Programa, colaborando na sua viabilização. Ao governo federal cabe, portanto, manter um fluxo de financiamento alto e com periodicidade definida. A tendência no fim de 2008 era de fortalecimento do PAR no município de São Paulo, como apuramos na CAIXA. O que não se sabia era por quanto tempo esse movimento permaneceria. Isso precisa ser regularizado.

Há programas que merecem mais ou menos recursos dependendo do contexto, certamente. Não estamos defendendo investimento ilimitado no PAR como algo bom, porque as prioridades são muitas, mas 834 unidades habitacionais por ano em São Paulo é certamente abaixo do que o necessário para atender a demanda da faixa de renda que o PAR atende (os dados de déficit apresentados no Capítulo 2 demonstram isso).

Vamos conhecer a situação narrada pelos moradores, relacionada ao tema deste Critério:

Depoimentos de beneficiários do PAR:

Tá cheio de gente querendo vir morar aqui e que não consegue.

Muita gente não conseguiu vir, e tem medo de vir, porque é caro. Dois salários mínimos não dá.

Tem muita gente que queria morar aqui.

Um monte de gente do mutirão [ocupação vizinha] queria ter vindo morar aqui e não conseguiu [Capão Redondo].

6. Programa dirigido a – e de alcance para os – pobres (estratégia de redução da pobreza)

O PAR é voltado para um segmento bem específico de renda, que em São Paulo vai até R\$ 2.200,00 (desde maio de 2008, antes ia até R\$ 1.800,00). Foi desenhado para, no município, atender a população com renda que na época (2001-2004) era de três a seis salários mínimos. Houve ainda, no atendimento realizado uma divisão entre a população com renda de 3 a 4,5 salários mínimos (chamada informalmente de PAR 2) e a com renda entre 4,5 e 6 salários mínimos, que correspondiam a demandas diferentes para produtos diferentes do PAR.

Esse “segmento” 3 a 6 salários mínimos não correspondia (e não corresponde) à parcela na qual se localiza o maior déficit, que é a população com até três salários mínimos (SM). Esta, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), em 2005,

representava 86,3% do déficit, como vimos no Capítulo 2 (Gráfico 13 – Déficit Habitacional Urbano, por Faixas de Renda Média Familiar Mensal).

No entanto, é uma parcela da população, na RMSP, na qual ainda se caracteriza uma demanda importante por moradia (apenas 3 a 5 SM eram 7,7% do déficit, em 2005, no Gráfico 13) que, como afirmamos no Critério 1, passou 20 anos sem encontrar opções acessíveis disponíveis no mercado. Dessa forma, as pessoas atendidas, ou que caracterizam a demanda do PAR, estão na condição que podemos chamar de “os menos pobres dentre os pobres”, em uma tentativa de traduzir a expressão em inglês “the better off among the poor”, muito utilizada na análise de programas habitacionais.

Entendemos que o maior percentual de gastos do poder público local com habitação de interesse social certamente deveria ser destinado a atender aos “mais pobres dentre os pobres”.

No entanto, se há uma parcela bem grande da população, correspondente aos “menos pobres dentre os pobres”, sem atendimento público nenhum e sem ofertas disponíveis no mercado, o que logicamente passa a ocorrer é que essa parcela começa a competir com os “mais pobres dentre os pobres”, tanto pela produção habitacional pública, quanto pelas habitações disponíveis no circuito inferior da economia urbana, como os pequenos quartos construídos para aluguel nos bairros populares, as habitações nas favelas, entre outros (como discutimos no Capítulo 2).

Dessa forma, atender com ações públicas essa população com renda um pouco mais alta, desde que como parte de uma estratégia bem-elaborada, é uma maneira importante de atuar na redução da pobreza de modo geral.

O Balanço completo da SEHAB, com os dados da gestão 2005-2008, não estava disponível até o final deste trabalho, não sendo portanto possível fazer uma avaliação completa sobre se a estratégia foi bem-elaborada.

Para a gestão 2001-2004 já é possível fazer essa avaliação. Como vimos no Capítulo 10, de toda a provisão habitacional da gestão, 21,90% foram unidades do PAR, que no entanto utilizaram apenas 10,39% do total de recursos – e inclusive utilizaram apenas recursos não-orçamentários e captados, tendo a vantagem de não ter sobrecarregado o orçamento. Acreditamos que isso mostra que no que se refere à implementação do PAR a gestão foi muito bem-sucedida no sentido de que conseguiu fazer um quinto da sua produção habitacional pelo PAR, sem onerar os recursos financeiros por isso.

A gestão 2001-2004 foi eficiente na implementação do PAR, permitindo que ele cumprisse o seu propósito. Porém, pensamos que 21,90% de produção habitacional exclusivamente do PAR é muito. Isso não quer dizer que tenham sido construídas muitas unidades habitacionais para o programa PAR, ao contrário, 5.069, ou por volta de 5.000 parece adequado ou então o mínimo necessário para ter relevância quantitativa (Critério 5). No Capítulo 2, afirmamos que de acordo com o IBGE, em 2000, os domicílios em favelas, cômodos e improvisados no município de São Paulo eram 260.862 (Gráfico 8), bem como na estimativa de Marques, Torres e Saraiva (2003), para o mesmo ano, os domicílios em favelas eram 286.954 (Tabela 2), número ainda maior. Assim, se incluindo urbanização de favelas no total, a provisão habitacional do PAR correspondeu a 21,90%, isso não se deve à produção para o PAR ter sido muito grande, mas à provisão habitacional em geral, incluindo urbanização de favelas de todos esses domicílios, ter sido bem menor do que o necessário. A produção de unidades habitacionais PAR foi adequada no período.

Como parte de um plano amplo de redução da pobreza entendemos que é muito importante que a gestão realize uma intervenção estratégica nesse sentido, voltada a priorizar a população em situação de “grande pobreza”, ou de indigência, “os mais pobres dentre os pobres”, mas sem deixar de buscar atender àqueles que também não tem alternativas: “os menos pobres dentre os pobres”. Esse último grupo foi atendido na gestão de 2001 a 2004 pelo PAR, o que é positivo. Mas nos parece que a ação voltada a privilegiar “os mais pobres dentre os pobres” com outros tipos de programas poderia ter sido maior.

O papel de seleção da demanda pela Prefeitura é fundamental para chegar a uma demanda que corresponda ao objetivo de atendimento do PAR. Quando há uma proposta de realização de empreendimento PAR na CAIXA, esta sinaliza para a Prefeitura, para a SEHAB, que responde à CAIXA dizendo se há demanda interessada naquela região da cidade. Na maioria dos casos há interesse e a SEHAB indica a demanda. A não ser que a Prefeitura não tenha interesse na área, o que é raro, a preferência de indicação da demanda é da Prefeitura, sejam os prédios realizados pelo PAR-Iniciativa Privada ou pelo PAR-COHAB.

No caso do PAR-Iniciativa Privada, as construtoras fazem um projeto arquitetônico de construção ou de reforma e oferecem esse projeto para o PAR. O projeto passa por análise na CAIXA e a construtora é contratada para construir. Mas a construtora não possui ligação ou conhecimento nenhum a respeito da demanda, que é

determinada pela Prefeitura e depois triada pela CAIXA, que checa beneficiário a beneficiário indicado pela SEHAB quanto às condições de inclusão no PAR. A iniciativa privada nada tem a ver com esse processo.

No PAR-COHAB, a Prefeitura (SEHAB ou COHAB) também indica a demanda e a CAIXA realiza o enquadramento dessa demanda. A COHAB então atua como gestora do Programa. Ela é quem seleciona o prédio a ser reformado ou o terreno de destino da construção. Então ela licita o projeto arquitetônico e posteriormente a construtora. A CAIXA analisa o projeto e a COHAB cuida da aprovação de todos os órgãos, como SABESP, Eletropaulo e os demais órgãos necessários. É uma parte grande e importante do trabalho a verificação com todos os órgãos. A construtora, então, entra apenas para executar tudo o que já foi elaborado.

A CAIXA sempre contrata o edifício na planta, no sentido de que a CAIXA é a proprietária do imóvel desde o início do processo (e é ela quem remunera a construtora). Apenas no convênio recém-iniciado com a CDHU (do qual tratamos no Capítulo 10) é que a CAIXA vai adquirir pelo PAR o imóvel produzido pela CDHU.

A definição do valor do empreendimento – que depois vai influir diretamente na seleção da demanda – começa com uma avaliação de mercado que a CAIXA realiza. Vamos ver como é esse processo no próximo Critério.

Depoimentos de beneficiários do PAR:

O meu apartamento vale 32 mil reais. Tem dois quartos. Pagamos R\$ 250,00 a prestação e o condomínio é R\$ 110,00. É bem acessível. Temos quatro crianças, mas tá dando o tamanho. Muita gente saiu porque não teve condições de continuar pagando.

O condomínio fica pesado, tinha que estar incluso na prestação.

Quem paga R\$ 500,00 de aluguel aqui no centro consegue pagar a prestação. A prestação não é alta.

7. Eficiência da estratégia de custo-benefício (total do custo pela quantidade de casas produzidas, ou total de subsídios pelo preço médio da habitação)

É por meio de uma avaliação de mercado que a CAIXA define o valor que o empreendimento terá. Nessa avaliação, é estimado o valor de venda do imóvel, seguindo a lógica de que, se a produção for custar para a CAIXA (para o FAR), por exemplo R\$ 48 mil a unidade habitacional (UH), esse imóvel tem que ser vendido por isso ou mais. Não há concessão de subsídios, ou utilização de recursos a fundo

perdido, por parte da CAIXA no processo do PAR – subsídios só acontecem nas intervenções inovadoras da Prefeitura, que são muito importantes. Para a CAIXA é imprescindível garantir o retorno do que é investido pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

A outra avaliação realizada pela CAIXA trata do valor de locação da unidade com base na sua localização. A lógica neste sentido é a de que a taxa de locação do mercado tem obrigatoriamente que ser maior que a taxa de arrendamento praticada pela CAIXA. Esta deve corresponder a no máximo 80% da taxa de locação do mercado (*Portaria nº 258, Anexo XIII*). Acreditamos que esse mecanismo pode ser entendido como compensatório à rigidez exigida para a devolução dos recursos ao FAR.

É um mecanismo positivo para os beneficiários e realmente praticamente todos afirmaram que o preço que pagavam era mais barato do que um aluguel na região, embora o tamanho das unidades seja sempre considerado pequeno. Então, na visão dos beneficiários, o aluguel seria mais caro, mas permitiria normalmente acessar um imóvel maior. A vantagem dessa regra para a CAIXA é a de que as unidades do PAR ficam resguardadas de enfrentar concorrência com as opções de locação do entorno.

Como o mercado de locação de imóveis em São Paulo (município) é competitivo, praticamente não existem áreas onde seja difícil implementar o Programa em razão de os valores de aluguel estarem abaixo do seu valor real. Mas em outras regiões do Brasil como o Centro-Oeste e o Nordeste, isso ocorre.

Por meio de todos esses processos prévios é decidido o valor da unidade habitacional no empreendimento, a partir da qual será estipulada a taxa de arrendamento. E a demanda a ser escolhida precisa possuir uma renda compatível com o pagamento da taxa de arrendamento. A comprovação da renda é realizada por meio de holerite ou declaração do empregador, quando possível. Quando isso não é possível, outra maneira de comprovação são movimentações bancárias regulares, que comprovem o recebimento de um montante regularmente, ou comprovem o pagamento de prestações longas, como por exemplo prestações das Casas Bahia pagas por um ano – apenas com a apresentação do carnê é possível comprovar movimentação bancária. Para atender a população que mora no centro, a dificuldade principal é a de que os imóveis no centro, como foi possível ver nos mapas do Capítulo 2, têm metro quadrado de valor muito alto, por isso inclusive geralmente a

população já paga um aluguel nos cortiços que é bem mais alto do que a taxa de arrendamento.

O PAR-REFORMA vale a pena para combater o esvaziamento da população do centro. Tem toda uma população que reside no centro, informalmente, em cortiços e tudo mais. E que é uma demanda, são trabalhadores, são pessoas que têm condições de arcar com o arrendamento do PAR. Às vezes pagam muito mais em um cortiço – cerca de 300, 400 reais – do que pagariam no arrendamento. Isso realmente acontece. E é uma demanda existente que a gente pode atender com a reforma de edifícios que, no centro, os térreos são muito valorizados e muito utilizados. Existe uma série de edifícios que estão absolutamente vazios, vão sendo abandonados, vão deteriorando e a cidade vai ficando cada vez mais prejudicada, como um todo. Então é uma demanda que merecia ser atendida nessa região. E a gente tem um estoque de edifícios que vai ficando mais velho com o passar do tempo mesmo. É uma destinação, inclusive, um caso a ser pensado.

Depoimento de Simone Monice, Supervisora de Programas Especiais da CAIXA, 2008

No entanto, a viabilização do PAR-REFORMA foi realmente uma adaptação das regras originais do Programa, ele não foi criado para esse fim. Nem a CAIXA, nem a SEHAB, COHAB e demais órgãos municipais (de regulação) possuem mecanismos específicos e legais para viabilizar projetos de reforma. Diversas adaptações às normas foram necessárias.

De acordo com Simone Monice, Supervisora de Programas Especiais da CAIXA, em entrevista concedida à autora, o PAR é um Programa extremamente interessante para aquele segmento específico da população que tem poucas alternativas em termos de mercado, mas, por outro lado, tem encontrado uma série de problemas de operacionalização. Então fazem-se necessários ajustes no PAR para que seja possível atender de maneira mais adequada a população.

Além das questões de conflitos entre moradores na pós-ocupação, ou da questão social na pós-ocupação, que abordaremos melhor posteriormente, existem algumas questões técnicas de financiamento que poderiam ser ajustadas.

Para melhor atender essa faixa da população, as parcerias que envolvem subsídios, como a recém-inaugurada parceria com a CDHU, têm se provado necessárias. A função do subsídio é permitir unidades maiores, portanto mais confortáveis e com melhores condições de habitabilidade, pelo mesmo valor final para os beneficiários. Como vimos no Critério 2, as reclamações sobre o espaço interno das unidades são generalizadas. E de fato, como foi possível visitar muitas residências

do Programa pudemos também visualizar isso. No centro, os imóveis em quitinete são realmente muito pequenos e as pessoas disseram organizar a sua vida em função disso. Muitas disseram ter tido que doar boa parte de seus móveis e pertences porque eles realmente não cabiam no apartamento. E fato, há unidades com 25m² e quatro pessoas dentro. Mesmo com duas pessoas já é difícil, como no caso em que vimos dos dois irmãos que, em função dos horários diferentes de trabalho, dividiam a mesma cama, um usando durante o dia e outro durante a noite, porque acharam que duas camas ocupariam todo o espaço disponível e de fato assim parecia. Na periferia também, mesmo os imóveis tendo em geral 40 m², as famílias são grandes, muitas têm cinco, seis, oito e até dez pessoas chegamos a ver – então os problemas de falta de espaço interno são similares. Uma das áreas internas que mais fazia falta era a de lavanderia, que no centro é comunitária por andar e nos apartamentos da periferia é individual, mas é realmente muito pequena, de modo que as pessoas têm que lavar roupa diariamente, um pouco de cada vez, ou não é possível estender. Outra questão é em relação à qualidade dos materiais, que como vimos no mesmo Critério, é objeto de muitas reclamações.

Com subsídios seria possível melhorar isso e é uma boa novidade que as ações nesse sentido com a CDHU já estejam se concretizando. Interessante observar que mesmo com tantos problemas, os prédios do PAR são considerados em geral muito melhores pelos beneficiários, do que os da COHAB e CDHU independentes do PAR. Na zona leste, quando conversávamos com um morador de um prédio da COHAB (apenas COHAB), ele afirmou o seguinte sobre o prédio do PAR-COHAB que visitávamos: “Esse prédio aqui é muito bom, é o prédio dos ‘playboyzinhos’ aqui da área, tem até elevador! Mas o pessoal que mora é gente boa.” No Capão Redondo, uma senhora também disse sobre o prédio do PAR-COHAB que visitávamos: “O condomínio aqui está caro demais, para um prédio sem elevador. Na COHAB lá em baixo é bem mais barato e o apartamento já é no seu nome, mas, também, aqui é bem mais bonitinho do que lá.” Pelo que observamos, de fato os prédios, mesmo com seus problemas de qualidade, são muito melhores do que essa outra vertente de produção pública de moradia. Uma maneira mais direta de dizer isso, talvez, seja dizer que os prédios não parecem, pelo menos à primeira vista, prédios de produção pública, a não ser que a pessoa esteja familiarizada com o projeto arquitetônico, claro. Assim, parece mesmo ter feito uma diferença positiva o fato de os projetos arquitetônicos terem recebido novas exigências, como nos foi dito no Critério 2 por Adriano Constantino,

Funcionário da CDHU, Ex-Gestor do PAR na COHAB de 2001 a 2004; e Liliana Jalfen, Funcionária da CDHU, ex-Superintendente Social da COHAB, onde trabalhou com o PAR, de 2001 a 2004.

Os subsídios também podem ajudar, ao melhorar a qualidade geral dos imóveis, no sentido de reduzir a taxa de condomínio, que se torna um impeditivo para muitos moradores ao longo do tempo, diminuindo as vantagens do valor acessível do arrendamento e prejudicando o objetivo de atender a população pobre.

Outra regra que mudou, por interferência do Ministério das Cidades, como explicamos no Capítulo 10, foi a de que não era possível, antes de maio de 2008, quitar o arrendamento antes de terminar o prazo de quinze anos. Então, mesmo que a família tivesse um fundo de garantia, ou recebesse uma herança, ou seja, mesmo que a família subitamente conseguisse dinheiro para quitar o imóvel, obrigatoriamente ela tinha que ficar quinze anos pagando o arrendamento. E agora, com a mudança de regra, a partir de um período de cinco anos pagando arrendamento já é possível quitar. Muitos beneficiários apresentavam interesse em quitar nessa modalidade mais rápida, especialmente os do centro, que em geral têm mais renda – o interesse era tanto para poder ficar tranquilo que o apartamento passaria a ser seu, quanto para poder vender e se mudar. A mudança de regra foi realizada, segundo a CAIXA, porque era uma reclamação constante das famílias essa questão.

Quando o arrendamento é encerrado, após os quinze anos, para o que a única pendência é quitar algum saldo devedor que exista, de uma ou outra prestação não paga ao longo dos anos, o contrato de arrendamento é encerrado e a matrícula do imóvel é feita em nome do proprietário. A propriedade é então transferida para o ex-arrendatário, que se torna o proprietário.

A CAIXA nos disponibilizou os dados totais do PAR no seu tempo de existência, de 2001 a 2008, para a Região Metropolitana de São Paulo (dados por municípios), o que nos permite avaliar a estratégia de custo-benefício do Programa. Os dados estão na tabela a seguir. Vale observar que operações correspondem aos empreendimentos do PAR.

Tabela 24

Total de unidades habitacionais financiadas pelo PAR na Região Metropolitana de São Paulo, por municípios, e o seu valor em reais (do início em 2001 até 31 de dezembro de 2008)

Município	Dados	CONCLUÍDA		Total geral
		Não	Sim	
BARUERI	Qtde Operações		1	1
	Soma Valor		3.732.414,10	3.732.414,10
	Soma Unidades		120	120
CARAPICUÍBA	Qtde Operações		2	2
	Soma Valor		8.440.708,92	8.440.708,92
	Soma Unidades		316	316
COTIA	Qtde Operações	1	3	4
	Soma Valor	6.399.094,41	19.138.359,42	25.537.453,83
	Soma Unidades	160	560	720
DIADEMA	Qtde Operações		1	1
	Soma Valor		5.756.270,79	5.756.270,79
	Soma Unidades		200	200
EMBU	Qtde Operações		2	2
	Soma Valor		6.808.462,47	6.808.462,47
	Soma Unidades		300	300
FERRAZ DE VASCONCELOS	Qtde Operações		1	1
	Soma Valor		3.995.550,36	3.995.550,36
	Soma Unidades		200	200
GUARULHOS	Qtde Operações	2	23	25
	Soma Valor	14.399.746,47	112.478.567,85	126.878.314,32
	Soma Unidades	360	3826	4186
ITAPEVI	Qtde Operações		2	2
	Soma Valor		7.997.827,71	7.997.827,71
	Soma Unidades		400	400
ITAQUAQUECETUBA	Qtde Operações	2	6	8
	Soma Valor	8.916.210,61	17.153.457,89	26.069.668,50
	Soma Unidades	380	740	1120
MAUÁ	Qtde Operações	1		1
	Soma Valor	4.860.006,18		4.860.006,18
	Soma Unidades	160		160
MOJI DAS CRUZES	Qtde Operações	1	15	16
	Soma Valor	6.617.991,33	57.663.533,78	64.281.525,11
	Soma Unidades	200	2110	2310
PIRAPORA DO BOM JESUS	Qtde Operações	1		1
	Soma Valor	3.701.256,49		3.701.256,49
	Soma Unidades	112		112
POÁ	Qtde Operações		4	4
	Soma Valor		13.722.517,60	13.722.517,60
	Soma Unidades		678	678
SANTO ANDRÉ	Qtde Operações	3		3
	Soma Valor	23.971.612,99		23.971.612,99
	Soma Unidades	600		600
SAO BERNARDO DO CAMPO	Qtde Operações		4	4
	Soma Valor		19.308.576,69	19.308.576,69
	Soma Unidades		690	690

(continuação)

CONCLUÍDA				
Município	Dados	Não	Sim	Total geral
SÃO PAULO	Qtde Operações	18	55	73
	Soma Valor	58.745.530,78	209.909.157,13	268.654.687,91
	Soma Unidades	1851	6673	8524
SUZANO	Qtde Operações		5	5
	Soma Valor		16.875.927,33	16.875.927,33
	Soma Unidades		607	607
TABOÃO DA SERRA	Qtde Operações	1		1
	Soma Valor	10.285.173,57		10.285.173,57
	Soma Unidades	272		272
Total Qtde Operações		30	124	154
Total Soma de Valor		137.896.622,83	502.981.332,04	640.877.954,87
Total Soma de Unidades		4.095	17.420	21.515

Fonte: CAIXA, situação em 31 de dezembro de 2008.

Sabemos que o Programa possui valores máximos de custo da unidade habitacional por ele produzida, que vão sendo reajustados ao longo do tempo por avaliações de mercado. No estabelecimento desse valor máximo, como vimos, os técnicos do Programa procuram, na realidade, garantir que a unidade habitacional não chegue a valores altos que inviabilizem a sua comercialização. Assim, o valor máximo para a produção da unidade acaba sendo o valor mínimo necessário para produzir uma UH para a demanda almejada. Isso, se por um lado implica em reduções na qualidade, por outro, significa que os preços não vão subir em demasia, de modo que descaracterize seu papel em atender a demanda pretendida.

De 2001 a 2008, na RMSP, as 17.420 unidades habitacionais produzidas tiveram um custo médio de R\$ 28.873,78 por unidade, portanto bastante baixo, considerando os próprios valores máximos do programa.

Em São Paulo, de 2001 a 2008, as 6.673 unidades habitacionais tiveram um custo médio de R\$ 31.456,48. Esse valor ainda está bem abaixo do máximo do Programa no município, que até maio de 2008 era de R\$ 40.000,00 (especificação padrão – a especificação mínima era de R\$ 29.000,00) e a partir de então é de R\$ 48.000,00 para a especificação padrão e de R\$ 39.000,00 para a especificação mínima, que é aquela conhecida informalmente como PAR 2, que mencionamos anteriormente. O custo por unidade gerada no Programa, assim, está muito eficiente. O que precisa ser equacionada é a questão da qualidade das unidades, que precisaria ser melhor.

No caso das construtoras, a vantagem do PAR está em economizar os custos de divulgação e comercialização, porque ela não é responsável por comercializar as unidades, então ela apenas tem por tarefa a construção propriamente dita. De acordo com o momento do mercado e com o valor máximo das unidades, o interesse das construtoras no PAR varia.

O que não é vantagem para as construtoras é que a margem de lucro delas no Programa é muito pequena. Na fase inicial o PAR não recebeu tanto interesse das construtoras. Depois houve um grande interesse, um grande aquecimento do mercado, coincidente com a fase do meio da gestão 2001-2004. Então, ainda depois dessa fase, o valor máximo do Programa ficou muito defasado em relação ao mercado e o interesse diminuiu de novo. Há uma certa defasagem no ritmo de correção do valor máximo do PAR em relação ao mercado, o que acarreta um certo desinteresse das construtoras nas épocas imediatamente anteriores a reajustes. Maio de 2008 foi o último reajuste e antes disso havia sido em 2005. No final deste longo período, o interesse das construtoras havia diminuído. O que acontece é que com a demora de reajuste, sobem demais os preços dos insumos da construção civil, passando, então, a não ser vantagem para a construtora construir pelo programa. Desde o início de 2007 havia acontecido um desinteresse no Programa e apenas por volta de junho de 2008 voltou a haver interesse no Programa PAR. Mas também, segundo a CAIXA, nem tanto interesse quanto poderia ter sido porque, apesar da crise internacional, no Brasil o mercado da construção civil vinha passando ainda pelos efeitos de aquecimento (principalmente de aumento da disponibilidade de crédito) que se davam desde 2005, conforme havíamos mencionado no Capítulo 2 e no Critério 1. A configuração do mercado privado deverá definir com quanto interesse as construtoras devem voltar para o Programa. Enquanto a oferta de crédito estiver alta para financiamentos habitacionais, para as construtoras é bem vantajoso fazer o imóvel na planta porque a margem de lucro é maior. Há que ver com quanta força elas vão voltar para o Programa. O cenário não apresentava uma tendência configurada ainda.

Por isso a parceria com a CDHU novamente se mostra bem importante, porque a CDHU pode assumir a construção no caso de desinteresse das construtoras pelo PAR. E para a CDHU também é interessante porque o dinheiro da construção propriamente dita retorna rapidamente para ela e pelo menos uma parte do investimento eles conseguem aplicar em outro empreendimento. A continuidade da COHAB na parceria também se mostra essencialmente importante para disponibilizar

terrenos para o Programa – além de todos os outros fatores pelos quais a participação da Prefeitura (SEHAB e COHAB) se faz importante.

Ainda quanto à eficiência da estratégia de custo-benefício, apesar de outros aportes de subsídio para o Programa se fazerem importantes, eles não devem ser muito grandes, como já afirmamos para não “roubar subsídios” dos que precisam mais. Vale acrescentar, apenas, que é interessante no PAR que o preço da unidade corresponde ao que ela custou. Então o Programa não visa o lucro, no que se refere à CAIXA e aos demais órgãos públicos envolvidos.

É por isso que a taxa de arrendamento pode ter um valor mais acessível. Segundo a CAIXA, a taxa anual de juros normal do mercado é, para famílias de até seis salários mínimos, de 6%. Mas uma família com renda de dois ou três salários mínimos dificilmente vai conseguir pagar uma taxa de juros dessa. Até seis salários mínimos, o FGTS normal é 3%. Acima disso a taxa de juros é de 8% até uma faixa de imóvel de oitenta mil reais. E acima disso as taxas já começam a subir para 10%, 11%, ou 12%, dependendo do valor do imóvel.

No PAR não há essa cobrança de juros que visa o lucro. O arrendamento é de 0,8% (hoje, em 2008) para que o valor seja equiparado com o aluguel. E isso não deixa de ser uma forma de subsídio. Utilizando a estrutura da CAIXA para operacionalizar o PAR, o preço da unidade pode ser, e é, o preço de custo da unidade – não é o valor de mercado. Ou seja, entra apenas o custo de produção, não existe lucro. Claro que, se não fosse assim, não seria habitação de interesse social, mas é importante deixar claro que não há retorno algum para a CAIXA pelo PAR. O que é necessário apenas é repor o Fundo FAR.

Isso tudo significa que uma unidade no PAR tem valor muito menor do que o valor de mercado da mesma unidade. Assim, uma unidade que no PAR vale quarenta e oito mil reais, de acordo com a CAIXA, no mercado valeria cinquenta e cinco mil reais, por exemplo. Essa seria a margem a mais, correspondente ao lucro da empresa e ao custo da comercialização, que no PAR não tem.

O PAR é assim subsidiado nesse sentido e não no sentido de que parte do FAR seja colocada a fundo perdido. Uma parte da composição do FAR é não-onerosa, mas mesmo assim, isso não significa a existência de subsídio no sentido de fundo perdido. A lógica do Programa depende de o Fundo ser sempre repostado de modo que sempre esteja apto a financiar a construção de novas unidades. A taxa de arrendamento é a mínima para manter o Fundo no mesmo patamar.

Os subsídios a fundo perdido acontecem eventualmente, como vimos, por meio da COHAB (e futuramente também da CDHU). Esses subsídios têm dois objetivos fundamentalmente: primeiro viabilizar a unidade quando, por exemplo, o terreno é muito caro (caso típico do centro), mas existe uma demanda por aquele terreno, porque a Prefeitura quer atender uma demanda para aquela região especificamente. Nesse caso, se a unidade vai custar cinquenta e dois mil, por exemplo, e ultrapassar o valor máximo de quarenta e oito mil, a diferença de quatro mil pode ser coberta por fundo perdido com recursos da Prefeitura, tornando possível o atendimento, naquele local, para aquela demanda. O segundo objetivo é atender a um grupo específico de famílias, quando por exemplo a unidade for custar quarenta e cinco mil, mas as famílias a serem atendidas naquela região só podem pagar quarenta mil. Então a Prefeitura entra com a diferença de cinco mil a fundo perdido para poder baixar o valor do arrendamento e, portanto, encaixar famílias que tenham renda um pouco menor no segmento de demanda objeto do Programa.

8. Impactos da cidadania (por meio de conexões com movimentos sociais e a sociedade civil em geral – participação social no programa)

No Capítulo 10 pudemos fazer um breve relato a respeito de como os movimentos sociais tiveram um papel muito importante no Programa, de procurar a CAIXA e a Prefeitura, e chamar a atenção desses atores sobre como era possível aproveitar a possibilidade trazida pelo PAR para atender às necessidades da população que precisa de moradia na área central.

A participação dos movimentos por moradia no PAR é muito atuante em São Paulo. Em todos os empreendimentos implementados no centro a sua participação foi fundamental, como descrevemos, atuando junto e muitas vezes à frente da Prefeitura na indicação da demanda e dos prédios a serem reformados.

Na periferia a sua atuação também foi bastante importante. Pudemos notar pelas entrevistas com os beneficiários, dado que depois nos foi confirmado em termos de sua expressão quantitativa em entrevista com ex-Funcionários da COHAB, que diversos terrenos públicos destinados ao PAR, longe de ser terrenos “vazios”, se constituíam na realidade em ocupações lideradas por associações de moradia locais. É interessante que, a COHAB, ao identificar essas situações, procurou incorporar esses grupos na demanda para o empreendimento que seria construído naquele local.

Assim, podemos dizer que houve um impacto muito importante da participação social, da cidadania, no Programa, em todo o município de São Paulo, que também se mistura à inércia dinâmica inerente ao território usado. Ou seja, a situação no espaço mudou, pelo espaço, o curso das ações públicas no Programa. Houve impactos da cidadania no evento programa habitacional PAR, cujo motor, os técnicos, foram obrigados a se defrontar com a realidade, com a população presente no local, pronta para participar, interferir e opinar sobre qual o curso que as ações deveriam ter.

No entanto, há um limite para o impacto dessa participação que precisa ser analisado caso a caso de que maneira que foi equilibrado pelo poder público. É comum em toda a cidade que tenha havido esse reconhecimento dos grupos que ocupavam determinados locais nos quais seria implementado o Programa e então o poder público, principalmente na gestão municipal de 2001 a 2004, procurou incorporá-los ao Programa PAR e os incluiu como demanda para o empreendimento a ser construído ali. No entanto, parte significativa dessas pessoas não pôde ser incluída no Programa porque sua renda não era suficiente. Parte foi incluída de fato e parte teve que ser encaminhada para outros tipos de programas habitacionais públicos. Assim, a participação teve e tem impacto fundamental e influenciou o curso dos eventos, mas até certo ponto.

Podemos dizer que houve impactos oriundos da cidadania na maioria das ações promovidas que são parte do evento PAR, mas que eles tiveram alcances maiores ou menores em razão da norma pública que os limitou (no caso a renda para entrar no Programa). Neste sentido que seria necessária uma análise caso a caso, para ver para onde foram as pessoas que não puderam ser atendidas. Elas foram encaminhadas para outros programas habitacionais, mas quais? Como se deu esse processo? São questões a ser analisadas situação a situação, para aprofundar o entendimento do alcance da cidadania em cada caso.

Mas é fundamental reconhecer que há impacto dos movimentos sociais no Programa. Conforme afirmou Simone Monice, Supervisora de Programas Especiais e Parcerias em Desenvolvimento Urbano da CAIXA, em entrevista à autora:

[...] realmente eles [os movimentos sociais] são uma alavanca muito grande. Em todos esses empreendimentos do centro que a gente conseguiu fazer e para alguns da periferia. Nem sempre os da periferia tem a participação do movimento, mas quando há são extremamente ativos, tanto na fase de elaboração do projeto que eles estão junto, como na fase de acompanhamento, e na fase de

organização depois do condomínio em si na pós-ocupação. Então, tem uma participação muito boa dos movimentos. Tem realmente sido um gatilho para esse programa. Principalmente para os edifícios da área central.

Depoimento de Simone Monice, Supervisora de Programas Especiais e Parcerias em Desenvolvimento Urbano da CAIXA, 2008

Os movimentos por moradia começaram a ter um papel no PAR antes mesmo da Prefeitura ter qualquer atuação, como também brevemente comentamos no Capítulo 10, uma vez que a Gestão Celso Pitta não realizou nenhuma ação de implementação do Programa. Os movimentos procuravam a CAIXA, quando tinham em vista um terreno, ou um prédio que poderia ser objeto do Programa. A CAIXA então fazia uma vistoria do local em conjunto com eles e avaliava se era possível aceitar “o objeto” proposto para o PAR. Aceitavam o terreno ou prédio e daí começava a ser elaborado o projeto arquitetônico. Há um último ator a ser apresentado e que participa eventualmente do PAR, que são as assessorias de projeto. Elas trabalham em conjunto com os movimentos sociais e têm uma atuação que pode ser remunerada ou não. Elas realizam o projeto e, se a CAIXA contratar o empreendimento, a assessoria terá remuneração, se não, elas perdem todo o trabalho desenvolvido. Elas são um apoio importante à ação dos movimentos.

As assessorias de projeto são mais conhecidas pelo seu papel em programas de mutirão. Elas ajudam os movimentos também durante o mutirão, na gestão da obra. No PAR o papel delas é prévio, de elaboração e de aprovação do projeto arquitetônico nos órgãos competentes. A partir do momento em que o empreendimento é contratado no PAR, a assessoria recebe pelos projetos que ela desenvolveu e a gestão da obra passa a ser a cargo da CAIXA, da COHAB quando for o caso, e da construtora que será contratada para execução. O que também eventualmente acontece é a construtora contratar a assessoria de projeto para desenvolver os projetos mais elaborados, os detalhamentos que têm que ser operacionalizados. De qualquer maneira, seu papel é secundário a partir de então.

Depoimentos de beneficiários do PAR:

Aqui no Brigadeiro Tobias [centro] era um exemplo de ocupação. Ninguém nunca pagou nada para os movimentos para ocupar aqui [os movimentos geralmente cobram uma espécie de condomínio, de valor bastante baixo]. Mas houve um racha com o Movimento UMM que estava aqui no início da ocupação. Então nós fundamos o MSTC e fizemos as nossas próprias regras descritas em um

Estatuto. Depois teve um racha no MSTC. Hoje eu sou do Movimento de Moradia Centro-Norte (MMCN).

Todas as ocupações são importantes, mas essa marcou a minha vida. Essa ocupação era a menina dos olhos da CAIXA [Brigadeiro Tobias].

Nós viemos para cá porque a minha mãe fazia parte de uma associação, a Povo em Ação. Os oito anos que teve as gestões Maluf e Pitta atravancaram a vinda para cá. Eu morava de aluguel com a minha mãe. Mas aí eu me casei e vim com minha esposa para cá, por causa da associação [Capão Redondo].

Fiquei quatro anos em outro movimento, esperando. Foi muito tempo no movimento, morando em ocupação. Agora [2008] vai fazer quatro anos que moro aqui, antes eu também morava de aluguel. Eu luto ao lado das meninas do movimento. Nós íamos à Prefeitura, reivindicávamos o que a gente queria.

O que eu perdi pagando aluguel, é uma pena. Eu gosto muito daqui. Apesar de pequeno [32m²], é perto de tudo [centro]. É uma maravilha. Eu passei muito tempo sem acreditar que tinha conseguido.

Eu gosto de morar aqui. No começo meu marido falava que não queria morar em apartamento e meu filho também. Daí eu falei pra eles que eu não ia perder essa oportunidade. Agora todos gostam.

Conheci gente que não quis vir porque o marido não quis. Outras não vieram porque a lavanderia é coletiva. Não tem problema nenhum isso. São duas lavanderias por andar.

9. Impactos sobre a cidadania (participação social no programa, ações para enfrentar realidades sociais difíceis)

O principal impacto sobre a cidadania que consideramos que o Programa teve se deu nos empreendimentos concluídos no centro. O fato de o poder público – a SEHAB e COHAB intensamente na gestão de 2001 a 2004, a própria CAIXA, e até certo ponto, mas apenas em poucos casos, a gestão municipal de 2005 a 2008 – ter dado voz e vez às populações em situação de pobreza organizadas por meio de um movimento social por moradia, na realidade vários movimentos, é uma maneira muito importante de aprimorar o nível de participação e de engajamento da população envolvida. De acordo com Adriano Constantino, Ex-Gestor do PAR na COHAB de 2001 a 2004, em entrevista concedida à autora:

Nos projetos de promoção privada, o movimento procura a CAIXA, e a SEHAB contribui com o licenciamento. Mas os principais responsáveis pela articulação são os movimentos, que tomam a iniciativa. Especificamente no Joaquim Carlos, alguns trabalhos grandes de articulação foram feitos. Conversa com o

proprietário, conversa com a construtora, teve assim uma grande promoção pública.
Depoimento de Adriano Constantino, Ex-Gestor do PAR na COHAB de (2001 a 2004), 2008.

Essa ação do poder público é uma maneira também de validar a atuação da população, suas ações cidadãs e então com isso se constitui em um impacto sobre a cidadania, positivo. Entendemos que o poder público, principalmente a Prefeitura na gestão 2001 a 2004, mas também a CAIXA, deu voz e vez sim aos movimentos por moradia do centro, pois eles foram parceiros prioritários das ações estabelecidas para o evento PAR. Esse potencial transformador do PAR, que ele contém, pode (e deve) ser desenvolvido e aproveitado.

No entanto os impactos sobre a cidadania não foram apenas positivos. O fato de o Programa não ter podido aceitar parte significativa da população que se mobilizava por ele, como ocorreu principalmente na periferia constitui-se em um desincentivo às práticas cidadãs de participação popular no processo, uma vez que a participação não foi reconhecida como era o objetivo. Porém, faz-se necessária uma análise mais aprofundada desses processos, e caso a caso, para compreender se as pessoas que não puderam ser atendidas foram atendidas de outra maneira, se foram respeitadas, e o que exatamente aconteceu, como discutimos no Critério 8.

Vem ocorrendo um impacto negativo do PAR sobre a cidadania, fruto da diminuição do interesse da Prefeitura atual (2005-2008) na parceria com os movimentos sociais, somada à autonomia excessiva que a CAIXA dá as administradoras de condomínio, ações que, combinadas, geram efeitos perversos.

Com menor participação dos movimentos sociais o controle social sobre o Programa diminui, o que é um problema. Há uma certa mobilidade dos beneficiários após a sua mudança, pelas razões as mais diversas, que veremos no Critério 14. Quando os movimentos estão com grande acompanhamento e controle das ações públicas, se alguém tem que mudar de empreendimento, o movimento indica um novo beneficiário para a Prefeitura, que o encaminha à CAIXA. Se os movimentos não estão no controle, quem teria que controlar é a Prefeitura, juntamente com a CAIXA, mas isso é muito mais complicado porque são muitos empreendimentos e se a CAIXA não avisa a Prefeitura, solicitando nova indicação para esta, o processo vai se tornando totalmente descaracterizado.

Os efeitos perversos a que nos referimos têm acontecido justamente na reutilização de unidades que se tornam desocupadas. O que a CAIXA deveria fazer, de acordo com os termos do convênio, assinado com a Prefeitura-SEHAB e com a COHAB, é solicitar para a SEHAB um suplente para a habitação; ela não poderia preencher essa vaga por conta própria. No entanto, como as administradoras de condomínio adquiriram muita autonomia e a CAIXA não tem conseguido acompanhar todo o trabalho delas, elas começaram a “chamar” pessoas para morarem nos empreendimentos, sem nenhum critério.

Nas entrevistas com os beneficiários foi possível verificar que, nos apartamentos que vagam, isso tem de fato acontecido. E já vem acontecendo de alguns anos para cá. As administradoras, assim, têm alocado novos moradores nos empreendimentos do PAR sem nenhum critério além da sua preferência, que certamente é fruto da melhor capacidade de pagamento do beneficiário, ou de clientelismo. Isso vai contra o que foi desenhado para o Programa, contra a determinação do contrato, e é ilegal do ponto de vista do convênio com a Prefeitura e CAIXA. Resolver essa questão depende principalmente da CAIXA, que não pode aceitar essa situação absolutamente, e precisa sempre avisar a Prefeitura quando houver apartamentos vagos. A Prefeitura também pode e deve estar atenta para que isso não aconteça, como explicou em entrevista à autora Liliana Jalfen, Funcionária da CDHU, ex-Superintendente Social da COHAB, onde trabalhou com o PAR, de 2001 a 2004:

Alguns gerentes da CAIXA estavam batalhando contra isso e vinham à Prefeitura buscar a lista de demanda, e conversavam e buscavam obedecer o que estava definido. A gente também orientava eles e falava não é esse, é aquele que é o beneficiário certo.

Depoimento de Liliana Jalfen, Funcionária da CDHU, ex-Superintendente Social da COHAB, onde trabalhou com o PAR, de 2001 a 2004, 2008.

Depoimentos de beneficiários do PAR:

O teto te dá uma dignidade que você não tem noção.

Moro aqui há um ano e meio [no final de 2008]. O meu sogro é que fez tudo por nós, porque ele tinha se inscrito na rua Boa Vista no centro [agência da COHAB-SP] e estava esperando há dois anos. Daí ele foi chamado mas não quis vir, porque ele já mora em um apartamento da COHAB [Cidade Tiradentes].

Antes eu morava em Diadema, no terreno da minha irmã. Entrei para o MSTC em Diadema, foram cinco anos se reunindo. Vinha de Diadema para o centro fazer reunião. Vai fazer quatro anos que estou aqui. Estamos satisfeitos com a qualidade do imóvel. Tem coisas que podem melhorar, pouco a pouco. Já conhecia o pessoal das reuniões do movimento. Nós gostamos de morar aqui [uma senhora e seu filho], é melhor do que era antes. Eu pretendo ficar aqui. Nós nos reunimos para falar das coisas do prédio no salão de festas. O movimento acompanha e a CAIXA também.

Meu sonho sempre foi ter uma casa. Em 1997 comecei a participar todo mês das reuniões. Nós ocupamos aqui no dia 24 de outubro de 1999, com o MSTC [Brigadeiro Tobias]. Em 16 de dezembro de 2004 viemos morar aqui. Durante a ocupação, nós corremos atrás do dono do prédio para negociar. A Prefeitura levantou as dívidas do imóvel, fez uma série de coisas, licitação com empreiteira. Mudaram o uso do prédio, que era comercial. A diferença é radical da época da ocupação para agora, é muita diferença!

10. Transparência da política

A transparência no Programa PAR deve melhorar muito. Do ponto de vista das prefeituras (2001-2004 e 2005-2008) envolvidas, não há divulgação clara e em detalhes do Programa. Sabemos que há aportes de recursos eventuais do Fundo Municipal de Habitação, mas efetuar o traçado dos recursos financeiros utilizados é muito difícil para quem não faz parte do órgão público, ou seja, a transparência em relação ao uso dos recursos só não é nula porque SEHAB e COHAB apresentaram os totais despendidos no Balanço Qualitativo de Gestão SEHAB e COHAB 2001-2004 e no Relatório de Gestão da COHAB 2001-2004. Uma tabela como a do Anexo V sobre o PAR na COHAB, realizada por iniciativa acadêmica de Adriano Constantino (2007) deveria ser de divulgação obrigatória para os órgãos públicos anualmente. Não adianta uma gestão declarar que construiu 1 milhão de UHs, se ela não divulgar uma lista com o nome dos conjuntos habitacionais e suas UHs, localização e endereço, tipologia da UH, metragem da UH, área do terreno, número de condomínios, valor de cada um e total, construtora, projetista, data de início e término das obras, porcentagem dos serviços executados até o fim da gestão e origem de cada um dos recursos utilizados. E estamos muito longe de ter acesso a esse tipo de divulgação com facilidade, infelizmente.

Quanto ao número de unidades habitacionais produzidas no âmbito do programa, ainda ocorre o problema que mencionamos nos capítulos 3 e 10, de sobreposição entre as gestões. É preciso assumir que as gestões declaram como concluídas unidades que estão com muito menos do que 100% de porcentagem dos

serviços executados. Isso não precisaria ser um problema em si, é claro que as gestões estão preocupadas com o seu saldo político e não entendemos como errado em si querer valorizar todo um trabalho de viabilização de unidades habitacionais, que deve sim ser destacado. Aliás, quanto mais se divulgar tudo, melhor, esse é o ponto. Mas existe um problema quanto a confiabilidade dos dados, do qual o conceito de unidades viabilizadas apenas, não tem dado conta. Faz-se necessário melhorar a normatização e a regulamentação a respeito desses dados, para aumentar a transparência. Cada gestão deveria ter que obedecer a um padrão de divulgação dos dados da sua realização, que claro já fosse associado às metas (agora obrigatórias) que se buscava atingir.

Como ponto positivo para a habitação na Prefeitura, em 2006 foi estruturada a biblioteca de HABI na SEHAB, aberta a consulta pública. Ela é de fato a biblioteca da SEHAB, então os técnicos municipais também a utilizam, junto com quem do público se interessar. Podemos afirmar com conhecimento amplo de causa que pesquisar na SEHAB ficou muito melhor, embora antes da existência da biblioteca tenhamos sido muito bem recebidos pelos técnicos, mas havia sempre uma dependência destes interromperem o seu trabalho e irem separar nossos pedidos nos arquivos. Assim, a biblioteca da SEHAB representa um ganho de transparência. Falta ainda criar processos que tornarão a divulgação das realizações muito mais amplas, como por exemplo a disponibilização pública na página da SEHAB na Internet dos relatórios que esta produz, para download. Também deveriam ter sido produzidos mais registros públicos sobre a parceria da Prefeitura com os movimentos sociais, de modo a aumentar o controle social. Aspecto positivo é que cada vez mais a SEHAB vem realizando publicações das suas realizações, destinadas ao público em geral.

A COHAB ainda precisa avançar muito mais no que se refere à transparência. Uma divulgação ampla das suas ações é absolutamente necessária. Se muitos avanços na melhoria dos processos de trabalho da COHAB se deram na gestão 2001-2004 culminando com a divulgação pública do Relatório da Gestão da COHAB de 2001 a 2004, após esse período a COHAB não mais realizou publicações e não é aberta ao público como a SEHAB. Por exemplo, para pesquisar na COHAB faz-se necessário apresentar cartas explicativas da Universidade (do Coordenador de Pós-Graduação) sobre a natureza da pesquisa que está sendo realizada, o que é impensável como uma prática para algo que deveria ser de interesse público. Que tipo de controle social esse órgão pode ter, com práticas como essa? Certamente que um muito pequeno ou nulo.

Ainda falta dar conta do básico da transparência que um órgão público deve ter na COHAB.

A falta de transparência se refletiu inclusive contra a Prefeitura, uma vez que os beneficiários que não tinham participado de movimentos sociais, pouco ou nada sabiam a respeito da participação da PMSP no Programa.

Já o Conselho Municipal de Habitação apresenta transparência e disponibiliza na Internet os seus membros eleitos ou indicados, a realização de eleições, as atas das reuniões e os documentos produzidos por ele e publicados no Diário Oficial do Município.

De maneira geral, os obstáculos de transparência em relação à Prefeitura não são uma questão do PAR exclusivamente, mas dos órgãos SEHAB e COHAB como um todo, que afetam todos os seus programas.

A CAIXA também precisa melhorar muito em termos de transparência. Ela divulga apenas o que é do seu interesse – realizações de sucesso do Programa PAR no Brasil, as normas gerais, como o potencial beneficiário deve se inscrever na Prefeitura de São Paulo (a PMSP também faz essa divulgação), o que as construtoras devem saber para participar, no Diário Oficial editais para as construtoras e data de sorteio de beneficiários nos municípios que fazem isso (não é o caso de São Paulo), enfim, apenas o que a CAIXA acha necessário divulgar. Uma lista dos empreendimentos do Programa, com todas as características que descrevemos acima, e também por município e por órgão municipal envolvido, deveria ser de divulgação obrigatória pela CAIXA anualmente. O que eles divulgam anualmente é o montante de capital do FAR naquele momento, mas apenas para o Brasil. Este deveria também ser divulgado por município e por ano, em conjunto com a lista de empreendimentos. Mas mesmo sob solicitação para pesquisa o dado ano a ano não foi disponibilizado. Isso retrata uma transparência extremamente baixa dessa empresa pública quanto ao Programa PAR. O fato da pesquisa acadêmica ser proibida nos empreendimentos do PAR sem autorização da CAIXA é mais um elemento que retrata a necessidade de incorporação de práticas de transparência voltadas ao interesse público.

O Ministério das Cidades também poderia divulgar essas informações detalhadas as quais nos referimos e não o faz. Seu mérito fica na divulgação ampla e de fácil consulta de toda a normatização do PAR, por meio de leis disponíveis para a consulta pública.

11. Responsabilização (accountability) pela política implementada

A responsabilização pelo Programa implementado, dada a falta de transparência, é muito prejudicada. Questionamentos sobre a seleção da demanda, que deveriam ser feitos à Prefeitura, na gestão 2005-2008 tiveram que se dar como protesto pelos movimentos sociais, o que não deveria ter sido assim. Canais de diálogo precisam existir.

Em relação às práticas de pós-ocupação no Programa a responsabilização é também muito fraca. As vozes dos beneficiários convergiram intensamente ao relatar que é freqüente um jogo de “empurra-empurra” em resposta aos seus problemas. Problemas como vazamento de sistema de esgoto entre apartamentos, falta de água por meses quando as pessoas continuavam pagando o condomínio, e de todo tipo em relação à qualidade dos materiais, sendo um dos mais comuns a infiltração de água nas paredes, são apresentados à administradora de condomínio. Esta, segundo os beneficiários, ou lhes obriga a fazer um rateio para pagar por consertos, quando em muitos casos o seguro disponibilizado no contrato obrigaria a CAIXA a pagar, ou afirma que a culpa é da construtora e que os beneficiários têm que reclamar com a CAIXA. Quando eles vão à CAIXA, esta os devolve para a administradora de condomínio, dizendo que ela é que é a responsável por encaminhar a solução. Ou seja, a situação de responsabilização (*accountability*) no PAR é crítica na pós-ocupação. Reclamações sobre a gerência da CAIXA responsável pela pós-ocupação, a GILIE, foram também muito freqüentes, no sentido de ausência de respostas, e de não serem ouvidos (não conseguirem encaminhar a reclamação), por exemplo.

Mesmo na fase de obras, a responsabilização é bem baixa. Como na maioria dos casos a demanda ainda não está definida para o prédio em obras é realmente impossível que esta tenha qualquer acompanhamento. No entanto, obtivemos relatos de beneficiários membros de movimentos por moradia que tentaram acompanhar as obras – principalmente nos casos em que haviam deixado de ocupar o prédio para que as obras pudessem começar – que apontaram todo tipo de dificuldades para realizar esse acompanhamento. Situações do tipo da construtora e projetista reclamarem com os beneficiários, e não responderem suas perguntas foram freqüentes. Os beneficiários também foram alvo de desagradáveis repreensões nessa busca de acompanhamento, tendo que ouvir perguntas como: “quem você pensa que é para vir aqui querer saber

deste trabalho?”. Mas os beneficiários que tentaram participar não se retraíram por isso e com esforço puderam acompanhar um pouco das obras.

Também na pós-ocupação, como afirmamos, houve relatos de atitudes incorretas e muito desagradáveis de parte das administradoras para com os beneficiários. Um relato resume bem de que tipo de atitude estamos falando:

Existem direitos e deveres. É gostoso pagar a prestação em dia para poder cobrar. As administradoras não sabem nada, elas são mal-educadas, horríveis. São de uma grosseria horrível. Elas [a administradora] tratam a gente que nem cachorro mesmo. Você liga lá para reclamar, como dessa infiltração que sobe em todas as paredes do meu apartamento e elas falam: ‘o que é que você quer que a gente faça? Você acha que esse apartamento aí é seu? Pois ele não é seu não, então o que é que você tá reclamando?’. Olha, a gente tem que ter muita paciência mesmo.

Depoimento de beneficiário do PAR na Zona Leste

Esse relato demonstra o despreparo deste tipo de empresa para a sua função. Isso aliado ao poder que a CAIXA dá a elas pode vir a acarretar e já acarreta problemas sérios, como este desrespeito ao beneficiário que podemos ver no depoimento. Se as principais responsáveis por atender os beneficiários os tratam dessa maneira sem nenhuma causa, elas certamente não estão preocupadas em zelar pelos beneficiários e pelo patrimônio que virá a ser deles. O argumento da CAIXA de que não aceita a autogestão dos condomínios no PAR porque não tem como garantir que os beneficiários cuidariam bem do seu (da CAIXA) patrimônio, não parece fazer sentido algum dada essa situação.

O papel descaracterizado das administradoras aliado a falta de resposta da GILIE e a desconexão com a Prefeitura pós-indicação da demanda configuram um quadro de alta desresponsabilização dos principais agentes. Em entrevista na CAIXA apuramos que o órgão está reformulando todo o seu setor de atendimento à população, o que realmente é necessário.

Está claro que na pós-ocupação o acompanhamento do empreendimento precisa ser feito de maneira altamente descentralizada, uma vez que é um acompanhamento que precisa dar conta de uma quantidade imensa de pequenas questões pontuais. Neste sentido, um fortalecimento das subprefeituras poderia colaborar muito. Talvez nem elas sejam ainda descentralizadas o suficiente, mas já seria um avanço muito importante. A COHAB procurou inovar neste sentido de 2001 a 2004. Tivemos acesso ao Relatório da Diretoria Comercial e Social da COHAB de

setembro de 2004, que nos foi fornecido em 2008 por Liliana Jalfen, Funcionária da CDHU e ex-Superintendente Social da COHAB, onde trabalhou com o PAR (também), de 2001 a 2004. O Relatório mostra uma série de ações desenvolvidas para melhorar a qualidade de vida dos beneficiários, com serviços e equipamentos públicos. A evolução da implantação de projetos sociais em equipamentos e núcleos cedidos pela COHAB-SP por exemplo foi, de 60 em 2001, para 304 em setembro de 2004.

A criação da Agência Descentralizada de Atendimento da COHAB em Cidade Tiradentes foi uma ação marcante neste sentido de aumentar a responsabilização da COHAB. Infelizmente em dezembro de 2008 a Prefeitura fechou a Agência, retransferindo o atendimento que havia sido descentralizado para o centro (*veja as fotos 91 e 92 no Anexo II – Anexo Fotográfico*), o que consideramos uma descontinuidade muito grave entre as gestões, porque aparentemente envolveu um desperdício enorme de esforço e recursos financeiros, além de ser uma ação contrária a descentralização para o melhor atendimento, fruto da maior proximidade com a população.

Depoimentos de beneficiários do PAR:

Após alguns anos os moradores podem se unir e trocar de administradora. A nossa é muito ruim. Sei de outros prédios que já trocaram. Precisamos de um advogado para nos representar [Capão Redondo].

Nós tivemos que tirar o porteiro daqui do prédio porque a administradora alegava que o porteiro custava R\$ 4.000,00 e por isso queriam aumentar o condomínio para R\$ 250,00. Ninguém podia pagar isso [Cidade Tiradentes].

Nós já fomos até a CAIXA reclamar da administradora e até agora não tiraram ela. A CAIXA peca nessas questões.

12. Proteção contra o desemprego

Da mesma forma que outros programas habitacionais, o PAR não possui regras claras para tratar a inadimplência dos beneficiários, em caso de desemprego. Segundo depoimento de gestores, não se sabe exatamente depois de quanto tempo a

inadimplência gera uma ação de retomada do imóvel pela CAIXA, porque o contrato⁵ não estabelece um prazo para despejo no caso de atraso nos pagamentos, apesar de prever o estabelecimento de um prazo negociado para que a situação seja regularizada. Se isso não acontece, a questão se resolve na Justiça. O lado positivo do PAR é que, aparentemente, existe uma certa flexibilização da CAIXA para análise caso a caso. Isso vai de encontro às informações obtidas nas entrevistas realizadas com beneficiários, porque nas falas ouvimos que algumas famílias tiveram prazo de um ano para negociar inadimplência, e outras de dois meses. Já as administradoras fazem bastante pressão para que o condomínio seja pago em dia e, como já afirmamos, “rateia” a inadimplência dos que não conseguem pagar o condomínio, que são casos frequentes, por meio do aumento do condomínio dos adimplentes. Essa prática é muito ruim porque gera conflitos imensos entre os vizinhos.

De qualquer forma, a existência de regras mais claras poderia ajudar para que os beneficiários não dependessem da flexibilidade da CAIXA, ou o que é ainda mais complicado, do gerente da CAIXA que os atenda. A criação de mecanismos de compensação, que sugerimos no Capítulo 9 quando da definição do Critério poderia ajudar, com a inadimplência por desemprego sendo compensada com prestação de serviços temporária ao condomínio. A criação de um seguro desemprego do Programa também poderia ajudar a resolver a questão. Seria como os seguros já existentes, para lidar com as situações excepcionais de doença, sinistros em geral, e falecimento da pessoa responsável pelo pagamento. Seria uma forma de aperfeiçoar esse e talvez inclusive outros programas de habitação social.

Depoimentos de beneficiários do PAR:

Aqui se não paga é rua.

Muita gente saiu porque não teve condições de continuar pagando.

Se ficar três meses sem pagar o condomínio já chega um comunicado.

Muitas pessoas mudaram porque não conseguiram pagar a prestação. Quiseram alugar para terceiros, em alguns casos, mas não deu certo.

Sabemos de duas famílias que receberam ordem de despejo por falta de pagamento.

⁵ Uma beneficiária fez a gentileza de nos deixar tirar uma cópia do seu contrato, para nosso conhecimento, mas que decidimos não colocar em anexo porque seria uma exposição pessoal muito grande da entrevistada.

Algumas pessoas desistiram, não tiveram condições de pagar.

Tem gente que saiu porque não pôde pagar. Porque passou de dois meses de atraso tem que pagar tudo de uma vez.

Tem pessoas que mudaram daqui porque não podiam pagar. Outras mudaram porque é muito pequeno.

O condomínio fica pesado para nós, eu estou desempregado, e a grande maioria aqui no prédio tem pouco consumo de água e gás. Mas como alguns usam muito, o condomínio fica caro.

Eu quero ter uma renda digna apenas, que dê para sobreviver e pronto. Meu sonho era ver todo esse povo com um mínimo, pelo menos, porque as pessoas não têm onde morar, o que comer.

13. Acesso a serviços (se eles existem e se as pessoas podem pagar por eles)

As unidades do PAR contam com acesso adequado a serviços, que no entanto nem sempre funcionam bem principalmente por problemas estruturais dos edifícios do Programa.

Os problemas em relação ao fornecimento dos serviços, como revelam os depoimentos dos moradores ouvidos nas áreas pesquisadas, se dão principalmente quanto ao abastecimento de água, comércio varejista distante – que leva os beneficiários em certos casos, mas nem sempre, a ter que se deslocar mais do que o fariam, de ônibus, para compras de gêneros alimentícios – e segurança pública deficiente. As pessoas também gostariam de pagar individualmente pelos serviços, em vez de serem cobradas pela média de consumo, como acontece em geral com água e gás. O fornecimento de energia elétrica e gás chega bem e regularmente, de acordo com a maioria dos condôminos. Eventualmente o gás é cortado quando a inadimplência do grupo de condôminos está muito alta. Também notamos que muitos condôminos preferiam utilizar gás de botijão, ao invés do gás coletivo, por ser metade do preço. Isso acaba encarecendo o serviço coletivo de gás. A cobrança individual poderia ajudar a equacionar essas questões.

Os problemas de abastecimento de água parecem ter ocorrido também em função de complicações no pagamento. Houve um edifício no centro com problemas específicos neste sentido, que ficou por alguns meses sem receber água e os moradores não compreenderam a situação, porque a cobrança continuou vindo regularmente. Aparentemente o prédio possuía uma dívida antiga com a SABESP e houve dificuldades para resolver essa pendência jurídica entre a administradora e a

SABESP. Alguns moradores também acusaram a administradora de não ter pago a SABESP corretamente. Quando o problema foi normalizado não voltou a ocorrer.

A coleta de lixo não se mostrou problemática em nenhum dos empreendimentos visitados. A coleta de esgoto é ligada à rede geral, e quanto a isto funciona bem. Porém, há problemas internos aos prédios e todos os prédios visitados apresentavam ocorrências de entupimentos graves em determinados apartamentos. Houve muitos casos de entupimento da rede interna e vazamento do esgoto, para áreas internas comuns e também entre apartamentos, o que é muito sério. Novamente aparece a questão da qualidade dos materiais (Critério 2) e da necessidade de um controle social maior (critérios 8 a 11) durante as obras para que isso não ocorra.

Depoimentos de beneficiários do PAR:

Aqui para transporte, compras, é muito bom. No prédio é que não tem nada.

O gás falta pouco. A água faltou por bastante tempo.

Uma época faltou água aqui. Foi um desentendimento entre a administradora e a SABESP. Dizem que a administradora não pagou a SABESP.

O esgoto teve um entupimento sério aqui, porque encheu lá em baixo de água da chuva que inundou e cobriu a bomba do esgoto.

Tem um apartamento aqui que toda hora o esgoto entope lá e vaza aqui para o salão de festas, daí tem que arrumar.

O nosso esgoto [do apartamento], o cano estourou e vazou tudo para o apartamento de baixo. Como eu mexo com isso eu mesmo arrumei.

Água e luz chegam sempre.

O que é longe aqui é mercado, tem que ir de ônibus.

O lixo não dá problema, cada um põe o seu e é coletado.

A segurança é meio precária, agora melhorou porque o portão está fechado. Mas não tem segurança sempre. Vieram procurar um cara aqui para matar, mas não conseguiram.

14. Mobilidade das pessoas após ocuparem a residência: a habilidade para mudar se descontente com a residência; a necessidade relutante de mudar em razão da falta de dinheiro para pagar pelos serviços; ou equilíbrio

A mobilidade das pessoas e famílias é algo que em qualquer projeto habitacional pode vir a ser necessária, seja por insatisfação, conflitos, motivos

peçoais, aumento da renda, mudança de emprego, crescimento da família, problemas financeiros causados por doença ou falecimento, enfim uma série de fatores. No PAR, diferentemente dos outros projetos públicos, a questão da mobilidade deveria ser mais fácil, uma vez que em o arrendatário querendo, ele já está apto a partir a qualquer momento. E isso de fato ocorre e é fácil em vários casos. No entanto, como o conceito de arrendamento não é muito bem apreendido pelos beneficiários, na prática os processos se tornam mais complexos. Como os contratos do PAR não podem ser transferidos para outros beneficiários e o aluguel (sublocação) para terceiros não é possível, muitos beneficiários repassam suas unidades com contratos “de gaveta” e até sem contrato. Isso ocorre porque as pessoas que desejam sair não se conformam com a “perda” das taxas de arrendamento pagas. Mas nem todos os moradores estão de acordo com essa prática e compreendem que esse não é o combinado. Valeria uma ação educativa mais intensa por parte dos gestores do programa para explicar melhor a natureza do arrendamento e as vantagens que ele proporciona para as famílias com menos recursos. Também é uma questão muito complexa essa troca informal do arrendatário, porque os que estão saindo, têm de fato vendido as suas unidades para os que entram, o que é completamente irregular e cria uma situação difícil de a própria CAIXA resolver, porque o “novo” arrendatário continua pagando em nome do antigo e a CAIXA não fica sabendo. Há registro de alguns poucos casos desse tipo que foram parar na Justiça, porque a CAIXA não quis transferir o arrendamento ou mesmo a propriedade para esses beneficiários “não-identificados”. Na Justiça, no entanto, a CAIXA tem perdido as ações, o que consideramos positivo porque se as regras não estão se mostrando viáveis na realidade é preciso pensar novas regras que garantam que a população pobre seja beneficiada.

Já que existe essa movimentação informal de beneficiários, consideramos a hipótese de que fossem prezadas as sugestões de substituição dos beneficiários que quisessem se mudar pela Prefeitura, responsável pela seleção da demanda. Seria uma maneira, a nosso ver, de dialogar com a população e apresentar opções para esta, para os que estivessem querendo realizar o processo direito, dentro das regras. Porque vender uma unidade arrendada para uma família que nada conhece do PAR é sim uma ação de má-fé que precisa ser combatida.

No entanto, ao discutirmos essa nossa consideração de valorizar a sugestão de substitutos pelos atuais beneficiários, com ex-gestores do PAR na COHAB, eles foram unânimes em discordar e afirmar que os critérios são públicos, definidos e a

“porta de entrada” ao Programa precisa ser a mesma para todos, se não passa a se configurar clientelismo. Concordamos com essa análise, mas ela nos remete, pensamos, a esse dado do Brasil de que a lei é sempre muito bem feita, mas na realidade, na prática, os seus descumprimentos podem levar a efeitos mais perversos do que uma flexibilização na situação ideal prevista pela lei. No PAR, como vimos, isso já acontece em relação à indicação de beneficiários pelas administradoras de condomínio, o que é um absurdo e algo totalmente clientelista. Uma gestão local da pós-ocupação faz-se novamente necessária, para poder criar uma interferência nessas questões que seja mais adequada ao interesse dos beneficiários e da população em situação de pobreza de modo geral. A autogestão dos condomínios certamente poderia contribuir para melhorar esses processos.

Quanto à mobilidade indesejada por ausência de renda, infelizmente também vêm acontecendo, como pudemos discutir e “ouvir” pelas vozes dos beneficiários no Critério 12.

Vale mencionar que embora essa mobilidade venha ocorrendo, ela não é generalizada, pelo que pudemos apurar. Tem uma ocorrência significativa que, porém, não é grande, podemos dizer que seria média. Mas apenas um estudo quantitativo poderia confirmar essa percepção.

Depoimentos de beneficiários do PAR:

E tem gente que vende uma coisa que não é deles [o apartamento]. Eu acho que se a CAIXA dá um tempo, tenta pagar, se não der, devolve o apartamento. As pessoas não tem consciência, vendem o que não é delas, tão a fim de avacalhar. Isso é errado. Vende sabendo que não pode. Muitos PAR tão nessa história. Eu não vou falar mal da CAIXA. Foi um privilégio [o apartamento] se eu não tiver que devolver. Se eu não puder pagar eu prefiro entregar para a CAIXA e ir embora. Mas se eu não puder pagar aqui vai ser muito difícil. Mas tem gente que não se importa. Tem que pensar em si e nos outros também, tem que pensar, sabe? A moradia aqui a gente entrega se não puder pagar, não vende, nem aluga.

Este apartamento não é meu, é de uma senhora que estava doente e teve que voltar para a família dela no Nordeste. Depois ela faleceu. Pago o “aluguel” há três anos, agora preciso ver com as filhas dela como é que nós vamos fazer.

De acordo com a CAIXA, a taxa de mobilidade das pessoas seria muito baixa, o que diverge do que vimos em campo, que seria média. A CAIXA avalia a mobilidade pela inadimplência e a inadimplência no PAR é muito baixa. Inclusive porque há um máximo de inadimplência que pode ocorrer: não é possível para a

CAIXA “contratar” um empreendimento PAR em uma região se os empreendimentos PAR que estiverem lá, tiverem uma inadimplência superior a 6%. Então, para a CAIXA a mobilidade das pessoas está abaixo de 6%. Acreditamos que talvez a CAIXA não tenha identificado ainda a maioria desses casos de troca de beneficiários, uma vez que se o arrendamento continua sendo pago no nome do beneficiário que se mudou, a CAIXA não tem como identificar a ocorrência da mobilidade.

Por outro lado, a gerência social da CAIXA identificou que há muitas brigas entre vizinhos, o que de fato ocorre, e que esse fator e a insatisfação com a manutenção do condomínio têm sim levado à saída de beneficiários das suas residências, embora acredite que isso tenha ocorrido muito pouco.

De acordo com a CAIXA, também, o número de despejos no PAR tem sido muito pequeno e existe todo um esforço em manter a família no imóvel.

As brigas entre vizinhos ocorrem também, segundo a CAIXA, porque é muito comum que alguns moradores, por exemplo, roubem a iluminação de emergência para vender, ou arranquem a fiação, ações que certamente causam conflitos. Isso gera um problema extra de insatisfação com a manutenção, com a administração. Quando é gerado um problema maior de insatisfação as famílias deixam de pagar, causando inadimplência.

É importante mencionar que perguntamos a todos os entrevistados-beneficiários se gostavam de morar nos seus respectivos lares e praticamente todas e todos disseram que sim. Assim, apesar das dificuldades que têm que ser superadas, o PAR aparentemente significou melhoria da qualidade de vida para a grande maioria das famílias atendidas.

Há uma outra regra do PAR que é muito favorável à mobilidade: o beneficiário pode substituir o seu imóvel PAR por outro imóvel PAR. Ou seja, o beneficiário pode se mudar para outro apartamento PAR, mantendo os benefícios e tendo o montante já pago pelo arrendamento considerado. Há, para isso, que comprovar necessidade, que pode ser em função de transferência de localidade (intermunicipal); problemas de saúde comprovados por laudo médico; ou outros motivos, que serão avaliados pela área gestora. Se a taxa de arrendamento do imóvel almejado for superior, o arrendatário deve comprovar capacidade de pagamento futura e pagar a diferença em relação ao que já foi pago (à vista, ou como parte das prestações futuras). O prazo de arrendamento permanece o mesmo do contrato original, de modo que ele terminará na data prevista. Entendemos que essa regra é

muito positiva e reforça ainda mais as vantagens da opção arrendamento, ao minimizar o aspecto negativo da família, por absoluta falta de opção, ficar “presa” àquele imóvel público que está pagando e pretende quitar.

Depoimentos de beneficiários do PAR:

Eu tinha me inscrito para ir para um PAR em Santana, mas me falaram que ia demorar muito para sair e eu já estava esperando fazia tempo. Daí saiu esse em Cidade Tiradentes e me chamaram. Eu não conhecia Cidade Tiradentes, mas aí eu e a minha família viemos e nós gostamos. Afinal, o outro PAR em Santana saiu ainda antes que esse, porque esse daqui ficou pronto antes, mas demoraram para autorizar a nossa mudança [de todas as famílias]. Mas tudo bem, porque se um dia a gente quiser mudar a gente pede para trocar.

Quando sai alguém o apartamento fica fechado. Quem quer fica na fila na CAIXA. Aparentemente eles chamam. Minha mãe fez inscrição e está esperando.

Teve um casal que se separou, daí eles entregaram o apartamento para a CAIXA.

Algumas pessoas pediram transferência para outro PAR, na Mooca [Cidade Tiradentes].

Tem pessoas que estão insatisfeitas, mas é o que nós podemos ter.

Já teve algum caso de saírem, mas eu não sei porquê. Às vezes alguém muda. Nós não sabemos porquê.

15. Regras de financiamento do programa beneficiam os pobres (qual é a taxa de juros, como está financeiramente estruturado, o acesso ao crédito)

Pelas condições em que foi formulado, o PAR não consegue atender pessoas ou famílias com renda inferior ao que no início correspondia a quatro salários mínimos e hoje (2008) seriam cerca de R\$ 1.200,00. O custo das unidades depende do custo do terreno ou do imóvel a ser reformado, do material de construção e da mão-de-obra utilizados. Para tentar baixar o custo, surgiu por intervenção do Ministério das Cidades em 2003, o que os gestores chamam informalmente de PAR 2, conforme mencionamos brevemente no Capítulo 10 e também neste Capítulo. Ele pode ser definido como uma espécie de PAR com especificação mínima. Foi o PAR 2 que tornou possível na Gestão Marta atender a pessoas com renda a partir de três salários mínimos, que antes não eram elegíveis.

Esse PAR 2 é um termo que a gente usa que nem sei se ele está oficializado. Essa especificação mínima serve para quê? Para a gente poder construir um pouquinho, quer dizer, sem prejudicar a habitabilidade das unidades, com itens que a gente possa retirar, e portanto, baixar o preço da construção para atender essas famílias. Porque no final das contas é um dinheiro que vai ter retorno. [...] não é fundo perdido, ela [família] terá de pagar esse arrendamento. Aí, nesse caso [do PAR 2], como a gente pretende atender famílias de mais baixa renda, a taxa de arrendamento é menor e as especificações também são mais baixas para diminuir o valor da construção. Por exemplo, ao invés de por cerâmica no apartamento inteiro, você põe cerâmica só na cozinha e no banheiro. E depois a família, quando tiver condições, põe o restante do piso. Esse tipo de configuração que é modificada.

O PAR tem a taxa do arrendamento de 0,8 ou 0,6 [desde maio de 2008], dependendo da especificação, do valor que se gastou para construir a unidade, do custo da unidade. E de fato, abaixo de três salários mínimos, ou com exatamente três salários mínimos [em 2008], é bem mais difícil de a gente conseguir atender com este Programa. Por quê? Porque o Programa não foi desenhado para baixíssima renda. Então, fazemos todo possível imaginável para conseguir enquadrar as famílias, mas a capacidade de pagamento das famílias, elas têm que conseguir pagar essa taxa de arrendamento, que é subsidiada e tudo mais. Mas, se ela não tem capacidade de pagamento ou se ela está com “nome sujo”... Então, a família tem que estar com o nome limpo, a família tem que receber pelo menos o valor equivalente a, se não me engano, o comprometimento de renda é de um terço do salário ou da renda familiar, que é o nosso padrão aqui. Então, se ela não consegue comprovar a renda familiar, ela acaba não conseguindo entrar na demanda. Infelizmente, acontece bastante. Tanto por restrição cadastral, como por insuficiência de renda para poder pagar aquela prestaçãozinha do arrendamento mensal. E, de fato, o Programa não foi desenhado para atender baixíssima renda.

Depoimento de Simone Monice, Supervisora de Programas Especiais e Parcerias em Desenvolvimento Urbano da CAIXA, 2008.

Conforme discutimos nos critérios 1, 5, 6 e 7 acima analisados, as regras de financiamento do PAR são adequadas aos seus objetivos e representam uma contribuição significativa, direta e indiretamente, para a população em situação de pobreza.

16. Acesso à infra-estrutura urbana de lazer

Os conjuntos do PAR situados na área central de São Paulo são os que mais atendem a esse Critério, em razão da infra-estrutura de lazer, especialmente cultural, que lá existe e do fácil deslocamento para parques. Além disso, muitas das atrações dos arredores são gratuitas. Aparentemente, o acesso à infra-estrutura urbana pública de lazer não é ainda adequado, ficando o acesso a lazer condicionado aos recursos dos

moradores para esse tipo de atividade, que em geral não o possuem. Diversos adultos afirmaram coisas como: “Sair para fazer o quê, se a gente não tem dinheiro? É melhor tomar uma cerveja em casa mesmo e olhe lá...” É notável a escassez de parques, jardins e outras áreas para recreação, que para serem acessadas envolvem bastante deslocamento. A presença de CEUs próxima aos empreendimentos se revelou uma contribuição neste sentido, especialmente para famílias com crianças.

Os pais e mães de crianças se mostravam os mais preocupados com a questão do acesso a lazer para seus filhos. Nos prédios do PAR, especialmente da periferia, houve a preocupação em tratar o térreo e disponibilizar alguns equipamentos para a prática de esportes e para recreação, mas que no entanto se encontram já em maioria danificados e sem reparo, infelizmente, pois poderiam ter uma contribuição importante (*no Anexo II – Anexo Fotográfico é possível verificar isso*). E é outra questão a favor da necessidade de uma gestão local e de proximidade da pós-ocupação. No entanto, os equipamentos de térreo que permaneceram, como pequenas quadras ou campinhos de futebol se provaram de grande valor e estavam sendo utilizados pelas crianças.

Muitos beneficiários declararam não se preocupar com o lazer e querer apenas “descansar dentro de casa”. Entendemos que o lazer é importante para a qualidade de vida de todos, mas em especial dos adolescentes e também das crianças, como afirmamos no Capítulo 9. Ações de promoção do acesso a equipamentos de lazer e a atividades culturais seriam importantes. Em um empreendimento PAR alguns moradores declararam que os técnicos sociais (geralmente são técnicos sociais terceirizados da CAIXA) organizaram uma festinha para as crianças do prédio e que foi muito bom para as crianças e para a integração dos moradores (veja o Critério 20 a esse respeito). Então ações nesse sentido podem ajudar a melhorar a qualidade de vida. Também ouvimos relatos, em especial de mulheres donas de casa, que ficar o dia todo dentro de um apartamento tão pequeno as deixava muito ansiosas – mais atividades de lazer poderiam ajudar nesses casos também.

Os beneficiários gostariam de ter mais oportunidades de lazer em casa ou nas proximidades, como revelam esses depoimentos de moradores:

Depoimentos de beneficiários do PAR:

Não tem nenhuma opção de lazer por aqui [disse uma jovem].

Não tem lazer pra criança aqui, não tem um parque, não tem clube, os brinquedos do prédio estão quebrados.

De lazer estamos perto dos rodeios, tem o shopping Oi, tem um parque mais à frente, um CEU lá em baixo.

Não tem nada para fazer aqui. Podiam fazer uma pracinha, alguma coisa para as crianças. Lazer para as crianças precisa fora e dentro.

Atividade de lazer para mim é ficar com a minha filha que é deficiente. Então eu saio um pouquinho com ela.

Tem uma quadrinha de basquete aqui no prédio.

Tem um parquinho aqui no prédio para as crianças, mas os maconheiros quebraram os brinquedos.

Tem uma área de lazer aqui em baixo. Tem piscinas, quadras. É privado, mas é baratinho. Tem basquete, futebol. Tem um parque aqui perto, mas é bem simples [Cidade Tiradentes].

17. Preocupação com o ambiente (água, sistema de saneamento, descarte de lixo, áreas verdes, materiais de construção não-tóxicos, reciclagem, sustentabilidade)

A questão ambiental vem se tornando uma preocupação grande não apenas do PAR, mas de todos os programas de habitação social, embora ainda seja necessário avançar muito. A CAIXA exige nos empreendimentos do PAR o cumprimento das legislações federal, estadual e municipal em todos os projetos, que precisam passar obrigatoriamente pelos órgãos regulatórios da área de meio ambiente. Esse é um mínimo de preocupação mas que já é significativo porque a legislação é rigorosa até certo ponto.

O fato de os empreendimentos serem integrados à malha urbana, em termos das redes de abastecimento de água, de coleta de esgoto, e de descarte de lixo garante que a presença dos beneficiários no local não cause danos ao meio ambiente (como infelizmente acontece por exemplo nas áreas de manancial, que discutimos no Capítulo 2, onde a presença da população sem acesso à infra-estrutura acarreta em aumento da poluição das represas do entorno).

A CAIXA também está iniciando uma ação de certificação de madeira usada nos processos de construção dos empreendimentos que ela produz, que como comentamos no Capítulo 9 neste mesmo Critério 17, é fundamental para a construção civil em geral. Pensamos que seria possível avançar muito quanto à questão ambiental, o que inclusive poderia gerar economia para os condomínios, por exemplo

em iniciativas de reutilização da água e de reciclagem dos resíduos sólidos. No prédio Brigadeiro Tobias os moradores organizaram uma iniciativa coletiva de reciclagem que é muito bem-sucedida e gera uma pequena renda que colabora à realização de pequenas tarefas de manutenção no edifício.

Depoimentos de beneficiários do PAR:

Nós organizamos a reciclagem aqui no prédio. Ela é feita lá em baixo. É mais uma renda para o prédio [Brigadeiro Tobias].

18. Amplitude da iniciativa (em uma abordagem holística); relação com todo o espaço da cidade e da região metropolitana; integração no interior da cidade

Diferentemente dos conjuntos habitacionais construídos pelo antigo BNH, os projetos do PAR têm uma integração muito maior com o tecido da cidade. É claro que, nesse Critério, os projetos executados no centro da cidade superam os da periferia, uma vez que a infra-estrutura e os serviços disponíveis no mesmo são de todos os tipos e mais numerosos que os existentes nos bairros periféricos. Mas mesmo assim, os conjuntos do PAR da periferia mostram-se bem integrados à malha urbana, nos aspectos essenciais, como já discutimos.

Em relação ao espaço da cidade e da região metropolitana, o Programa PAR possui uma abordagem holística pois: sua atuação considera a necessidade de prover mais habitação social no município e também na região metropolitana (*como podemos ver na Tabela 24, do Critério 7*) e o Programa oferece alternativas em ambas; o Programa realiza por meio da COHAB-SP um estudo dos terrenos disponíveis para habitação social na cidade de São Paulo e tem por condição escolher os que estejam integrados ao tecido urbano; e o Programa estabelece diferenças internas no espaço da região metropolitana, que implicam nos valores máximos de renda que os beneficiários podem ter para ser elegíveis: o município de São Paulo é o que permite um teto de renda mais alto – ao considerar essas diferenças do custo de vida nos municípios da região metropolitana, o PAR consegue oferecer condições mais iguais aos beneficiários.

[...] a COHAB oferece os terrenos que ela tem ou que ela acha interessantes na cidade. E aí fazemos uma vistoria conjunta. Da CAIXA com a equipe de engenharia da COHAB para verificar qual seria a possibilidade de implantação. Daí checamos a questão do

acesso, luz, transporte público, da segurança, saúde, se tem escola perto, a gente faz uma vistoria que checa todas as características do entorno. Se vai comportar um empreendimento com X famílias e do terreno em si. Porque, às vezes, a infra-estrutura do terreno fica tão cara, e como o recurso é muito pequeno, se você gasta muito no terreno, você não tem como usar depois para construir. Então, temos de checar também o metro quadrado do terreno, se ele se enquadra nesse tipo de operação. A gente faz caso a caso. É feito um orçamento. É feito um documento de custos de infra-estrutura e de habitação. Enfim, do valor do terreno, para sabermos se dará ou não. Então, o estudo é feito, realmente, caso a caso. Na contratação, a CAIXA compra aquele terreno por meio do FAR e o terreno fica efetivamente no nome da CAIXA.

Depoimento de Simone Monice, Supervisora de Programas Especiais e Parcerias em Desenvolvimento Urbano da CAIXA, 2008.

19. Preocupação com o uso eficiente do solo (considerando que há falta de terrenos para a habitação nas metrópoles)

A parceria da CAIXA com SEHAB e COHAB de 2001 a 2004 foi fundamental para dar um impulso ao Programa que ele certamente não teria tido porque já nessa época, o chamado “estoque de terras” (os terrenos possíveis de serem utilizados para a habitação social), do município, estava praticamente esgotado. Então, CAIXA e empreiteiras sozinhas não teriam conseguido dar ao Programa o impulso que ele teve. De acordo com os gestores do Programa, as empreiteiras reclamavam que não conseguiam acessar “a terra” em São Paulo.

O trabalho que a COHAB fez foi de fazer a identificação das áreas dos conjuntos, o que aparentemente deveria ser fácil, mas não é. Porque assim, os cadastros dos conjuntos eram muito precários. Não se sabia exatamente o patrimônio que se tinha. É uma enormidade conjunta: todo um levantamento de áreas remanescentes, um estudo de viabilidade para ver o potencial daquela unidade e o custo da terra. Então teve todo um trabalho de avaliação da terra, para ver se juntando com o custo da edificação a unidade era viável dentro do Programa [PAR]. Nós mandamos para a CAIXA a proposta de um grande número de terrenos. Isso foi analisado pela equipe técnica da CAIXA e em grande maioria foi aceito e as terras foram incorporadas ao Programa. Em poucos casos houve discordância [sobre o valor do terreno], mas em reunião COHAB e CAIXA acabaram concordando.

Depoimento de Adriano Constantino, Ex-Gestor do PAR na COHAB (de 2001 a 2004), 2008.

Também fazia-se necessário um trabalho de análise da viabilidade do terreno. No início, havia a expectativa de que todos os projetos arquitetônicos seriam elaborados pela COHAB-SP. Mas isso exigiria muito tempo e havia uma preocupação

da COHAB que o Programa terminaria em 2001, porque isso estava previsto por lei, o que se mostrou uma preocupação infundada. O objetivo em função disso, da COHAB, foi acessar o máximo de recursos possível no mínimo de tempo. Então a opção foi de contratar as empreiteiras para fazer o projeto e construir. Assim, foi feita uma licitação em 2001, em que foram indicados vários agrupamentos de terrenos: eram 77 lotes reunidos em 33 agrupamentos. Foi aberta a licitação e as empresas se candidataram para desenvolver os lotes que lhes interessavam. Quando aparecia mais de uma interessada para o mesmo lote – o que acontecia bastante porque eram 55 empreiteiras cadastradas – era realizado sorteio para aquele lote.

A seleção das empreiteiras que ficariam com determinado lote não foi feita por preço da construção porque ainda não se sabia qual seria o preço determinado do lote. Como a CAIXA realizou análise técnica sobre a indicação de terrenos feita pela COHAB, houve uma demora até que essa análise terminasse que impediu que as empreiteiras determinassem o preço antecipadamente.

Outra questão que ocorreu foi a de que a COHAB tinha um valor, e a CAIXA outro, para os mesmos terrenos. Houve portanto todo um trabalho de negociação entre COHAB e CAIXA para acertar esses valores. Sem ter o valor da terra definido, não era possível exigir ao proponente (construtora) que apresentasse um valor para a construção. Porque a soma do valor do terreno com o valor da construção tinha que *chegar ao* ou *estar abaixo do* teto do Programa. Assim, por essa questão do valor, foi feita a opção por sorteio. As empresas que ganharam a licitação ganharam o direito de fazer o projeto, utilizar aquele terreno que a COHAB venderia para a CAIXA, e executar o projeto junto com a CAIXA e a COHAB. Então cada empreiteira tinha que desenvolver o seu projeto e apresentar o orçamento. A COHAB analisou a maior parte desses projetos, em parceria. Os projetos passavam pela COHAB e depois eram analisados pela CAIXA.

Com os projetos feitos, tem todo um trabalho de aprovação dos projetos nas áreas de licenciamento da SEHAB, que é uma coisa difícil de se fazer, por várias razões. Por exemplo, nos terrenos da COHAB. No terreno, a escritura, a matrícula não batia com o terreno, então tinha que refazer, acertar. Outras situações também ocorreram, restrições, algumas da legislação, outras dos próprios projetistas contratados pelas empresas. Foi um parto imenso. Alguns empreendimentos muito grandes têm uma dificuldade do licenciamento, eles passam pelas instâncias municipais e estaduais e demora muito tempo. Ainda se perde muito tempo com isso, apesar de se tentar simplificar.

Depoimento de Adriano Constantino, Ex-Gestor do PAR na COHAB (de 2001 a 2004), 2008.

Em São Paulo, a eficiência do PAR é, em certa medida, condicionada à questão da terra. Se não se conseguir terrenos a preços condizentes, o Programa fica comprometido, assim como qualquer outro programa habitacional. O deslanche do PAR no município de São Paulo foi possível por essa intervenção da COHAB nesse momento da gestão 2001-2004.

[...] até 2004 tínhamos uma parceria [CAIXA-COHAB] que era mais ativa, digamos assim... Porque, principalmente esses empreendimentos do centro eram uma das diretrizes da Gestão da época, era justamente a habitação social no centro. A gente conseguiu fazer “alguns reformas”, coisas nesse sentido. E depois acabou tendo uma diminuição dessa parceria, e agora, de dois anos para cá [2007-2008], acabou tendo uma parceria um pouco mais forte de novo, em termos desse convênio entre CDHU, COHAB e CAIXA. Realmente ela oscila: o padrão dessa parceria para conseguir viabilizar os empreendimentos não é constante.

Depoimento de Simone Monice, Supervisora de Programas Especiais e Parcerias em Desenvolvimento Urbano da CAIXA, 2008.

Os valores de terrenos variam muito em função da sua localização, logicamente. Assim, como afirmou Simone Monice, da CAIXA, em entrevista em 2008: “Construir uma casa em São Paulo não é a mesma coisa que construir uma casa no Ceará”. A eficiência do PAR como um todo, assim, fica até certo ponto condicionada à questão da terra. O que significa dizer que ela (eficiência do Programa) fica também condicionada a um envolvimento da gestão municipal em querer promover e atuar em parceria no PAR e na promoção de habitação de interesse social na cidade. Isso pois é a gestão municipal quem decide se deve direcionar os terrenos para este Programa ou para outro.

De modo geral, podemos afirmar que o município de São Paulo possui atualmente (2008) pouca terra restante a ser destinada para a habitação de interesse social. Faz-se necessária uma gestão municipal que utilize os instrumentos para a cidade que estão no Plano Diretor Estratégico, de modo que ponha em prática os mecanismos necessários para utilizar as terras demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Para isso é preciso ainda aprovar uma lei específica a determinados instrumentos do Plano Diretor, que estipula que os proprietários de terra sejam notificados e que sejam aplicados os instrumentos de parcelamento e

compulsório, do Estatuto da Cidade. Já existe tal projeto de Lei em trâmite para a cidade de São Paulo, elaborada pelo então Vereador e hoje Deputado Federal Paulo Teixeira, mas ela ainda (em 2008) não foi aprovada.

A Prefeitura precisa realizar essa gestão sobre as terras, de modo que seja possível baratear o custo delas e que elas possam se tornar acessíveis para o PAR e para tantos outros programas de habitação de interesse social (HIS) na cidade. Para além dessa gestão da Prefeitura, uma gestão metropolitana do uso do solo seria uma contribuição muito importante e significativa para a HIS nas nossas cidades.

Considerando todo esse processo de viabilização de terrenos para o PAR pode-se dizer que houve uma preocupação com o uso eficiente do solo na metrópole no Programa, em especial de 2001 a 2004, condicionada a uma participação bastante ativa da administração municipal. Uma observação a ser feita é que o todo dessa intervenção nos terrenos precisa sempre ser alvo da atenção da COHAB, de modo que os terrenos sejam priorizados em termos da sua função social e destinados, da maneira mais justa possível, às diferentes demandas de habitação de interesse social.

20. Preocupação com o grupo de beneficiários como uma comunidade (não desagregar o capital social previamente estabelecido)

O programa tem uma questão do trabalho técnico social, que talvez a gente precisasse estender um pouco mais, mas o recurso reduzido é um impeditivo. Porque na verdade a gente atende todos os segmentos, todo tipo de família, todo tipo de característica. Então essa integração da vida em condomínio é uma coisa muito importante. É totalmente diferente você – por exemplo, algumas famílias que saem de cortiços ou de favelas e vão morar em PAR, o comportamento é totalmente diferente. Agora você tem que dividir, por exemplo, a conta de luz das áreas comuns, você tem que respeitar o espaço do outro, você tem que pagar uma conta de água, que às vezes na favela não pagava. Então, é diferente o conceito. Talvez um trabalho social mais forte fosse exatamente o que se precisa no Programa para que ele consiga funcionar de uma forma melhor. Mas o recurso reduzido é, de fato, um impeditivo. [...] às vezes, por conta desse convênio que a gente fez com a COHAB, em alguns empreendimentos esse trabalho técnico social ficou por conta da COHAB. Em alguns empreendimentos, a gente reserva 1% do orçamento de obra para trabalho social. São três meses antes da ocupação e três meses depois. São seis meses de trabalho social. E geralmente, são técnicos sociais terceirizados da CAIXA.

Depoimento de Simone Monice, Supervisora de Programas Especiais e Parcerias em Desenvolvimento Urbano da CAIXA, 2008.

Nos empreendimentos do PAR com uma história mais ligada a atuação dos movimentos por moradia foi possível preservar em boa parte uma coesão social prévia. No entanto, parte dela se perdeu com o grupo que não possuía renda suficiente para entrar nesse Programa e não pôde receber o mesmo tipo de atendimento do que os seus colegas de luta. Esses grupos estavam vivendo em maioria em situações de ocupação de terrenos, ou de prédios antigos – uma vez que essas situações aconteceram tanto no centro como na periferia – e misturavam pessoas de variadas origens e rendas. Um atendimento homogêneo para cada grupo seria difícil de qualquer maneira. Mas não é simples saber até que ponto o rigor da CAIXA na triagem da indicação de demanda da Prefeitura não interveio fazendo com que ficassem de fora pessoas que pudessem ser atendidas, mas apenas possuíam barreiras formais para esse atendimento, como a comprovação de renda, por exemplo. Quanto mais flexíveis essas normas de seleção puderem ser, em termos da comprovação da renda, melhor. Já há uma preocupação nesse sentido, como colocamos, mas que pode aumentar. De qualquer maneira, foi muito importante essa ação conjugada entre movimentos sociais e Prefeitura, e foi graças a ela que muito da coesão social inicial dos grupos organizados da sociedade civil se manteve, porque boa parte seguiu junta.

Nos empreendimentos que não têm uma história ligada a atuação dos movimentos sociais, a integração teria que se dar mesmo a posteriori, como foi.

A pós-ocupação é o ponto fraco de todos os programas habitacionais porque é quando todas as questões difíceis emergem. A questão da convivência em condomínio é mesmo delicada, como a citação acima coloca muito bem e o trabalho social para melhorar a convivência é necessário sempre, em qualquer programa habitacional. Conflitos são inerentes à convivência comum. No PAR foi possível observar a presença destes conflitos, que era muito intensa em alguns empreendimentos e menos em outros. O Programa deveria, neste sentido, investir mais em trabalho social. Este deveria ser obrigatório, mesmo que utilizando apenas 1% do orçamento. Seis meses de trabalho social já são uma ação muito importante, que certamente melhora a convivência e a qualidade de vida dos moradores.

A gestão local descentralizada dos empreendimentos no PAR, e a autogestão do condomínio pelos moradores faz-se, repetimos, absolutamente necessária. As administradoras têm revelado uma atuação desrespeitosa para com a população, descuidada com a manutenção dos prédios e áreas comuns e, o que é o mais grave, têm induzido os moradores ao conflito, em razão de estarem sempre justificando que

têm que aumentar o condomínio porque há pessoas que não pagam. O papel deste agente administradoras no PAR deve ser totalmente reformulado.

Depoimentos de beneficiários do PAR:

Uma moça bateu na outra aqui, se desentenderam por causa da Comissão Fiscal. Alguns pensam só em si, mas a gente tem que respeitar uns aos outros.

Tem muito barulho e muitas brigas aqui. Tem uns vizinhos meus que eles trabalham aqui, com alguma coisa suspeita e barulhenta, [...]. Nós brigamos muito por causa do barulho deles e eles me ameaçaram de morte! Um veio para cima de mim e disse que ia quebrar a minha cara. Olha que coisa. Minha porta está furada em baixo da fechadura de tanto baterem nela. Mas já notifiquei todo mundo. Já fui na delegacia da mulher também. Não sei porque a administradora e a CAIXA não fazem nada.

Aqui todo mundo se dá bem. No meu andar então só ficou o pessoal legal.

A gente pôde escolher que apartamento queria, só que se quisesse o mesmo era sorteado. Então nós viemos todas para esse mesmo andar, porque a gente já se conhecia do MSTC. Então não tem conflito nenhum aqui.

Aqui é muito difícil ter briga. Às vezes só pelo interfone.

Dos que ocuparam teve gente que não pôde vir. Eles estavam “no” Bolsa Aluguel e foram atendidos recentemente.

Tem alguns atritos, tem opiniões diferentes. [Porque] As pessoas quebram algumas coisas [equipamentos de uso comum] e não repõem.

A gente prefere ficar em casa e não falar muito com os outros não, assim não tem motivo para brigar, e também não gostamos de dar conversa para os outros, não.

Aqui não tem nenhuma briga séria não, às vezes tem algum desentendimento por causa de barulho, de alguma coisa. Mas o pessoal do movimento conversou com a gente, explicou como que era para a gente fazer, para não brigar.

Não conhecia nenhum dos vizinhos, mas temos uma relação boa.

Todo mundo já era unido, já se conhecia há muito tempo. Todo mundo gosta de todo mundo. Tem uma pessoa só que é um pouco enrolada.

Graças a Deus aqui é tranquilo. O nosso andar é tranquilo. Outros andares nem tanto.

CONCLUSÃO

CONCLUSÃO

Nossos objetivos com este trabalho até aqui foram diagnosticar a situação presente do problema da moradia no município de São Paulo, bem como a sua evolução recente nas três últimas décadas, no contexto da formação socioespacial da qual a cidade é parte; analisar os tipos de enfrentamento aos problemas de moradia implementados pelo Município de São Paulo após 1988 e as possíveis relações das ações em habitação realizadas no espaço banal da cidade com a elaboração da última Constituição Federal – neste sentido, apresentamos um quadro geral das ações municipais para melhorar o acesso da população pobre à moradia, dentre as implementadas nas gestões que se deram após 1988; por fim, realizamos um estudo a respeito do Programa de Arrendamento Residencial, seus desafios e suas potencialidades a serem exploradas, bem como apresentamos uma sugestão de critérios para avaliação de programas habitacionais.

A finalidade a conduzir nossa pesquisa esteve voltada constantemente para a reflexão sobre as possibilidades concretas para ampliar cada vez mais o acesso à moradia digna. Queríamos avaliar que caminhos persistem como válidos e que outros precisam ser postos em prática e que alternativas de ações estão postas. Neste processo Geográfico de análise, tratamos do conhecimento da categoria sintética de nossa disciplina: o espaço. Se os sistemas de ações existem de maneira indissociável dos sistemas de objetos e essa união é o espaço geográfico (SANTOS, 1996), então certamente ao estudarmos os eventos produzidos pelo poder público local, as técnicas a eles associadas, suas normas e sua conseqüente divisão territorial do trabalho própria, quanto à habitação na cidade de São Paulo, esperamos contribuir para revelar as transformações no território usado da cidade em questão e, por meio da Geografia, propor mudanças significativas para o uso do espaço, para o desenvolvimento social, político, econômico e humano, entre outros, da formação socioespacial na qual estamos inseridos.

Na gestão de Luiza Erundina os programas habitacionais foram prioridade na atuação e ofereceram diversidade de atendimento. A COHAB produzia os conjuntos habitacionais, por exemplo Cidade Tiradentes, e havia provisão habitacional. Os técnicos de SEHAB e HABI eram oriundos dos movimentos por moradia e havia toda uma ênfase de que a política habitacional deveria resultar das demandas dos

movimentos. Esse modelo significou avanços na prática; mas também problemas a resolver. Havia alguns programas pilotos de urbanização de favelas. No Rio de Janeiro também já havia esse tipo de enfrentamento a um problema de acesso à moradia.

Foram iniciadas políticas experimentais, nas áreas centrais, com algumas ações pontuais de oferta de moradia, principalmente como parte do Programa de Mutirões. Um dos principais programas, o Programa de Mutirões, por autogestão, envolveu grupos, associações de moradores que entravam com pedido de construção de casas. Assim também se deu com a população moradora de cortiços. Ações aconteceram na Santa Cecília, no Carmo e no Gasômetro.

Como afirmamos na análise da gestão, o Programa de Mutirões traduz e ao mesmo tempo sintetiza a grande inovação trazida pela gestão de Luiza Erundina, que integrou a ação do poder público local, o motor das opções de financiamento, as pessoas como produtoras de eventos, a atuação técnica competente e o papel vital dos movimentos populares nas transformações espaciais que acontecem na habitação em São Paulo.

No centro, alguns terrenos foram comprados para atender a população moradora de cortiços. Houve também tentativas de atuar no interior dos cortiços, mas como a propriedade é privada a negociação é muito difícil e a implementação não funcionou.

Todos esses programas foram desenvolvidos a partir do Fundo FUNAPS. As unidades eram comercializadas e o dinheiro investido retornava em parte para o Fundo. O retorno vinha dos mutuários, mas a Prefeitura não esperava o retorno completo porque o objetivo era subsidiar os mutuários. O FUNAPS foi essencial para subsidiar os programas porque naquela época não se tinha acesso a outros recursos. A maioria dos recursos utilizados nesta gestão foi municipal. O acesso a recursos melhorou muito com o Estatuto da Cidade em 2001, que criou a figura dos Conselhos, dos Planos de Desenvolvimento (nas subprefeituras) e a partir desses instrumentos foi possível criar linhas de financiamento.

Na gestão de Luiza Erundina, a parceria entre o poder público e as associações comunitárias foi priorizada pelo governo municipal e a população foi uma aliada fundamental para o desenvolvimento das políticas públicas municipais. A população participou tomando decisões e essa participação permite encarar a problemática da moradia em um contexto muito mais amplo (FORTUNATO, 2002).

A Gestão Erundina de fato fez por ampliar o alcance da força do poder público local na produção de eventos na habitação de interesse social, assim como ampliou o papel da população como motor desses eventos, ao incluir a participação popular nas ações, de forma a multiplicar as possibilidades concretas de realização da produção de habitação social. A abertura à participação popular na gestão reforça o papel do movimento social como processo de se tornar um ator social, e o fato de que as pessoas lutam pela possibilidade de reconhecer a si mesmas e de serem reconhecidas como sujeitos de sua ação. A gestão procurou prover à população uma nova perspectiva, baseada no valor e na capacidade do trabalho coletivo, o que se deu por meio da garantia municipal da possibilidade real de intervenção e de melhorias.

Apesar das especificidades do capitalismo e da exploração inerente ao processo de reprodução social, acreditamos que é possível buscar, nos interstícios dos imperativos de mercado, possibilidades concretas de realização de outros sistemas que podem ser reveladas em aspectos de realidades locais que estejam produzindo transformação.

Na Gestão Luiza Erundina a Prefeitura assumiu o papel de orquestrar e administrar os movimentos no espaço da cidade. A maneira pela qual o “Estado” Prefeitura coletou e disponibilizou recursos de forma a repercutir na organização do espaço da cidade é fundamental: a gestão buscou distribuir o excedente em busca de maior igualdade social, lembrando que o excedente se reproduz mais localmente quanto maior a complexidade das atividades no local (SANTOS, 2003). O empenho realizado na tentativa de distribuir o excedente buscou inverter o que se consumava historicamente até então – a segregação espacial da população. O poder público procurou dar um destino de interesse público aos recursos provenientes da divisão do excedente.

A habitação de interesse social foi certamente uma das grandes prioridades, ou a prioridade, do governo Erundina, inclusive pela origem da Prefeita, ligada aos movimentos por moradia. A estrutura de HABI foi toda criada nesta gestão. As assessorias técnicas eram responsáveis pelos mutirões. COHAB e EMURB tinham participações muito ativas. Em cada região administrativa havia uma HABI Regional. A implementação dos programas era feita pelas pessoas que estavam no campo, na própria região, que são quem melhor conhece a realidade local e por isso têm melhores condições de intervir.

Na Gestão Maluf predominou uma visão mais empresarial da administração pública, voltada principalmente à construção civil e às obras viárias, mais distante das associações comunitárias, com as quais a interlocução foi praticamente cortada. O foco da atuação habitacional foi o Projeto Cingapura, que foi também uma grande jogada midiática. O Programa foi “vendido” à mídia como algo criado pelo Prefeito, mas que na verdade era uma iniciativa que já vinha da gestão Erundina, porém implementada de uma maneira muito diferente.

Maluf escolheu pontos estratégicos da cidade para implementar o Programa, de modo que o mesmo ganhasse visibilidade. Mas as favelas propriamente ditas não foram urbanizadas na sua totalidade. Os prédios do Cingapura encobriam as fachadas das favelas, enquanto atrás dos prédios a questão permanecia sem solução. E graças a isso a questão piorou, com as favelas aumentando, crescendo rapidamente.

Além da iniciativa principal ser questionável, todos os projetos de mutirões da gestão anterior foram paralisados, conforme explicamos. As prestações de contas dos mutirões foram questionadas pelo Tribunal de Contas do Município. De fato havia problemas de formato, porque as entidades desconheciam os procedimentos formais corretos para a prestação de contas. Mas eram problemas pequenos e simples, nada que justificasse a interrupção das atividades. Apenas uma associação de moradores foi considerada problemática.

A gestão de Celso Pitta é realmente marcada pela continuidade da descontinuidade. Foi uma gestão que deu continuidade ao iniciado pela gestão anterior, mas não acrescentou nada de novo. Terminou alguns “Cingapuras”, previstos no contrato com o BID, e praticamente encerrou sua participação. O BID fiscalizava o Cingapura, o gestor do Banco acompanhava os cronogramas e realizava visitas de inspeção aos projetos em andamento, o que obrigava ao seu avanço.

O Programa Guarapiranga (hoje Mananciais), que é estadual (principalmente SABESP), exigia a continuidade das ações, também em função da pressão do financiamento externo. Assim a Prefeitura continuou com a parte de atendimento habitacional do Programa, que até hoje existe.

Podemos considerar então que Maluf e Pitta priorizaram obras viárias. Pitta, no entanto, foi uma continuação piorada em geral da Gestão Maluf, porque não tinha nenhum programa próprio. Sem falar que ambas têm ações de corrupção comprovada e diversos processos em andamento. No que se refere à provisão do direito à moradia, o retrocesso foi evidente em ambas as gestões.

Continuaram também as operações urbanas, que permanecem atualmente inclusive. A operação urbana Águas Espraiadas teve início com Maluf e até hoje é motivo de diversos embates. Parte do recurso da operação deveria ser destinada à habitação social no próprio local, mas isso nunca aconteceu, como é possível verificar ao utilizar a nova ponte fruto da operação urbana, a Ponte Estaiada, ou ao passar pela avenida Luiz Carlos Berrini. O grupo de resistência da região, do Jardim Edith, até hoje permanece em uma longa briga por seus direitos. No Plano Diretor Estratégico, elaborado na Gestão Marta Suplicy, a área foi transformada em ZEIS e havia um plano para essa população, que pretendia manter os moradores no local e melhorar suas condições de residência. Atualmente (2008), o Executivo da Gestão Kassab enviou para a Câmara uma revisão do Plano Diretor, que está para ser votada (em 2008), e que propõe a retirada das pessoas do Jardim Edith.

O FUNAPS virou o Fundo Municipal de Habitação (FMH) com Maluf em 1994. O FMH tinha um Conselho, quando Marta Suplicy chegou à Prefeitura, mas não se tratava de um Conselho verdadeiramente representativo. A Prefeita tentou fazer com que passasse a ser totalmente eleito, mas só obteve sucesso parcial. Ainda assim o Conselho passou a funcionar melhor e a ter força, uma vez que é deliberativo.

A Gestão Marta, de 2001 a 2004, foi marcada por uma pluralidade de ações no campo habitacional: os programas em andamento foram mantidos e vários novos programas foram criados, atuando em diversas necessidades habitacionais – como provisão de moradias novas, urbanização de favelas, Mananciais, concessão de títulos de propriedade. E pela primeira vez, iniciativas de aluguel e de arrendamento foram introduzidas nos programas habitacionais.

Procuramos destacar na análise da Gestão Marta a multiplicidade de programas adotados, necessária, acreditamos, diante da heterogeneidade da população. Também visamos destacar o trabalho envolvido no desenho dos programas habitacionais, abrangente a ponto de contemplar as questões territoriais, quem seria atendido, os recursos necessários, a gestão em si, entre outros fatores. Toda a preocupação em conceber programas corretos do ponto de vista do marco legal também foi muito importante. A Gestão Marta adotou uma “concepção” diferenciada da questão da política habitacional e de sua sustentação no tempo, que interferiu na durabilidade dos eventos da habitação de interesse social, permitindo o seu prolongamento.

O poder público local também visou agir sobre o território da cidade com base na integração dos atores sociais – e no fortalecimento de laços de solidariedade existentes entre eles –, políticos e econômicos, com o objetivo de promover as transformações necessárias na política habitacional.

Na gestão de Marta Suplicy foi possível utilizar uma quantidade bem maior de linhas de financiamento, como o próprio Programa de Arrendamento Residencial. Também vieram financiamentos do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de outras operações urbanas e diversos da Caixa Econômica Federal.

Para o PAR, a Prefeitura ia buscar o financiamento com o projeto de empreendimento viabilizado. Todas as exigências da CAIXA eram muito claras e demandavam grande organização da SEHAB e COHAB. De maneira associada aos prédios do centro, do PAR, surgiu a opção de pela primeira vez a CAIXA oferecer financiamento a um grupo de pessoas. A Prefeitura fazia parceria por exemplo com um movimento por moradia, indicava a demanda participante do movimento e a CAIXA selecionava dentre aquelas pessoas as que poderiam ir ao empreendimento. Foi o caso do edifício Rizkallah Jorge no centro, que atendeu à demanda do Movimento de Moradia do Centro (MMC). No PAR/COHAB Construção, a Companhia de Habitação já fazia um projeto adequado às condições de financiamento, com tudo planejado para se enquadrar nas exigências do financiamento da CAIXA. Alguns conceitos nos ajudam a compreender a dimensão do PAR como um Programa de enorme potencial transformador. Vamos rapidamente sintetizar que conceitos são esses.

Começamos pelo acontecer homólogo. As situações diversas resultam do acontecer solidário dos eventos, que por sua vez remete à realização compulsória de tarefas comuns, mesmo que o projeto não seja comum. Entre as três formas em que se dá o acontecer solidário – acontecer homólogo, acontecer complementar e acontecer hierárquico – o acontecer hierárquico é resultado das ordens e da informação que provêm de um lugar e, como trabalho, se realizam em outro. É consequência da tendência à racionalização das atividades e acontece sob um comando que tende a ser centralizado. Nele, o comportamento em um lugar pode ser limitado por interesses presentes em outro. O acontecer homólogo é consequência de uma contigüidade funcional, que dá os contornos de uma área. O acontecer complementar refere-se às

relações, por exemplo cidade-cidade, e é resultado de necessidades modernas da produção e do intercâmbio geograficamente próximo (SANTOS, 1996).

O verdadeiro instrumento de união entre as diversas partes de um território, hoje, é a informação. No acontecer homólogo e no acontecer complementar, o território é caracterizado por um cotidiano compartilhado por intermédio de regras localmente formuladas ou reformuladas. As informações tendem a se difundir horizontalmente. No acontecer hierárquico o cotidiano é comandado por uma informação privilegiada, que é segredo e poder. Para os acontecimentos homólogo e complementar, dominam as forças localmente centrípetas. Para o acontecer hierárquico dominam as forças centrífugas, embora haja também um centripetismo do outro (SANTOS, 1996, p. 133).

Sobre a noção de materialidade desvalorizada, já abordada nesse trabalho, vale uma última reflexão: a materialidade que não é totalmente conforme à modernidade atual torna-se uma materialidade desvalorizada. Ao se tornar desvalorizada, a materialidade abre a possibilidade de ser objeto de uma (nova) utilização por capitais e pessoas, que, também “desvalorizados”, encaminham suas ordens e ações. Ao receberem essas ações, essas parcelas desvalorizadas do espaço tornam-se o local de realização de formas conseqüentes de vida, desnecessárias de cálculo e passíveis de emoção (SANTOS, 1996). Sobre horizontalidades e contrafinalidade é importante frisar que:

As horizontalidades são tanto o lugar da finalidade imposta de fora, de longe e de cima, quanto o da contrafinalidade, localmente gerada. Elas são o teatro de um cotidiano conforme, mas não obrigatoriamente conformista e, simultaneamente, o lugar da cegueira e da descoberta, da complacência e da revolta. (SANTOS, 1996, pp. 226-227).

E ainda, “Enquanto as áreas ‘luminosas’ são o teatro da ação dos vetores da modernidade globalizadora, as frações urbanas que ‘envelhecem’ podem ser operadas sem maior submissão a tais nexos, escapando à regulação direta dos atores econômicos e sociais hegemônicos.” (SANTOS, 1996, p. 245).

As reformas de empreendimentos PAR no centro foram extremamente complicadas. Os prédios tinham que atender a faixa de demanda, o que exigia ações da Prefeitura, como eventualmente subsidiar a compra do edifício. Existia a necessidade de transformar as unidades do prédio em unidades habitacionais com

níveis satisfatórios de conforto. Além disso, havia toda uma dificuldade de não alterar as fachadas, para preservar um meio construído que está em um contexto de uma época, que tem significado para a memória da cidade. Uma das questões mais difíceis é como adequar as janelas, já que na maioria das vezes não é possível nem reformar, nem fazer novas janelas. Cada projeto é para um prédio em especial. Tudo foi pensado de maneira extremamente inovadora e para de fato manter a população pobre no centro.

Essa maneira de utilizar o Programa, por meio da adequação da materialidade existente a um novo uso, voltado à população do local, pode ser considerada, a nosso ver, como uma ação na qual o órgão público conseguiu colocar a norma a serviço da horizontalidade, da solidariedade orgânica, e, neste sentido, produzir um acontecer homólogo (SANTOS, 1996), mesmo que de alcance limitado.

A ação de moradia no centro por meio do PAR se constitui em uma contrafinalidade, mas desta vez gerada pelo poder público local. É uma contrafinalidade (SANTOS, 1996) às finalidades do capital hegemônico e verticalizante, e das elites que teriam outro papel a destinar para o centro, e à lógica de que, quando porções da cidade são revalorizadas as pessoas e usos desvalorizados que ali estão são expulsos para outra parte. É o Estado (local) agindo pelo bem público, ao invés de se subordinando à lógica do mercado. Não foi uma ação sem erros e também certamente não foi uma ação que tenha conseguido atingir a todos (pessoas que queriam participar ficaram de fora) – o PAR na área central na gestão Marta – mas foi uma ação que provou que um outro papel do poder público local, mais incluyente, é possível. E esta é sem dúvida uma possibilidade concreta a ser explorada para o futuro!

É impossível imaginar uma cidadania concreta que prescindia do componente territorial. Vimos, já, que o valor do indivíduo depende do lugar em que está e que, desse modo, a igualdade dos cidadãos supõe, para todos, uma acessibilidade semelhante aos bens e serviços, sem os quais a vida não será vivida com aquele mínimo de dignidade que se impõe. Isso significa, em outras palavras, um arranjo territorial desses bens e serviços de que, conforme a sua hierarquia, os lugares sejam pontos de apoio, levando em conta a densidade demográfica e econômica da área e sua fluidez. Num território onde a localização dos serviços essenciais é deixada à mercê da lei do mercado, tudo colabora para que as desigualdades sociais aumentem (SANTOS, 2002a, p.144).

Assim, cabe ao poder público buscar ampliar a cidadania e a igualdade no território usado e não deixar a localização dos serviços essenciais limitada às regras de mercado. Também é seu papel fundamental garantir os direitos.

O PAR foi o único programa a oferecer a opção de compra a preços realmente acessíveis no centro, mais baratos inclusive do que o aluguel na região. Diversas questões podem ser melhoradas quanto à sua implementação, em especial o tamanho dos apartamentos e a integração entre vizinhos nos empreendimentos. Essas mesmas vantagens e desvantagens – compra a preços acessíveis e por outro lado tamanho muito pequeno e dificuldade de convivência entre vizinhos – valem para os empreendimentos PAR na periferia.

A questão do tamanho das unidades habitacionais é diretamente uma questão de custo. Fórmulas mais adequadas podem ser encontradas: há que sempre avaliar, caso a caso, e em comparação com o conjunto de programas, quanto de subsídios que vale a pena investir no PAR, que pode ser considerado justo em relação às diferentes demandas. Como discutimos, os programas do tipo urbanização de favelas, melhoria das habitações precárias existentes, precisam mais desses recursos, em uma primeira análise. Porém, como procuramos discutir ao longo do trabalho, os caminhos possíveis de ação são muitos e existem diferentes alternativas para os problemas que precisam apenas ser bem balanceadas pelo poder público local. Diferentes opções podem ser buscadas, como novas fórmulas de concessão à iniciativa privada, que usassem a capacidade ociosa de outros setores, como a dos setores de infra-estrutura pesada por exemplo, como uma oportunidade de investimentos (RANGEL, 1986). Por exemplo, a ampliação da oferta do serviço de saneamento pode ser conjugada a empreendimentos PAR na periferia, unificando esforços e atraindo recursos do governo do Estado para as ações. Neste sentido, a parceria com a CDHU poderia ser um início, embora atualmente esteja restrita a subsidiar a produção de unidades novas, como discutimos.

Na periferia e no centro, os empreendimentos poderiam ser conjugados à criação de espaços propícios ao comércio de bairro, ao desenvolvimento do circuito inferior da economia urbana (SANTOS, 2004a). Houve tentativas nesse sentido no centro, mas que precisam ser melhor desenhadas, ampliadas.

No caso do centro, como o trabalho nos prédios trata de uma situação mais especial de preservação do espaço da cidade, outros recursos poderiam ser elencados em função disso. Por exemplo, recursos de preservação do patrimônio histórico e

arquitetônico da cidade. Poderia haver um fundo especialmente para isso, conforme sugeriu uma Funcionária da Prefeitura, Rosélia Ikeda, em entrevista à autora. Concordamos plenamente, é uma ótima idéia.

Também se iniciou no centro a tentativa de conjugar creches e postos de saúde pública, bem como outros equipamentos públicos, aos empreendimentos PAR. Mas essa iniciativa também tem que ser melhor desenhada quanto à prática, embora enquanto idéia seja excelente e também um caminho para elencar mais recursos. Inclusive recursos para a conservação física dos empreendimentos, que correspondem a uma queixa constante.

Essas são questões técnicas a serem enfrentadas na práxis. Há outras questões que são políticas, ou dos caminhos a seguir.

Como categoria política, a cidadania pode e deve submeter-se a diversas propostas de realização: estamos no terreno de uma idéia que busca, de um lado, a sua teoria e que, de outro, busca a sua prática possível. A resposta a essas indagações resultará de um jogo em que à filosofia até mesmo podem misturar-se, ou se opor, interesses mesquinhos gastrintestinais. Trata-se, em última análise, de um debate em procura de uma lei e, por isso, a resposta obtida é única, fixa, estável, permanente, ainda que seja o fruto de um arranjo apenas momentâneo. Dele podemos discordar intimamente – e até mesmo exprimir publicamente a nossa inconformidade –, mas sua eficácia durará até que o equilíbrio que a gerou ceda lugar a um outro novo. É assim que surge e se impõe a categoria jurídica do cidadão, ou, ainda melhor, o cidadão como categoria jurídica.

[...]

A luta pela cidadania não se esgota na confecção de uma lei ou da Constituição porque a lei é apenas uma concreção, um momento finito de um debate filosófico sempre inacabado. Assim como o indivíduo deve sempre estar vigiando a si mesmo para não se enredar pela alienação circundante, assim o cidadão, a partir das conquistas obtidas, tem de permanecer alerta para garantir e ampliar sua cidadania (SANTOS, 2002a, pp.104-105).

[...] é a cidade, exclusivamente, quem pode gerar formas significantes da sociedade civil. A cidade é, portanto, a condição espacial da realização dos valores de liberdade, de igualdade, de fraternidade, de solidariedade. A cidade produz o estímulo intelectual. A cidade produz a inteligência (SOUZA, 1997, p. 8).

Quanto à integração difícil entre vizinhos, ela traz questões muito complexas, que estão interligadas com as diversas situações *relacionadas à*, ou *que passam também pela*, pobreza e pela desigualdade, como é o caso do tráfico de drogas e da violência. São questões que estão postas, que aparecem em diversas manifestações e que trazem o debate sobre a necessária transição para outro sistema, que não o capitalismo. Um Estado realmente preocupado em desenvolver a cidadania pode e

deve contribuir para apontar os meios para essa transição, bem como para preparar as instituições públicas – e eis que o nome *públicas* não poderia ser mais pertinente – para a mesma (transição), para uma sociedade na qual a igualdade de condições e oportunidades seja prioridade e realidade. O papel dos movimentos sociais (e da sociedade civil organizada) na cidade e da sua construção de sentidos no presente (MELUCCI, 2001), para tornar o presente condição de um possível no qual a cidadania seja realidade para todos, é fundamental.

A crise por que passa hoje o sistema, em diferentes países e continentes, põe à mostra não apenas a perversidade, mas também a fraqueza da respectiva construção. Isso, conforme vimos, já está levando ao descrédito dos discursos dominantes, mesmo que outro discurso, de crítica e de proposição, ainda não haja sido elaborado de modo sistêmico (SANTOS, 2000a, p. 168).

A primazia do homem supõe que ele estará colocado no centro das preocupações do mundo, como um dado filosófico e como uma inspiração para as ações. Dessa forma, estarão assegurados o império da compaixão nas relações interpessoais e o estímulo à solidariedade social, a ser exercida entre indivíduos, entre o indivíduo e a sociedade e vice-versa e entre a sociedade e o Estado, reduzindo as fraturas sociais, impondo uma nova ética, e, destarte, assentando bases sólidas para uma nova sociedade, uma nova economia, um novo espaço geográfico. O ponto de partida para pensar alternativas seria, então, a prática da vida e a existência de todos (SANTOS, 2000a, pp. 147-148).

Milton Santos (2000a) nos explica que a precedência do homem representará a entrada no período popular da história. O discurso de crítica e proposição ainda não foi elaborado de modo sistêmico mas, as vozes dos homens lentos (SANTOS, 1996) aos poucos têm sido ouvidas, reconhecidas, em um movimento que pode abraçar a política. “Por baixo [...]. Produz-se uma nova centralidade do social, [...], o que constitui, também, uma nova base para a afirmação do reino da política” (SANTOS, 2000a, p. 147). Entendemos que uma sociedade cujo centro é a vida e a solidariedade social, precisará, também, de um novo Estado, ou de um Estado muito renovado, um Estado a ser construído de baixo, no qual a existência de todos seja considerada e todos tenham a possibilidade da prática da vida de forma plena. Arriscamo-nos a dizer que esse Estado poderia ser um *estado verdadeiramente popular*, um *estado do período popular*, no sentido da primazia do homem e do fim do período da centralidade do dinheiro nas suas formas mais agressivas. As alternativas para chegar lá precisam ser pensadas e debatidas coletivamente!

No percurso até que os tempos de um novo período se anunciem, é muito importante seguir buscando consolidar as possibilidades de ação de uma gestão pública na perspectiva da cidadania e dos direitos:

O que parece ser necessário é reconhecer as possibilidades de ação de uma gestão pública na perspectiva da cidadania e dos direitos (SPINK, 2000). Isto é, uma gestão pública preocupada com o impacto dos serviços e das ações públicas no cotidiano do exercício da cidadania entendido no seu sentido mais amplo. Onde os serviços serão julgados eficazes não porque são mais rápidos ou mais baratos, ou ainda porque produzem mais ação, mas por gerarem consequências tangíveis, aceitáveis e claras para as condições e a prática da cidadania, para a redução da desigualdade e da pobreza; tanto para quem recebe quanto para quem fornece e para quem participa da comunidade mais ampla em que as ações ocorrem. O foco, portanto é com o lugar, com as barreiras, os bloqueios e com as maneiras em que milhares de pequenas ações e possibilidades de ação são interpretadas e reinterpretadas (LIPSKY 1980, SPINK 2003). O desafio não é de criar ou conceituar esta nova perspectiva, mas ao contrário, de reconhecer o que já existe e dar voz às suas idéias e práticas (SPINK, 2005, p. 18).

Ouvir as vozes e conhecer as práticas dos homens lentos (SANTOS, 1996) é de grande importância para reconhecer práticas alternativas ou inovadoras que estão ocorrendo e é uma ação que colabora a identificar aquelas perspectivas que podem ser entrevistadas no local e que podem indicar os caminhos para a construção coletiva de um novo sistema.

Como nos cabe atuar no tempo presente, o que podemos fazer é buscar as possibilidades concretas de mudança para um futuro em que a cidadania seja prioridade. Para tentar visualizar essas possibilidades concretas que nos voltamos para o passado neste trabalho. E é fundamental destacar, quanto à habitação de interesse social, que o Programa de Arrendamento Residencial é uma opção inovadora real neste sentido, ou seja, ele pode ser uma pequena parte desse caminho. Desde que ele seja devidamente apropriado pela sociedade civil organizada e pelos movimentos sociais. Com intensificação do controle social no Programa, demandando atuação mais forte e presente da Prefeitura para privilegiar a população em situação de pobreza, nas suas múltiplas dimensões, o PAR pode ser um instrumento de promoção de cidadania, como até certo ponto ele já se provou capaz.

Acreditamos que ainda é muito cedo para avaliar, para além do que já fizemos, aspectos específicos do PAR na gestão Kassab.

A Gestão José Serra/Gilberto Kassab, embora oposição à gestão anterior, não significou uma ruptura tão grande quanto a que aconteceu na Gestão Maluf. Na Gestão Kassab, as ações em andamento e garantidas por contratos continuaram. Foi o caso das urbanizações de favelas, como Heliópolis e Paraisópolis, que receberam inclusive financiamento do governo federal, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O Programa Mananciais também continuou, com bastante financiamento. Mas de maneira geral também não houve nenhuma inovação – embora ainda seja muito cedo para uma avaliação mais completa.

Algo que foi se perdendo ao longo do tempo, desde a passagem da Gestão Erundina para a Gestão Maluf, foi a capacidade da gestão de estar em contato com a rua, em contato direto com a população, embora na Gestão Marta por meio do PAR inclusive, tenha havido um retorno desse contato. As HABIs regionais, estruturadas na Gestão Erundina, desestruturadas a partir da Gestão Maluf e resignificadas na Gestão Marta, são fundamentais. Elas precisam ser ainda mais fortalecidas, como eram na Gestão Erundina. Pois são elas que garantem maior proximidade à população, em uma cidade tão grande como São Paulo.

Hoje, há uma dependência das gerenciadoras, em toda a SEHAB, que precisa ser combatida em prol do pessoal interno à administração. Como a Prefeitura tem muita morosidade em seus processos criou-se uma prática de licitar gerenciadoras que por sua vez agilizam vários serviços, dispensando licitações. Entendemos que reduzir essa dependência e fortalecer a descentralização intramunicipal são prioridades para um futuro mais democrático na cidade de São Paulo.

Podemos dizer que a Gestão Marta Suplicy atuou em várias frentes. Foram priorizadas ações habitacionais, mas a grande prioridade foi dada à Educação, com a construção dos Centros Educacionais Unificados (CEUs), portanto a atenção da gestão esteve voltada à área da educação. A criação do bilhete único e de corredores de ônibus também exigiu bastante da gestão, colocando transporte no rol das prioridades. Essas ações em educação e transporte disputaram recursos humanos e financeiros com a habitação. A preocupação da gestão com a criação e consolidação de marcos legais na área da habitação é um ponto a destacar e nesse contexto se insere outra ação muito importante: a redação e aprovação do Plano Diretor Estratégico, que é essencial para uma cidade do porte de São Paulo. Ele foi implementado e permanece em vigor.

A Constituição Federal de 88, o Estatuto da Cidade de 2001 e o Plano Diretor Estratégico que decorre dele, com a proposta de descentralização das ações para o município – todas essas normas públicas, ainda precisam (também) de maiores recursos humanos e financeiros para atingirem a sua implementação com grande efetividade. Podemos dizer que certamente esses instrumentos têm influência decisiva nas ações municipais em São Paulo hoje. Mas sua potencialidade não realizada ainda é muito maior, o que se deve a diversas razões. Em primeiro lugar, o governo federal retém a grande maioria dos recursos financeiros obtidos com impostos, que não são descentralizados o bastante. Assim, a Prefeitura se vê sem recursos suficientes para dar conta dos imensos problemas que tem a resolver.

Os recursos humanos também precisam ser melhor capacitados – no caso, os funcionários públicos. Há muita interferência do governo federal, mais especificamente da legislação federal, no curso das ações municipais, o que precisa ser reduzido ao mínimo. E por fim, em um município como São Paulo, as instâncias descentralizadas de ação – no caso as Subprefeituras – precisam estar totalmente equipadas. No momento elas necessitam de uma grande quantidade a mais de funcionários para dar conta de seu papel. Quanto mais próximo espacialmente de uma realidade, melhor é possível conhecê-la. Diversas funções do poder público local poderiam ser transferidas para as Subprefeituras, desde que fossem acompanhadas dos recursos necessários para implementá-las. Com isso seria possível acabar com a dependência das gerenciadoras. E esse é apenas um processo que se inicia.

O estudo dos tipos de programas habitacionais implementados nos trouxe alguns apontamentos importantes. Em razão da maneira pela qual a relação entre o município e as outras instâncias de governo é estruturada hoje, o município precisa de recursos de outras instâncias para atuar nos assentamentos precários. O município é, no entanto, o agente responsável pela implementação dos programas, tanto daqueles que formula, quanto daqueles que lhe chegam de fora. Esse papel é central e dá poder ao município de escrever o curso de muitas ações na habitação social, sendo o motor principal dos eventos na habitação de interesse social. A avaliação e monitoramento dos programas pelo poder público faz-se necessária e importante para definir rebalanceamentos do conteúdo dos eventos habitacionais sociais gerados. Neste sentido, esperamos que os critérios de avaliação de programas que definimos nesse trabalho possam ser uma contribuição às ações.

Para concluir, retomamos algumas das idéias principais que procuramos expor ao longo do trabalho: Condições essenciais para a produção da habitação de interesse social incluem: Respeito ao direito à moradia digna; Gestão local democratizada; Condições de financiamento a longo prazo, com taxas reduzidas e/ou subsidiadas para a população pobre; Desprivatização da máquina pública (no sentido de que ela deve sempre estar voltada ao interesse público); e Continuidade Administrativa normatizada e obrigatória, para evitar visões antagônicas, muitas vezes influenciadas por interesses econômicos ou eleitoreiros, que prejudicam programas de habitação social bem-formulados.

O município de São Paulo conta atualmente com recursos para a habitação social oriundos dos governos estadual e federal e também de organizações internacionais. A manutenção destes recursos e a obtenção constante de novas fontes de financiamento faz-se necessária.

Pudemos ver com o estudo dos tipos de programas habitacionais implementados que, ao contrário do que ocorre hoje em São Paulo, os recursos financeiros destinados à melhoria do padrão físico – como nos programas de urbanização de favelas – deveriam ser maiores do que aqueles destinados à produção de novas unidades, que são mais caras e por isso atendem a menos pessoas. Ou seja, existe espaço para transferir internamente recursos financeiros para melhorias de qualidade das unidades habitacionais, ao invés de melhorias de quantidade. De qualquer maneira, a coordenação entre os três níveis de governo faz-se necessária para rebalancear as intervenções em habitação. Falta aumentar os esforços, por parte dos governos e falta coordenar melhor os esforços existentes.

Também são necessárias linhas de financiamento a empreendedores particulares, para incentivá-los a atuar na habitação social, uma vez que sua escala de produção é muito maior. O PAR preenche em parte esta lacuna, mas é possível ampliar os incentivos e atrair mais empreendedores privados para o Programa, utilizando a lógica do subsídio cruzado, para não aumentar os gastos da Prefeitura e subordinar a lógica privada das empresas ao interesse público. As Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) foram criadas no Plano Diretor Estratégico também com essa intenção de incentivar investimentos em moradia por empreendedores privados para a população pobre. Isso deveria acontecer de maneira que o atendimento da Prefeitura ficasse concentrado principalmente em subsidiar a fundo perdido a habitação para pessoas sem nenhum recurso e moradores de rua.

A máquina pública precisa ser modernizada e ficar mais ágil. O período atual impõe maiores necessidades de resposta à máquina pública. Os problemas aumentaram muito de tamanho e a estrutura de resposta, ou de ação, se tornou cada vez menor. Ao mesmo tempo em que é muito importante dar voz e vez aos homens lentos (SANTOS, 1996) nas ações públicas, a Prefeitura precisa se capacitar para ampliar sua capacidade de atendimento a todos.

Falta estrutura e normatização clara para trabalhar. Um exemplo disso é que faltam recursos para desenvolver certos tipos de programas, mas, por outro lado, é comum a Prefeitura não conseguir gastar os recursos orçamentários disponíveis porque a máquina não está suficientemente estruturada.

Esses aspectos e a falta de visão integrada da Prefeitura tornam as ações dos seus órgãos bastante pontuais atualmente. Hoje a Prefeitura atende a algumas pessoas e está longe de atender à população como um todo, o que precisa mudar. As subprefeituras podem ser o eixo dessa integração necessária. Por sua natureza e por lidarem com magnitudes menores, as subprefeituras já possuem uma visão muito mais integrada da realidade.

[...] o Estado realmente pode intervir na localização dos fixos sociais públicos. Uma parte considerável dos trilhões agora destinados a reduzir a pobreza poderia ser utilizada com esse fim. Aproximando os serviços essenciais das populações pobres, criando novos empregos locais diretos e indiretos, tudo isso seria o germe de uma vida local mais intensa, mais rica e mais feliz. A renovação da vida econômica, social e cultural com uma organização apropriada do espaço pede somente um pouco mais de imaginação, na medida em que o governo se mostre decidido a entrar com o dinheiro. Tais medidas seriam mais duradouras que a simples distribuição de leite às crianças e de alimentos aos adultos necessitados, medidas valiosas, mas que não alteram a estrutura das cidades. Ao contrário, com a introdução de novos motores para a atividade local nas áreas periféricas e pobres, a cidade grande deixaria de ser fragmentada e apenas seria dividida em células mais autônomas e mais autocontidas e interdependentes, e não, como agora, tributárias do município central. Seria a federação de municípios de que falamos em artigo anterior (SANTOS, 2002b, p. 131).

[...] O que reclamar do poder local vistos os limites da sua competência; que reivindicar aos estados federados; que solicitar eficazmente aos agentes econômicos globais, quando se sabe que estes podem encontrar satisfação aos seus apetites de ganho simplesmente mudando o lugar de sua operação? Para encontrar um começo de resposta, o primeiro passo é regressar às noções de nação, solidariedade nacional, Estado nacional. De um ponto de vista prático, voltaríamos a idéia, já expressa por nós em outra ocasião, da constituição de uma federação de lugares, com a reconstrução da federação brasileira a partir da célula local, feita de

forma a que o território nacional venha a conhecer uma compartimentação que não seja também uma fragmentação. Desse modo, a federação seria refeita de baixo para cima, ao contrário da tendência a que agora está sendo arrastada pela subordinação aos processos de globalização (SANTOS, 2000a, pp. 95-96).

Para atingir a cidadania, não bastam apenas programas habitacionais, são necessários programas pensados de modo a integrar as temáticas: como emprego, transporte, educação, saúde, lazer, entre outras. Como nos diz Milton Santos acima, o investimento público precisa ser concentrado em projetos mais integrados e pensados para locais específicos – como é o caso dos planos de desenvolvimento que as subprefeituras deveriam elaborar e por em prática de acordo com o Plano Diretor Estratégico. Para que isso ocorra são necessárias as mudanças que elencávamos anteriormente.

Em especial, os investimentos públicos precisam ter muito mais efetividade. É muito comum um ciclo no qual investimentos muito semelhantes são feitos no mesmo local e após um tempo, tudo está como era antes de os investimentos serem feitos. É preciso escolher melhor e ter mais qualidade nos investimentos. Um poder público local – como as subprefeituras – que esteja o mais próximo possível da população e consiga criar espaços de diálogo com ela, será muito mais efetivo. Isso também porque o público, a sociedade civil, reconhece e respeita esse tipo de intervenção, na qual todos são tratados como cidadãos, como deve ser.

Os caminhos de ação estão apresentados, as estruturas a criar e a fortalecer estão definidas, o que é necessário e possível de fazer no tempo presente está posto diante de nós. O arcabouço legal existente nos permite fazer muito mais pelo bem público, por um maior acesso à moradia digna para todos. Cabe, de fato, aos cidadãos cobrar que o Estado cumpra o seu papel e cabe a este cumpri-lo com rigor. Um outro futuro é possível e o poder público local e as suas ações no e pelo espaço são fundamentais. A sociedade civil é certamente chave para essa mudança, por meio também das suas ações no e pelo espaço. Há muito por fazer. Que os esforços se unam por uma cidade e também por uma formação socioespacial brasileira mais igualitária em termos de oportunidades para todos, com mais cidadania, e que os tempos do agir tragam muitas transformações sólidas e necessárias à melhoria da qualidade de vida da população do território usado da cidade de São Paulo e do Brasil!

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- ABLAS, Luís Augusto de Queiroz. *Fundamentos teóricos, Proposição de esquema para análise das economias regionais, Apresentação e discussão da aplicabilidade*. Texto para discussão em Seminário do IPT, junho de 2003.
- ABLAS, Luís Augusto de Queiroz. *Intercâmbio desigual e subdesenvolvimento regional no Brasil*. São Paulo: Pioneira, FIPE, 1985.
- ABLAS, Luís Augusto de Queiroz. *São Paulo – cidade mundial ou metrópole subdesenvolvida?* São Paulo em Perspectiva, abril/junho de 1993. Vol. 7, Número 2. pp. 45-49.
- ABRAMO, Pedro. *A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- ABRAMOVAY, Ricardo. *O Futuro das Regiões Rurais*. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS – Editora, 2003.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Tradução: Carolina Andrade. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- ADRADE, Carlos R. Monteiro de; BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella. *Arquitetura e habitação social em São Paulo: 1989-1992*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1993.
- AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. *Habitação na cidade de São Paulo*. 2ª ed. São Paulo: Instituto Pólis; PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 4).
- ANDRADE, Júlia de. *Urbanização Corporativa e a Revalorização de Áreas Centrais - Uma luz na Geografia das Desigualdades*. Tese (Doutorado em Geografia (Geografia Humana)) -. Orientador: Maria Adélia Aparecida de Souza. Universidade de São Paulo, 2008.

- ANDRADE, Manuel Correia de. *Espaço, Polarização e Desenvolvimento*. 4ª Edição. São Paulo: Editorial Grijalbo, 1977.
- ARENDT, H. *The Human Condition*. University of Chicago Press, Chicago, 1958.
- ARRETCHE, Marta. *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. São Paulo, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em: 13/01/2006.
- ARRETCHE, Marta. *Relações Federativas nas Políticas Sociais*. São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em: 13/01/2006.
- ARROYO, Mónica. (Org.); SANTOS, Milton (Org.); SOUZA, Maria Adélia Ap de (Org.); SCARLATO, Francisco (Org.). *Fim de século e globalização* [1ª ed.: 1993]. 4ª ed.: 2002. 4ª. ed. São Paulo: Hucitec e Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2002.
- ARROYO, Mónica. São Paulo e os fluxos internacionais de mercadorias: a espessura de uma Região Metropolitana. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *Geografias de São Paulo: representação e crise da metrópole*. São Paulo: Contexto, 2004a. 2 v (Segundo Volume). pp. 85-103.
- ARROYO, Mónica. *Território, mercado e estado: uma convergência histórica*. Geographia, Rio de Janeiro, v. 12, pp. 49-66, 2004b.
- ARROYO, Mónica. Uso del territorio, comercio internacional y dinámica industrial en el Estado de San Pablo, Brasil. In: *X Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio*, 2008, Santiago de Queretaro. México: RII, 2008. pp. 1-18.
- ARROYO, Mónica. Fluidez e porosidade do território brasileiro no contexto da integração continental. In: SILVEIRA, María Laura (Org.). *Continente em chamas: globalização e território na América Latina*. Tradução: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. pp. 209-242.
- AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- AVRITZER, Leonardo; LYYRA, Timo; MELUCCI, Alberto. Movimentos sociais, inovação cultural e o papel do conhecimento: Uma entrevista de Leonardo

- Avritzer e Timo Lyyra com Alberto Melucci. In: AVRITZER, Leonardo (Coord.). *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1994.
- AZEVEDO, Aroldo de (org.). *A cidade de São Paulo. Estudo de Geografia Urbana*. São Paulo, Nacional, 1958.
- AZZONI, Carlos R. *Economia de São Paulo – ainda a locomotiva?* São Paulo em Perspectiva, abril/junho de 1993. Vol. 7, Número 2. pp. 2-13.
- AZZONI, Carlos R.; SANTOS, Raul C dos; LATIF, Zeina A.; *Interior lidera crescimento paulista no primeiro semestre*. Informações FIPE, julho de 2000. pp. 14-16.
- BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ED., 2000.
- BLOCH, Janaína A. *O direito à moradia: um estudo dos movimentos de luta pela moradia no centro de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade de São Paulo. Orientadora: Heloísa Helena Teixeira de Souza Martins, 2008.
- BOLAFFI, Gabriel. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, Licia do Prado (Org.). *Habitação em Questão*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. pp. 167-196.
- BONDUKI, Nabil (Org.). *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- BONDUKI, Nabil. As operações interligadas como instrumento de captação de recursos para a habitação social. In: SANTOS JR., Milton (Org.). *Finanças locais e regionais*. Salvador: Hucitec; Edufba, 1996.
- BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. (1ª ed. 1998). 4ª ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

- BONDUKI, Nabil. *São Paulo na virada do século XXI: a luta contra a exclusão nas áreas centrais*, 2007. Disponível em:
<http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=1376>
Acesso em novembro de 2007.
- BONDUKI, Nabil. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.
- BOUDEVILLE, Jacques R. *Aménagement du Territoire et Polarisation*. Paris: Éditions M. TH. Génin, Librairies Techniques, 1973. pp. 14-35 e pp. 65-89.
- BRASIL. *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. (Série fontes de referência. Legislação; n. 46).
- BRASIL. *Lei Nº 11.124 de 16 de junho de 2005*. Cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), além de instituir o Conselho Gestor do FNHIS.
- BREMAEKER, François E. J. de. *Os Municípios e a política habitacional de interesse social*. Rio de Janeiro: IBAM, 2005.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Cooperativas de habitação no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- CACCIA-BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika; SPINK, Peter (Orgs.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Instituto Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (Governo Federal). *Cartilha do PAR. Módulo Produção de Empreendimentos*. Maio de 2008.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (Governo Federal). *Cartilha do PAR. Módulo Arrendamento*. Junho de 2008.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *City of walls: crime, segregation, and citizenship in São Paulo*. Berkeley, Londres: University of California Press, 2000.

- CAMAROTTI, Ilka e SPINK, Peter (org.). *Estratégias locais para a redução da pobreza: construindo a cidadania*. 2ª ed. São Paulo: EAESP. 2003. Disponível em: http://inovando.fgvsp.br/conteudo/publicacoes/publicacao/pobreza/estrategias_locais.htm Acesso em: agosto de 2004.
- CAMAROTTI, Ilka; SPINK, Peter (Orgs.). *Redução da pobreza e dinâmicas locais*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. (Coleção FGV Prática).
- CARDOSO, Adauto Lúcio. *Balanço da política municipal de Habitação 2001-2003*. Colaborador: Tomás Antonio Moreira. São Paulo: Instituto Pólis; PUC-SP, 2004. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 21).
- CARLOS, Ana Fani Alessandri; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *Geografias de São Paulo: representação e crise da metrópole*. São Paulo: Contexto, 2004. 2 v (Primeiro Volume).
- CARLOS, Ana Fani Alessandri; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *Geografias de São Paulo: a metrópole do século XXI*. São Paulo: Contexto, 2004. 2 v (Segundo Volume).
- CARVALHO, José Carlos Jacob de. *Tendência de Longo Prazo das Finanças Públicas no Brasil*. Brasília: Diretoria de Macroeconomia do IPEA, maio de 2001. (Texto para discussão N° 795).
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- CASTELLS, Manuel. *Movimientos sociales urbanos*. Mexico: Siglo Veintiuno, 1976.
- CASTRO, Antônio Barros de; LESSA, Carlos Francisco. *Introdução à Economia (Uma Abordagem Estruturalista)*. 26ª ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1984.
- CEPAL. Urbanização na América Latina. Tradução de Luiz Pereira. In: PEREIRA, Luiz. *Urbanização e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969. pp. 83-108.

- CHOLLEY, André. *Observações sobre alguns pontos de vista geográficos*. Rio de Janeiro: IBGE, 1964. (Boletim Geográfico, Nº 179).
- CICOUREL, Aaron. Teoria e método em pesquisa de campo. In: GUIMARÃES, Alba Zaluar (org.). *Desvendando Máscaras Sociais*. 2a Edição. Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves Editora, 1980. pp. 87 a 103.
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Política habitacional de Interesse Social no Estado de São Paulo*. São Paulo, julho de 2006.
- CONSTANTINO, Carlos Adriano Santos. *A COHAB-SP e uma nova política habitacional: o período 2001-2004*. Dissertação (Mestrado). Orientador: Khaled Ghoubar. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Área de Concentração: Habitat. 2007.
- CONTEL, Fábio B. *Território e Finanças: Técnicas, Normas e Topologias Bancárias no Brasil*. Tese (Doutorado). Orientadora: Maria Laura Silveira. Departamento de Geografia da USP, Geografia Humana, 2006.
- CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. *O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo*. São Paulo: Instituto Pólis; PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 10).
- CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. Habitação – avaliação da política municipal 2005-2006. In: CYMBALISTA, Renato, et al. *Habitação: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Pólis, 2007. (Série Observatório dos direitos do cidadão – Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo; Caderno 31)
- DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DAVIS, M. *Planet of slums*, Verso, 2006
- DAWISHA, Karen. Estado e Política no Socialismo Desenvolvido: Fatos Recentes na Teoria Soviética. In: HALL, John A. *Os Estados na história*. Tradução: Paulo Vaz et al. Rio de Janeiro: Imago Ed., 1992. pp. 311-333.

- DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.
- DOMINGUES, Edson Paulo. *Inter-relações regionais na economia brasileira: economia paulista*. Informações FIPE, fevereiro de 2001. pp. 21-23.
- DRULOVIC, Milojko. A autogestão – Aspecto teórico, Conclusão e Posfácio. In: _____. *A autogestão à prova*. 2ª ed. Lisboa: Seara Nova, 1976. pp. 287-328.
- DRULOVIC, Milojko. A comuna autogerida. In: _____. *A autogestão à prova*. 2ª ed. Lisboa: Seara Nova, 1976. pp. 161-180.
- ENGELS, Friedrich. *Para a questão da habitação*. Tradução: João Pedro Gomes. Edição dirigida por José Barata-Moura et al. [S. L.]: Edições <Avante!>, 1984.
- FARO, Clovis de. *Sistema financeiro de habitação: a necessidade de reforma*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1992.
- FERREIRA, Carlos Maurício de C. As Teorias da Localização e a Organização Espacial da Economia. In: HADDAD, Paulo Roberto et al. (Orgs.) *Economia Regional: Teorias e Métodos de Análise*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, ETENE, 1989. pp. 67-109.
- FERREIRA, Francisco H. G., LANJOUW, Peter, and NERI, Marcelo. *A Robust Poverty Profile for Brazil Using Multiple Data Sources*. Revista Brasileira de Economia, vol. 57, no. 2, pp. 59-92 . 2003. Disponível online: <http://epge.fgv.br/portal/pt/pessoas/docente/2021.html> Acesso em novembro de 2007.
- FERREIRA, Luiz Paulo Teixeira. *O direito à moradia na constituição brasileira, o sistema de garantia na legislação e a experiência de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado). Orientador: Sebastião Botto de Barros Tojal. Universidade de São Paulo, 2006.
- FGV GVCONSULT. *Evolução do déficit habitacional*. São Paulo: FGV GVconsult, fevereiro de 2006.

- FGV GVCONSULT. *Por dentro do déficit habitacional brasileiro. Evolução e estimativas recentes*. São Paulo: SindusCon-SP, Setembro de 2005.
- FGV PROJETOS. *Déficit Habitacional Nota Técnica*. São Paulo: FGV Projetos, abril de 2006.
- FORTUNATO, Elizabeth. *A Fala e a Casa: Os Sem-Terra da Leste II na Luta pela Moradia*. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Universidade de São Paulo, Orientador: José William Vesentini. 1995.
- FORTUNATO, Elizabeth. *Os mutirões autogeridos como alternativa para a moradia popular: um exercício de cidadania?* Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Universidade de São Paulo, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. Orientador: José William Vesentini. 2002.
- FRANÇA, Cássio Luiz de; VAZ, José Carlos; SILVA, Ivan Prado (Orgs.). *Aspectos econômicos de experiências em desenvolvimento local*. 2ª ed. São Paulo: Instituto Pólis, 2002. (Publicações Pólis, 40)
- FRANZESE, Cibele. *Município, Estado e União: Três Esferas de Governo para o Mesmo Local*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Orientador: Peter Kevin Spink. Fundação Getulio Vargas - SP, 2006.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil – Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas*. Projeto PNUD-BRA-00/019; Habitar Brasil – BID; Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2. ed., 2005.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil 2005*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Habitar Brasil/BID. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2006.
- GANS, H. *Deconstructing the underclass: the term's dangers as a planning concept*, American Planning Association Journal 56, pp. 271-77, 1990.
- GENRO, Tarso. *Desafios do governo local: o modo petista de governar*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997. (Coleção Pensamento).

- GILBERT, Alan. G. *Helping the poor through housing subsidies: lessons from Chile, Colombia and South Africa*. Habitat International 28(1), pp. 13-40. 2004a
- GILBERT, Alan. G. *Housing in Latin America*. Indes – European Union Joint Program Working Papers. Integration and Regional Programs Department. Inter-American Institute for Social Development. Inter-American Development Bank. Working Paper Series I-7UE, 2001.
- GILBERT, Alan. G. *Rental Housing – An essential option for the urban poor in developing countries*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). 2003.
- GILBERT, Alan. G. *The return of the slum: does language matter?* International Journal of Urban and Regional Research, forthcoming. No prelo, 2007a
- GILBERT, Alan. G. Inequality and why it matters, *Geography Compass* 1(3), pp. 422-447. 2007b.
- GILBERT, Alan.G. The Urban Revolution. In: Gwynne, R. N.; and Kay, C. *Latin America Transformed – Globalization and Modernity*. Second Edition, Hodder Arnold. pp. 93-116. 2004b.
- GILBERT, Alan. G.; GUGLER, J. *Cities, poverty, and development: urbanisation in the Third World*. Oxford: Oxford University Press. 1982.
- GILBERT, Alan. G.; WARD, Peter. *Housing, the state and the poor: policy and practice in three Latin American cities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- GOHN, Maria da Glória. *Movimentos Sociais e a Luta pela Moradia*. São Paulo: Loyola, 1991.
- GORE, C. *The rise and fall of the Washington consensus as a paradigm for developing countries*, World Development 28, pp. 289-804, 2000.
- GOTTMANN, Jean. Répartition des ressources et besoins des états, Genèse et évolution des régionalismes. In: GOTTMANN, Jean. *La Politique des États et leur Géographie*. Paris: Librairie Armand Colin, 1952. pp. 160-189, pp. 213-225.

- GOTTMANN, Jean. *The evolution of the concept of territory*. Social Science Information, 14, n° 3/4, 1975. pp. 29-47.
- GREGORY, Derek; MARTIN, Ron; SMITH, Graham (Orgs.). *Geografia humana: sociedade, espaço e ciência social*. Tradução: Mylan Isaack. Revisão técnica: Pedro Geiger. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.
- GWYNNE, R. N. and KAY, C (eds.) *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*. Londres: Arnold, 2ed, 2004.
- HALL, John A. Estado e Desenvolvimento Econômico: Reflexões sobre Adam Smith. In: _____. *Os Estados na história*. Tradução: Paulo Vaz et al. Rio de Janeiro: Imago Ed., 1992. pp. 229-261.
- HALL, John A. Introdução. In: _____. *Os Estados na história*. Tradução: Paulo Vaz et al. Rio de Janeiro: Imago Ed., 1992. pp. 7-35.
- HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Império*. Tradução: Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- HARVEY, David. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press. 2007.
- HARVEY, David. *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- HARVEY, David. Social Justice, Postmodernism and the City. In: HAMNETT, Chirs (Org.). *Social Geography, A Reader*. Estados Unidos da América: Oxford University Press, 1996.
- HEILBRONER, Robert L. *Introdução à Microeconomia*. Tradução de Sérgio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973. pp. 50-73 e pp. 117-141.
- HEKMAN, S.J. *Private Selves, Public Identities: Reconsidering Identity Politics*. Pennsylvania State University Press, University Park, 2004.
- HELD, D. and A. MCGREW *Globalization/Anti-Globalization*, Polity, 2002.

HOBBSBAWN, Eric. J. O mundo unificado, Homens a caminho. In: HOBBSBAWN, Eric. J. *A Era do Capital (1848-1875)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. pp. 79-105, pp. 271-289.

HONNETH, Axel. Democracia como cooperação reflexiva. John Dewey e a Teoria Democrática Hoje. Tradução: Lúcio Rennó. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. pp. 63-91.

INFORMATIVO DO SETOR DE ECONOMIA DO SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DE SÃO PAULO. *Crédito continua em expansão: número de habitações financiadas bate recorde de 19 anos*. Ano 8, No 312, São Paulo: SindusCon, julho de 2007.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. Brasil, maio de 2000.

IPEA. *Pobreza e Mudança Social*, Volume 1, PNAD 2007: Primeiras Análises, em Comunicado da Presidência nº 9. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), setembro de 2008a.

IPEA. *Saneamento Básico Habitação*, Volume 5, PNAD 2007: Primeiras Análises, em Comunicado da Presidência, nº 13. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), outubro de 2008b.

JENKINS, P.; SMITH, H.; WANG, Y. P. *Planning and Housing in the Rapidly Urbanising World*. Londres e Nova York: Routledge, 2007.

KAUPATEZ, Ros Mari Zenha. *Situação habitacional no Brasil e a utilização de processos de auto-ajuda e ajuda mútua na produção de moradias*. Boletim Paulista de Geografia, Associação dos Geógrafos Brasileiros, São Paulo, n. 64, pp. 105-113, 2º Semestre de 1986.

KOWARICK, Lúcio (Org.). *Lutas Sociais e a Cidade - São Paulo Presente e Passado*. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

KOWARICK, Lúcio. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

KOWARICK, Lúcio. *Escritos Urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.

- KOWARICK, Lúcio. *Viver em Risco: Sobre a Vulnerabilidade no Brasil Urbano*. Novos Estudos, Nº 63, São Paulo, CEBRAP, 2001, pp. 9-30.
- LAGO, Cleber. *A municipalização das políticas habitacionais. "Avaliação da Experiência Recente – 1993/1996". Sistematização dos Municípios Visitados – São Paulo-SP*. Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular. Projeto FINEP/HABITARE Edital 4. Coordenador: Adauto Lucio Cardoso. Revisão: Will Robson Coelho. [S. L.]: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal IPPUR/UFRJ; FASE, [1996].
- LANDES, J.B. (ed.) *Feminism, the Public and the Private*. Oxford University Press, Oxford, 1998.
- LE BLANC, D. WORLD BANK. *Brazil, São Paulo: Inputs for a Sustainable Competitive City Strategy* (em dois volumes), Volume I: Main Report, Volume II: Background Report. Report No. 37324-BR. 10 de março de 2007.
- LEMOS, Amalia Inés Geraiges de; ARROYO, Mónica; SILVEIRA, María Laura (Orgs.) *América Latina: cidade, campo e turismo*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.
- LEMOS, Amalia Inés Geraiges de; SILVEIRA, María Laura; ARROYO, Mónica (Orgs.). *Questões territoriais na América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.
- LEPETIT, Bernard. A Evolução da Noção de Cidade segundo os Quadros Geográficos e Descrições da França (1650-1850). In: _____. *Por Uma Nova História Urbana*. Seleção de textos, revisão crítica e apresentação Heliana Angotti Salgueiro. Tradução: Cely Arena. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001. pp. 245-264.
- LEPETIT, Bernard. Arquitetura, Geografia, História: Usos da Escala. In: _____. *Por Uma Nova História Urbana*. Seleção de textos, revisão crítica e apresentação Heliana Angotti Salgueiro. Tradução: Cely Arena. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001. pp. 191-226.
- LEPETIT, Bernard. Os Espelhos da Cidade: Um debate sobre o Discurso dos Antigos Geógrafos (Bernard Lepetit, Marcel Roncayolo, Jean-Claude Perrot, Jean Pierre Bardet e Daniel Roche). In: _____. *Por Uma Nova História Urbana*.

Seleção de textos, revisão crítica e apresentação Heliana Angotti Salgueiro;
Tradução: Cely Arena. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.
pp. 265-299.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. Crises de eficácia, legitimidade e de “presença” do Estado democrático: Brasil. In: _____. *A transição e consolidação da democracia – a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Tradução: Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999. pp. 203-226.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. Parte I – Panorama Teórico. In: _____. *A transição e consolidação da democracia – a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. Tradução: Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999. pp. 21-109.

LIPTON, M. *Why poor people stay poor: a study of urban bias in world development*, Temple Smith/Harvard University Press, 1977.

LOPEZ, José Manuel Alvarez. *Perspectivas para o Mercado Imobiliário*. FGV EESP, SindusCon, Conjuntura da Construção, Ano V, No 2, junho de 2007. pp.9-10.

MADANIPOUR, A. *Public and Private Spaces of the City*. Londres: Routledge, 2003.

MAGALHÃES JÚNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (Orgs.). *Fundos Públicos*. Anais do Seminário “Fundos Públicos e Políticas Sociais”; São Paulo, agosto de 2002. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. (Publicações Pólis, 45).

MAMIGONIAN, Armen (Org.). *O Pensamento de Ignácio Rangel*. I Simpósio Nacional. Apresentadores: Domar Campos [et al.]. Florianópolis: Fundação Banco do Brasil; CNPq; PPGG-UFSC, 1997.

MAMIGONIAN, Armen. *A Escola Francesa de Geografia e o Papel de A. Cholley*. Cadernos Geográficos, Florianópolis - SC, n. 6, 2003a.

MAMIGONIAN, Armen. A geografia e a formação social como teoria e como método. In: SOUZA, Maria Adélia A. de. (Org.). *O Mundo do Cidadão. Um Cidadão do Mundo*. São Paulo: Hucitec, 1996a.

- MAMIGONIAN, Armen. *Capitalismo e socialismo em fins do século XX (visão marxista)*. Ciência Geográfica, Bauru- São Paulo, v. 7, n. 18, pp. 04-09, 2001a.
- MAMIGONIAN, Armen. *Descentralização econômica e novas territorialidades*. Espaço em Revista, Goiás, n. 2, 1999a.
- MAMIGONIAN, Armen. *Gênese e objeto da Geografia: passado e presente*. Revista GEOSUL, Florianópolis, v. 28, n. 14, 1999b. pp. 167-170.
- MAMIGONIAN, Armen. *Imperialismo, universidade e pensamento crítico*. Revista Princípios, São Paulo, n. 71, pp. 70-72, 2003b.
- MAMIGONIAN, Armen. *Kondratieff, ciclos médios e organização do espaço*. Revista Geosul (UFSC), Florianópolis, v. 28, n. 14, 1999c. pp. 152-157.
- MAMIGONIAN, Armen. *Modo de Produção Capitalista, Globalização e Industrialização*. In: *1ª Oficina de Desenho Urbano de Florianópolis*, 1996, Florianópolis. Anais da 1ª Oficina de Desenho Urbano de Florianópolis, 1996b.
- MAMIGONIAN, Armen. *Neodarwinismo social e múltiplas tensões no capitalismo em crise*. Revista ADUSP, São Paulo, n. 18, 1999d. pp. 36-40.
- MAMIGONIAN, Armen. *Neoliberalismo versus Projeto Nacional no Mundo e no Brasil*. Ciências e Letras, Porto Alegre, v. 28, n. jul/dez, pp. 157-165, 2001b.
- MAMIGONIAN, Armen. *Notas sobre a geografia urbana brasileira*. In: SANTOS, M. A. (Org.). *Novos Rumos da Geografia Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1996c.
- MAMIGONIAN, Armen. *O Papel dos investimentos privados na construção da cidade*. In: *1ª Oficina de Desenho Urbano de Florianópolis*, 1996, Florianópolis. Anais da 1ª Oficina de Desenho Urbano de Florianópolis, 1996d.
- MAMIGONIAN, Armen. *O Processo de Industrialização de São Paulo*. Boletim Paulista de Geografia, 1976., São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, Seção Regional de São Paulo, março de 1976, número 50, pp. 83-101.
- MAMIGONIAN, Armen. *Periferia Capitalista: metrópoles e equipamentos coletivos*. In: *Simpósio A Metrópole e a Crise*, 1985, São Paulo. Anais do Simpósio A Metrópole e a Crise. São Paulo: USP, 1985. pp. 1-5.

- MAMIGONIAN, Armen. Qual o futuro da América Latina? In: LEMOS, Amalia Inés Geraiges de; SILVEIRA, María Laura; ARROYO, Mónica (Orgs.). *Questões territoriais na América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.
- MAMIGONIAN, Armen. *Tendências Atuais da Geografia*. Revista GEOSUL, Florianópolis, v. 28, n. 14, 1999e.
- MAMIGONIAN, Armen. *Teorias sobre a Industrialização Brasileira*. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de Geociências. Cadernos Geográficos, Nº 2, Maio de 2000, pp. 7-49.
- MAMIGONIAN, Armen. Teorias sobre a industrialização brasileira e latino-americana. In: *Geografia e meio ambiente no Brasil*. São Paulo: Hucitec; Annablume, 2002.
- MAMIGONIAN, Armen; REGO, José Marcio (Orgs.). *O Pensamento de Ignacio Rangel*. São Paulo: Ed. 34, 1998.
- MANN, Michael. O Poder Autônomo do Estado: Suas Origens, Mecanismos e Resultados. In: HALL, John A. *Os Estados na história*. Tradução: Paulo Vaz et al. Rio de Janeiro: Imago Ed., 1992. pp.163-204.
- MARICATO, Ermínia. Para resolver o problema da habitação no Brasil. In: Marcovitch, J. *Crescimento Econômico e Distribuição de Renda: Prioridades para Ação*. Editora da Universidade de São Paulo e Editora Senac, São Paulo, pp. 37-62. 2007.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARICATO, Ermínia. *Habitação social em áreas de interesse*. In: Óculum Ensaios, n.1, p.14-24, dez. 2000.
- MARICATO, Ermínia. *Enfrentando desafios: A política desenvolvida pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo 1989 – 1992*. Tese (Livre Docência). 1997. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

- MARICATO, Ermínia. *Indústria da Construção – Reflexão sobre o “atraso tecnológico”*. Boletim Paulista de Geografia, Associação dos Geógrafos Brasileiros, São Paulo, n. 64, p. 115-125, 2º Semestre de 1986.
- MARQUES, Eduardo; SARAIVA, Camila. As políticas de habitação social, a segregação e as desigualdades sociais na cidade. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo. (Orgs.) *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Senac, 2005.
- MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo. (Orgs.) *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Senac, 2005.
- MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo; SARAIVA, Camila. *Favelas no Município de São Paulo: estimativas de população para os anos de 1991, 1996 e 2000*. Centro de Estudos da Metrópole: São Paulo, 2003.
- MARTINS, Maria de Fátima Almeida. *Habitação popular na periferia de Fortaleza: o Conjunto Habitacional Jereissati – Do espaço planejado ao espaço vivido*. 1994. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.
- MARX, Karl. O Ciclo do Capital-Dinheiro, O Ciclo do Capital Produtivo, O Ciclo do Capital-Mercadoria. In: MARX, Karl. *O Capital. Crítica da Economia Política*. Livro Segundo, O Processo de Circulação do Capital, Volume III. Tradução de Reginaldo Sant’anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970. pp. 27-101.
- MASSEY, Doreen. *Space, Place and Gender*. Polity, Cambridge, 1994.
- MASSEY, Doreen B. *Spatial Divisions of Labour: Social Structures and the Geography of Production*. Hong Kong: Macmillan Education Ltd, 1984.
- MATIAS PEREIRA, José. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MELUCCI, Alberto. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. (1ª ed. 1982). São Paulo: Editora Vozes, 2001.

- MELUCCI, Alberto. *Challenging codes: Collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- MELUCCI, Alberto. *Nomads of the present: social movements and individual needs in contemporary society*. Philadelphia: Temple University Press, 1989.
- MELUCCI, Alberto. *O Jogo do Eu. A mudança de si em uma sociedade global*. Tradutores: Adriano R. Marinho et al. (1ª ed., Milão, 1991). São Leopoldo: Editora da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), 2004.
- MERQUIOR, J. G. Padrões de Construção do Estado no Brasil e na Argentina. . In: HALL, John A. *Os Estados na história*. Tradução: Paulo Vaz et al. Rio de Janeiro: Imago Ed., 1992. pp. 386-421.
- MEYER, Carolina. *Brincando de Lego*. Revista Exame, julho de 2007.
- MEYER, Regina Maria Prosperi; GROSTEIN, Marta Dora; BIDERMAN, Ciro. *São Paulo Metrópole*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.
- MILANOVIC, B. *Worlds apart: measuring international and global inequality*, Princeton U.P, 2005.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Anual da Indústria da Construção*. Rio de Janeiro: Volume 15, 2005.
- MONBEIG, Pierre. *Novos Estudos de Geografia Humana Brasileira*, São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1957, pp. 78-104.
- MORENO, E. L. (2003). *Slums of the World: The face of urban poverty in the new millennium?* Monitoring the Millennium Development Goal, Target 11 - World-wide Slum Dweller Estimation. Working Paper. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). 2003.
- MUELLER, Carol. *Recognition Struggles and Process Theories of Social Movements. Paper para o Workshop "Recognition Struggles"*. Estocolmo: University of Stockholm, 2001.

- NADALIN, Vanessa Gapriotti; SCHOR, Sílvia Maria. *Habitação de baixa renda na cidade de São Paulo: caracterização da demanda*. São Paulo: USP, 2004. Em CD-ROM. Simpósio Internacional de Iniciação Científica da Universidade de São Paulo – SIICUSP (dezembro de 2004). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.
- PEACH, C. *Good segregation, bad segregation*, Planning Perspectives 11, pp. 379-98. 1996.
- PEATTIE, L. R. *Planning: rethinking Ciudad Guayan*. University of Michigan Press. 1987.
- PEREIRA, Maria de Lourdes D. Luciano. *Negociações e parcerias: a gestão urbana democrático-participativa. O Projeto de Reabilitação Integrada do Bairro Lagoinha: em Belo Horizonte – um estudo de caso*. 1999. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- PICCINI, Andrea. *Cortiços na Cidade. Conceito e preconceito na reestruturação do centro urbano de São Paulo*, São Paulo: Annablume Editora, Segunda Edição, 2004.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução Política do Brasil e outros estudos*, Segunda Edição, 1957, São Paulo: Editora Brasiliense Ltda., Contribuição para a Geografia Urbana da Cidade de São Paulo, pp. 117-140.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo – Colônia*, Oitava Edição, 1965, São Paulo: Editora Brasiliense.
- RANGEL, Ignácio. *Economia: Milagre e Anti-Milagre*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. (Coleção Brasil: os anos de autoritarismo). 1986.
- RANGEL, Ignácio. *A história da dualidade brasileira*. São Paulo: Centro de Economia Política, 1981. pp. 5-34. (Revista de Economia Política, Vol. 1, N° 4, outubro-dezembro).
- RANGEL, Ignácio. *A Inflação Brasileira*. 3ª ed. São Paulo, Editora Brasiliense, 1978.
- RANGEL, Ignácio. *Introdução ao Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. (1ª ed. 1957) 2ª ed. Rio de Janeiro: Bial, 1990.

- RANGEL, Ignácio. *Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil*. Editora da Universidade, Universidade Federal do Rio Grande do Sul; UNICAMP; Instituto de Economia, 2000.
- RANGEL, Ignácio. *Recursos ociosos e política econômica*. São Paulo: Hucitec, 1980.
- RANGEL, Sílvia R. M. *O significado da parceria público-privada nos projetos habitacionais de baixa renda: os empreendimentos da Caixa Econômica Federal e da Prefeitura de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional, Arquitetura). Universidade de São Paulo. Orientador: Antonio Cláudio Moreira Lima e Moreira, 2007.
- RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.
- ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- RODRIGUES, Adriano Aristides. *Arquitetura e economia solidária: a experiência das cooperativas de habitação dos sindicatos do ABC paulista*. 2001. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. Revisão: Rosa M. C. Cardoso e Cândida M. V. Pereira. 5ª ed. São Paulo: Contexto, 1994. (Coleção Repensando a Geografia).
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.
- RONCHEZEL, José Antonio. *Estado, divisão social do trabalho e habitação*. Boletim Paulista de Geografia, Associação dos Geógrafos Brasileiros, São Paulo, n. 64, pp. 5-17, 2º Semestre de 1986.
- ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. São Paulo: Instituto Pólis; PUC-SP, 2003. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15).

- ROSSETTO, Rossella. *Organismos internacionais e a autoconstrução: análise e reflexões sobre políticas de habitação para população de baixa renda*. Dissertação (Mestrado). 1993. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.
- SACHS, Céline. *São Paulo: Políticas Públicas e Habitação Popular*. Tradução: Cristina Murachco. (1ª ed., Paris, 1990). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.
- SACHS, J. D. *The End of Poverty – How We Can Make It Happen in Our Lifetime*. Penguin Books, 2005.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena – Experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SALCEDO, R. and TORRES, A. *Gated communities in Santiago: wall or frontier?*, International Journal of Urban and Regional Research 28, pp. 27-44, 2004.
- SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. *Desenvolvimento do Projeto Habitacional Integrado Heliópolis durante o governo Jânio Quadros 1986/1988*. Sinopses, n.15, pp.17-26, junho, 1991.
- SANTOS, Cláudio Hamilton M. dos; CRUZ, Bruno de Oliveira. *A Dinâmica dos Mercados Habitacionais Metropolitanos: Aspectos Teóricos e Uma Aplicação para a Grande São Paulo*. Brasília: Diretoria de Políticas Regionais e Urbanas do IPEA, março de 2000. (Texto para discussão n. 713).
- SANTOS, Milton. *A cidade nos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1965.
- SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.
- SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. (1ª ed. 1993) 5ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005a. (Coleção Milton Santos; 6).
- SANTOS, Milton. *A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos*. Tradução: Antonia Déa Erdens e Maria Auxiliadora da Silva. Petrópolis: Editora Vozes, 1980.

SANTOS, Milton. *Da Totalidade ao Lugar*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005b. (Coleção Milton Santos; 7).

SANTOS, Milton. *Economia Espacial: Críticas e Alternativas*. Tradução: Maria Irene de Q. F. Szmrecsányi (1ª ed. 1979) 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Coleção Milton Santos; 3).

SANTOS, Milton. *Ensaio sobre a urbanização latino-americana*. São Paulo: Editora Hucitec, 1982.

SANTOS, Milton. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1985.

SANTOS, Milton. *Manual de Geografia Urbana*. São Paulo: Edusp, Terceira Edição, 2008.

SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: Editora Hucitec, 1988.

SANTOS, Milton. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura; Nobel, 1990.

SANTOS, Milton. *O Espaço Dividido: Os Dois Circuitos da Economia Urbana dos Países Subdesenvolvidos*. Tradução: Myrna T. Rego Viana. (1ª ed. 1979) 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004a. (Coleção Milton Santos; 4).

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Edusp, 2002a. (Coleção Milton Santos; 8).

SANTOS, Milton. *O País distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania*. Organizador: Wagner Costa Ribeiro. São Paulo: Publifolha, 2002b.

SANTOS, Milton. *Pensando o Espaço do Homem*. (1ª ed. 1982) 5ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004b. (Coleção Milton Santos; 5).

SANTOS, Milton. *Pobreza urbana*. São Paulo: Editora Hucitec, 1979.

- SANTOS, Milton. *Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo*. São Paulo: Editora Hucitec; EDUC-Editora da PUC-SP, 1994.
- SANTOS, Milton. *Por uma Geografia Nova: da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica*. 5ª Edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002c. (Coleção Milton Santos: n. 2)
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2000a.
- SANTOS, Milton. *Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e Meio Técnico-Científico Informacional*. (1ª ed. 1994) 4ª ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1998. (Coleção Geografia: Teoria e Realidade; 25; direção de Antonio Carlos Robert Moraes e Antônio Christofolletti).
- SANTOS, Milton. *Território e sociedade: entrevista com Milton Santos*. Entrevistadores: Odette Seabra, Mônica de Carvalho, José Corrêa Leite. 2ª Edição. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000b.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. *De uma geografia metafórica da pós-modernidade a uma geografia da globalização*. Cultura Vozes, São Paulo, v. 91, n. 4, pp. 14-30, 1997.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, María Laura (Orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec; Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 1994.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Habitação. *São Paulo, Habitação para todos*. São Paulo, 1988.
- SÃO PAULO (Município). *Decreto Municipal nº 42.876 de 19 de fevereiro de 2003*. Nova redação aos artigos 21, 22 e 23 do Decreto nº 36.471/96, incluindo a locação de imóveis na política de subsídios do Fundo Municipal de Habitação.

- SÃO PAULO (Município). Empresa Municipal de Urbanização (Emurb). *Ação Centro*. São Paulo, 2003. e um 1 CD-ROM.
- SÃO PAULO (Município). Gabinete do Prefeito. *Balanço de Gestão 1997 – 2000*. Diário Oficial do Município; São Paulo, 45 (246), quinta-feira, 28 de dezembro de 2000. pp. 39-50.
- SÃO PAULO (Município). *Lei Municipal nº 11.632 de 22 de julho de 1994*. Cria o Fundo Municipal de Habitação (FMH).
- SÃO PAULO (Município). *Lei Municipal nº 11.773 de 18 de maio de 1995*. Nova redação para as operações interligadas, permitindo o depósito em dinheiro em conta do FMH das importâncias arrecadadas com os benefícios negociados com empresários imobiliários.
- SÃO PAULO (Município). *Lei Municipal nº 13.509 de 10 de janeiro de 2003*. Altera a lei do FMH, incluindo a possibilidade de arrendamento para fins habitacionais e convênios com instituições financeiras para programas habitacionais.
- SÃO PAULO (Município). Prefeitura do Município de São Paulo. *São Paulo para Todos, 1989-1992 Relatório Final de Governo*. São Paulo, dezembro de 1992.
- SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal de São Paulo. *Lei Nº 13.425, de 2 de setembro de 2002*. Regulamenta o artigo 168 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e institui o Conselho Municipal de Habitação de São Paulo. Diário Oficial do Município; São Paulo, terça-feira, 3 de setembro de 2002. (Projeto de Lei Nº 352/99, do Vereador Adriano Diogo – PT).
- SÃO PAULO (Município). *Programas da Secretaria Municipal de Habitação*. Acesso em setembro de 2007.
<http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/habitacao/>, 2007.
- SÃO PAULO (Município). Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (SEHAB) e Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB). *Balanço qualitativo de gestão 2001-2004*. Dezembro de 2004.
- SÃO PAULO (Município). Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. *Relatório de Gestão – 1997/2000*. Diário Oficial do Município; São Paulo, 45 (245), quarta-feira, 27 de dezembro de 2000. pp. 29-32.

- SÃO PAULO (Município). Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. Superintendência da Habitação Popular. Divisão Técnica de Planejamento. *Regionalização de Habi. Subsídios Técnicos*. Documento elaborado para discussão interna. São Paulo: HABI-1, fevereiro de 2001.
- SÃO PAULO (Município). Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (SEHAB). *Resolo: Regularização de Loteamentos no Município de São Paulo*. São Paulo: Portela Boldarini Arquitetura e Urbanismo, 2003.
- SÃO PAULO (Município). Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (SEHAB) e Superintendência de Habitação Popular (HABI). *Programa Habitacional de Interesse Social. Relatório de Gestão 1989 – 1992, Balanço da Atuação da HABI*. Janeiro de 1993.
- SÃO PAULO (Município). Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (SEHAB) e Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB). *Relatório de Gestão COHAB-SP 2001 – 2004*. Dezembro de 2004.
- SÃO PAULO (Município). Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (SEHAB) e Programa de Valorização do Centro de São Paulo (PROCENTRO). *Programa de Arrendamento Residencial (PAR) na Área PROCENTRO*. Abril de 2000.
- SÃO PAULO (Município). Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (SEHAB) e Fórum dos Movimentos e Entidades do Centro. *PAR Reforma – Como Avançar?* 2003.
- SÃO PAULO (Município). Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (SEHAB). *Urbanização de Favelas. A experiência de São Paulo*. 2008.
- SÃO PAULO (Município). Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (SEHAB). *Programa Morar no Centro*. Março de 2004.
- SÃO PAULO (Município). Secretaria do Governo Municipal. *Balanço de Gestão*. São Paulo, agosto de 2004.

- SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Planejamento. *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo*. Disponível em: http://www2.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano_diretor/0004. Último acesso em: 26/07/2006.
- SCARLATO, Francisco Capuano. Metamorfoses do Espaço Habitado: Reencontrando a Geografia. In: Maria Adélia Aparecida de Souza. (Org.). *O Mundo do Cidadão. Um Cidadão do Mundo*. São Paulo: Hucitec, 1996a.
- SCARLATO, Francisco Capuano. *A Problemática da Moradia e a Cidade*. Revista Orientação, Instituto de Geografia, Departamento de Geografia da USP, São Paulo, v. 10, 1993.
- SCARLATO, Francisco Capuano. *Estrutura e Sobrevivência dos Cortiços no Bairro do Bexiga*. Revista do Departamento de Geografia, São Paulo, v. 9, pp. 117-127, 1995.
- SCARLATO, Francisco Capuano. *Eu e o Outro: a construção da cidadania*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1998a.
- SCARLATO, Francisco Capuano. *Leitura das Paisagens: o passado está presente*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1998b.
- SCARLATO, Francisco Capuano. *Metropolização de São Paulo e o Terceiro Mundo*. São Paulo: Iglu Editora, 1989.
- SCARLATO, Francisco Capuano. Revitalização do Centro Antigo. O espaço da memória de São Paulo. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri e CARRERAS, Carles. (Org.). *Urbanização e Mundialização: estudos sobre a metrópole*. 2005. v. 1. pp. 130-136.
- SCARLATO, Francisco Capuano. *Sobrevivência das Antigas Habitações e o Mercado Imobiliário no Bexiga*. Revista do Departamento de Geografia (USP), São Paulo, v. 9, 1996b.
- SCARLATO, Francisco Capuano; PONTIN, Joel Arnaldo. *O ambiente urbano*. Coordenação: Sueli Ângelo Furlan e Francisco Capuano Scarlato. 4ª ed. São Paulo: Atual, 2006.

SCHOR, Sílvia. *Seminário A questão metropolitana no Brasil*. Palestra na FEA/USP, junho de 2007.

SCHWARTZMAN, S. *As Causas da Pobreza*. Editora FGV. 2004

SILVA, Ana Amélia da (Org.). *Moradia e Cidadania: um debate em movimento*. São Paulo: Instituto Pólis, 1994. (Publicações Pólis, 20).

SILVA, Kleber W. V. F. da. *O problema da habitação no contexto da revalorização do centro histórico de São Paulo (1991-2006)*. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Universidade de São Paulo. Orientadora: Glória da Anunciação Alves, 2007.

SILVA, Maria da Graça Plenamente. *A "irregularidade" na produção de conjuntos habitacionais de interesse social: o caso da COHAB-SP*. 2004. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SILVA, Vanildo Luís da. *Cingapura: a espacialidade do programa habitacional do município de São Paulo na década de noventa do século XX*. 2003. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SILVEIRA, María Laura. A região e a invenção da viabilidade do território. In: SOUZA, Maria Adélia A. (Org.). *Território Brasileiro: Usos e Abusos*. 1ª ed. Campinas: Edições Territorial, 2003, pp. 408-416.

SILVEIRA, María Laura. Argentina: do desencantamento da modernidade à força dos lugares. In: _____ (Org.). *Continente em chamas: globalização e território na América Latina*. Tradução: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005a. pp. 177-207.

SILVEIRA, María Laura. *E aquela geografia? Uma teoria do espaço, uma epistemologia existencial (Uma reflexão sobre o livro de Milton Santos, A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção)*. Cultura Vozes, São Paulo, v. 91, n. 6, pp. 137-144, 1997.

SILVEIRA, María Laura. *Economia espacial: críticas e alternativas*. Reseña del libro de Milton Santos. Revista Geográfica Venezolana, Mérida, v. 45, n. 2, pp. 299-304, 2004a.

- SILVEIRA, María Laura. El espacio geográfico: de la perspectiva geométrica a la perspectiva existencial. In: *4ª Conferencia Internacional de Geografía Crítica*, 2005, México. 4ª Conferencia Internacional de Geografía Crítica, 2005b.
- SILVEIRA, María Laura. *Escala geográfica: da ação ao império?* Revista Terra Livre, Goiânia, v. 2, n. 23, p. 87-96, 2004b.
- SILVEIRA, María Laura. Globalização e cidade: os circuitos da economia urbana. In: *IX SOLAR (Sociedad Latinoamericana de Estudios sobre América Latina y el Caribe*, 2004, Rio de Janeiro. Simpósio Fragmentação e Integração do Espaço Urbano, 2004c.
- SILVEIRA, María Laura. *Globalização, Trabalho e Cidades Médias*. GeoUERJ, Revista do Departamento de Geografia, UERJ, Rio de Janeiro, v. 11, p. 11-17, 2002a.
- SILVEIRA, María Laura. *Globalización y circuitos de la economía urbana em ciudades brasileñas*. Caracas: Cendes, 2004d. (Cuadernos del Cendes, Año 21, N° 57, Tercera Época, Septiembre-Diciembre).
- SILVEIRA, María Laura. *Introdução*. In: Silveira, María Laura (Org.). *Continente em chamas: globalização e território na América Latina*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005c, v. 1, p. 7-18.
- SILVEIRA, María Laura. La urbanización brasileña y los circuitos de la economía urbana. In: *IX Seminario Internacional de la Red Ibero-americana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*, 2006, Bahía Blanca. IX Seminario Internacional de la Red Ibero-americana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, 2006a.
- SILVEIRA, María Laura. Os circuitos da economia urbana nas cidades brasileiras. In: *VIII Seminário Internacional da Rede Ibero-americana de Investigadores sobre Globalização e Território*, 2004, Rio de Janeiro. VIII Seminário Internacional da Rede Ibero-americana de Investigadores sobre Globalização e Território, 2004e.
- SILVEIRA, María Laura. Pensando la ciudad del Tercer Mundo: los circuitos de la economía urbana. In: *4ª Conferencia Internacional de Geografía Crítica*, 2005, México. 4ª Conferencia Internacional de Geografía Crítica, 2005d.

- SILVEIRA, María Laura. Por que há tantas desigualdades sociais no Brasil?. In: SILVESTRE DE ALBUQUERQUE, Edu. (Org.). *Que país é esse? Pensando o Brasil Contemporâneo*. 1ª ed. São Paulo: Editora Globo S.A., 2006b, pp. 141-178.
- SILVEIRA, María Laura. Por um conteúdo da reflexão epistemológica em geografia. In: SOUZA, Alvaro J.; Edson Belo Clemente de Souza e Lourenço Magnoni Júnior. (Org.). *Paisagem, território, região, em busca da identidade*. 1ª ed. Cascavel: UNIOESTE, 2000, pp. 21-28.
- SILVEIRA, María Laura. Resenha. *Brasil, Século XXI - Por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas*. Geographia, Niterói/RJ, v. VI, n. 12, pp. 141-144, 2004f.
- SILVEIRA, María Laura. São Paulo: os dinamismos da pobreza. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *Geografias de São Paulo: representação e crise da metrópole*. São Paulo: Contexto, 2004g. 2 v (Primeiro Volume).
- SILVEIRA, María Laura. Totalidade e fragmentação: o espaço global, o lugar e a questão metodológica, um exemplo argentino. In: Milton Santos; Maria Adélia de Souza; Francisco C. Scarlato; Mónica Arroyo. (Orgs.). *Fim de século e Globalização*. 3ª ed. São Paulo: Hucitec-Anpur, 1993. pp. 201-209.
- SILVEIRA, María Laura. *Uma globalização desnecessária, um território instável*. Ciência Geográfica, Bauru, v. I (21), pp. 43-46, 2002b.
- SILVEIRA, María Laura. Uma teoria geográfica da sociedade: razão global e razão local. In: Ana Fani Alessandri Carlos. (Org.). *Ensaio de uma geografia contemporânea. Milton Santos: uma obra revisitada*. São Paulo: Hucitec, 1996, pp. 63-72.
- SINDUSCON; FGV PROJETOS. *XXXI Sondagem Nacional da Indústria da Construção Civil*. SindusCon e FGV Projetos, Maio de 2007.
- SINGER, Paul. *Curso de introdução à economia política*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.
- SINGER, Paul. *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. (1ª ed. 1973). 9ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

SLOMIANSKY, Adriana Paula. *Cidade Tiradentes: a abordagem do poder público na construção da cidade; conjuntos habitacionais de interesse social da COHAB-SP (1965/1999)*. 2003. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SOJA, Edward W. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social*. Tradução [da 2ª ed. Inglesa]: Vera Ribeiro; Revisão técnica: Bertha Becker e Lia Machado. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993.

SOUZA, Maria Adélia (Org.). *A Metrópole e o Futuro - Refletindo sobre Campinas*. 1. ed. Campinas: Territorial, 2008.

SOUZA, Maria Adélia. *A Identidade da Metrópole - A Verticalização em São Paulo*. 01. ed. São Paulo: EDUSP/HUCITEC, 1994.

SOUZA, Maria Adélia. *Cidade: Lugar e Geografia da Existência*. 5º Simpósio Nacional de Geografia Urbana, Bahia, 1997.

SOUZA, Maria Adélia. *Geografias da Desigualdade: Globalização e Fragmentação*. Território, Globalização e Fragmentação. 02 ed. São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1993.

SOUZA, Maria Adélia. *Globalização e efeitos perversos, Relendo a Geografia da fome*. I Encontro Nacional da ANPEGE - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia, 1995.

SOUZA, Maria Ângela de A. *Habitação: bem ou direito? As condições de acesso à habitação popular analisadas à luz da atuação da COHAB-PE na RMR*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano), Universidade Federal de Pernambuco. Orientador: Prof. Luiz De La Mora. 1990.

SPINK, Peter K.; WILSON, R. R. ; WARD, Peter. M. ; RODRÍGUEZ, V. E. *Governance in the Americas: Decentralization, Democracy and Subnational Government in Brazil, Mexico and the USA*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 2008.

- SPINK, Peter. K. (Org.). *Crianças e Adolescentes – Situação no Semi-Árido Brasileiro*, 2006. Centro de Estudos em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e UNICEF. Publicação no prelo, 2007.
- SPINK, Peter. K. *A Administração Cotidiana e a Heterogeneidade da Pobreza*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 47, pp. 05-20, 2005.
- SPINK, Peter. K. *O Pesquisador Conversador no Cotidiano*. Psicologia e Sociedade, v. 20, pp. 70-77, 2008.
- SPINK, Peter. K. *Reforming the Reformers, The Saga of Public Administration Reform in Latin America 1925-1995*, Sida, 1999.
- STIGLITZ, J. *Globalization and its discontents*. Allen Lane: 2002.
- SWEEZY, Paul Marlor. *Capitalismo moderno*. 188 p. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- TASCHNER, Suzana Pasternak; BALTRUSIS, Nelson. Um olhar sobre a habitação em São Paulo. In: *Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras*. Porto Alegre: Coleção Habitare / Finep, 2007.
- TEIXEIRA, Paulo. Política Habitacional Urbana. In: GASPAR, R.; AKERMAN, M.; GARIBE, R; *Espaço urbano e inclusão social: a gestão pública na cidade de São Paulo (2001-2004)*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. pp.175-184. 2006.
- UN-HABITAT. *The challenge of slums – Global report on human settlements*. UK/USA: Earthscan Publications Ltd., United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). 2003.
- UN-HABITAT *State of the world cities report*, 2006/7, Earthscan Publications Ltd., United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). 2006.
- VALLADARES, Licia do Prado (Org.). *Habitação em Questão*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

- VALLADARES, Licia do Prado (Org.). *Repensando a habitação no Brasil*. Colaboradores: Carlos Nelson F. dos Santos et al. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.
- VALLADARES, Licia do Prado. *Passa-se uma casa – Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.
- VALLAUX, Camilo. *El Suelo y El Estado*. Madrid: Daniel Jorro Editor, 1914.
- WADE, R.H. Is globalization reducing poverty and inequality?, *World development* 32, pp. 567-589, 2004.
- WERNER, E.; ABIKO, A.; KEIVANI, R. COELHO, L.; SIMAS, R.; HAMBURGUER, D.; ANASTASIA, M. *Pluralism in Housing Provision in Developing Countries: Lessons from Brazil*. Nova York: Nova Science Publishers, Inc., 2004.
- WERNER, Edmundo; ABIKO, Alex Kenya. *Pluralismo na habitação*. São Paulo: Annablume, 2001.
- WOOD, Ellen Meiksins. *A origem do capitalismo*. Tradução: Vera Ribeiro. (1ª ed., Nova York, 1999). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.
- WOOD, Ellen Meiksins. *Democracy Against Capitalism: Renewing Historical Materialism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- WORLD BANK. *World Development Report 2003*, Oxford U.P., 2003.
- YOUNG, I. M. *Intersecting Voices: Dilemmas of Gender, Political Philosophy, and Policy*. Princeton University Press, Princeton, 1997.