

Introdução

Esta dissertação objetiva discutir e avaliar as políticas e programas habitacionais realizados na década de 90 (século XX), adotando como metodologia de avaliação, a proposta de quantificação das 'necessidades habitacionais' elaborada pela Fundação João Pinheiro - FJP. Nesta perspectiva, realiza a avaliação *ex-póst* dos impactos quantitativos produzidos pelos programas desenvolvidos dentro da política habitacional praticada pelos governos, em diferentes esferas e períodos de atuação com o recorte por mesoregiões brasileiras, estado e município de São Paulo.

No processo de pesquisa, analisando estudos recentes sobre o assunto, identificamos algumas semelhanças em metodologias de cálculo em trabalhos contemporâneos, que parecem estar mais próximos da nossa realidade sócio-econômica, mas ainda se percebe a ausência de alguns itens importantes para uma análise melhor estruturada, por exemplo ...

A metodologia da FJP aqui discutida foi encomendada pelo governo federal e passou a ser divulgada, utilizada e aceita por muitos especialistas em habitação, por expressar certa coerência nos números e na metodologia empregada, permitindo traçar com os programas os seus possíveis impactos de acordo com as categorias elencadas. O trabalho FJP classifica os componentes do problema habitacional no Brasil em alguns sub-tipos como o déficit habitacional (número de moradias novas para reposição do estoque) e a inadequação de domicílios (melhorias em moradias já existentes).

Por isto, esta dissertação não pretende criar uma nova metodologia de quantificação do 'déficit habitacional', mas sim discutir como esta metodologia, já aceita, pode servir numa análise de eficácia ou, até mesmo, possa servir para traçar metas para a resolução dos problemas habitacionais locais, estaduais, regionais ou nacionais.

O trabalho da FJP enfrentou o desafio de matizar a questão habitacional na busca de uma estimativa mais fina e integrada à realidade sócioeconômica do País, não como um mero exercício acadêmico ou simplesmente mais um desafio intelectual. Tratava-se, ao contrário, da tentativa de colocar ao alcance do poder público, parâmetros e informações que lhe permitissem subsidiar a definição de políticas públicas e de alocação de recursos na área habitacional, no

sentido de contribuir com aquilo que estivesse compatível com uma missão: a produção e a disseminação da informação, sintonizada com os mais diversos e importantes segmentos da sociedade.

Isso também aconteceu porque tornava-se evidente no País na década de 90 a necessidade de elaboração de um sistema de indicadores que auxiliassem na construção de parâmetros homogêneos, com o objetivo de viabilizar comparações, elencar prioridades, identificar padrões e tendências para subsidiar o processo decisório de planejamento e alocação de recursos, vindo de encontro a uma carência de parâmetros homogêneos e confiáveis, que poderiam balizar minimamente a discussão de temas tão relevantes.

Apesar disso tudo e da importância inquestionável do problema habitacional brasileiro, este tinha sérios problemas no seu dimensionamento, pois os números eram analisados segundo uma visão estritamente econômica ou política, sendo muitas vezes superdimensionados para beneficiar os interesses de alguns grupos.

Sendo assim, a metodologia da FJP 1995 dá um importante passo na direção da resolução dos problemas habitacionais. Porém, apesar de trazer novamente à tona, a partir de meados dos anos 90, a discussão sobre o déficit habitacional em vários meios que se interessavam pelo assunto, surge também com algumas limitações quanto ao devido tratamento dos dados. Por causa disso este trabalho enfrentou algumas dificuldades na comparação dos dados da produção habitacional obtidos: um exemplo foi como adequar as faixas salariais ou então como estabelecer o impacto na redução do déficit de alguns programas que tinham uma ação muito diversificada. Como e em que proporção poderiam ser classificados na comparação?

Outro problema foi como estabelecer estes critérios de classificação, já que os programas não tinham nenhum compromisso ou metas com os números ou com os sub-tipos de déficit habitacional. Por isso este trabalho não pretendeu dar conta de toda a produção de todos os programas habitacionais implementados na década de 90, do século XX, apenas foram triados alguns dos mais significativos do período que resultaram na produção de unidades novas, os quais pudessem servir para testar a avaliação realizada com um instrumento chamado "quantificação das necessidades habitacionais" de acordo com metodologia da FJP.

Toda a avaliação dos programas foi baseada na quantificação do problema em 1991, realizada com dados do censo demográfico IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -, e publicada pela FJP em 1995, quando ainda não havia sido realizada a atualização

dos dados de maneira confiável, sendo apresentada uma nova versão pela Fundação apenas no final de 2001, quando todos os dados desta análise já estavam concluídos, restando assim somente fazer alguns esclarecimentos e comparações.

A atualização pela FJP acabou incorporando algumas sugestões proposta por outros autores que trabalham o assunto e que foram aqui discutidos.

A reavaliação e atualização do estudo realizado em 1995, no qual foram calculados indicadores que retratavam a situação habitacional do país em 1991 foram feitas pela Fundação João Pinheiro, por meio do Centro de Estatística e Informações, e em parceria com a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República - SEDU/PR, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. (Projeto PNUD BRA/00/019 - Habitar Brasil/BID).

Na revisão da metodologia desenvolvida no estudo "Déficit Habitacional no Brasil" publicado em 1995, as alterações principais na metodologia de cálculo foram:

O item déficit habitacional passou a incluir dois novos sub-itens: a depreciação das moradias e a inclusão do ônus excessivo com aluguel para as faixas de rendas mais baixas, que antes eram consideradas como parte do item inadequação das moradias;

Já no item Inadequação, além excluir-se a questão do ônus excessivo com aluguel, incluíram-se novos sub-itens como a inadequação fundiária urbana, os inadequados em função da depreciação e mudanças nos critérios da inadequação pela infra-estrutura.

Também houve mudanças na divisão de faixas de renda, a faixa inicial não vai mais até 2 salários mínimos e sim até 3 s.m., e ainda conserva-se a sub-divisão para as faixas superiores de 5 a 10 e acima de 10 s.m., o que servirá para trabalhar melhor com este instrumento em futuras avaliações ou no desenvolvimento de programas habitacionais que utilizem estas mesmas faixas de renda.

Esta dissertação está organizada em capítulos que abordam as questões relativas ao problema habitacional no Brasil, as políticas habitacionais até o período recente, a habitação inserida no planejamento urbano, a discussão sobre a quantificação das necessidades habitacionais, a metodologia e a sua quantificação pela FJP, e, finalmente, a avaliação da produção dos programas habitacionais triados e pesquisados para este trabalho, procurando selecionar alguns dos principais programas adotados na década de 90, principalmente em São

Paulo, no município e também no estado, bem como os programas federais - CAIXA/FGTS - em nível nacional, analisados pelos seus impactos regionais.

Dessa forma estes assuntos estão organizados como se descreve a seguir:

No Capítulo I - Política habitacional no Brasil: Revisão histórica e programas recentes, desenvolvemos a revisão da literatura através dos antecedentes históricos do problema habitacional no Brasil a questão das políticas habitacionais desenvolvidas até o período recente, contextualizamos o planejamento urbano e a habitação hoje através dos novos paradigmas de política habitacional e urbana após a Constituição de 1988 -, o debate da Reforma Urbana, o Habitat II em Istambul, o Estatuto da Cidade -, e a política habitacional no pós BNH, a atribuição concorrente e novos programas, um panorama geral da política habitacional promovida pelos órgãos e governos nos período enfocados, através da contextualização política dos programas: da CAIXA-FGTS - Caixa Econômica Federal/Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, da CDHU/SP - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de SP, e os programas promovidos pela prefeitura do município de São Paulo.

No Capítulo II - O Déficit de Moradias: metodologia e quantificação no Brasil, discorreremos a respeito da caracterização do 'déficit habitacional' como problema no Brasil, apresentamos com base na literatura recente sobre o assunto, com algumas das metodologias propostas em trabalhos sobre o cálculo das demandas. Mostramos também a mudança na conceituação do 'déficit habitacional' devido à evolução dos conceitos de adequação da moradia. Caracterizamos ainda a nova composição de indicadores elaboradas pela Fundação João Pinheiro, resumindo definições, como se compõe o déficit habitacional e como passam a ser vistas as demandas habitacionais a partir de então.

Mostramos possíveis falhas e críticas à metodologia FJP, já discutidas por alguns autores, tais como: a dependência das bases de dados do IBGE, que gera dúvidas quanto à confiabilidade e validade, além de dificultar atualização a partir de novos censos. Questionamos outras deficiências metodológicas, como a ausência de itens ou variáveis que deveriam constar na quantificação, como: as questões da regularização da terra, dos domicílios em áreas de risco ou proteção ambiental, da durabilidade, da vida útil do domicílio, da manutenção ou da reposição? (demolições, depreciação), as quais devido à ausência de estudos e fontes não são aferidas, e por isso se discute porque e como deveriam entrar no cálculo.

Debatemos as perspectivas e as atualizações, e expomos os interesses em jogo na busca pelo consenso para a conceituação do déficit habitacional diante das diferentes metodologias propostas para a devida quantificação das 'necessidades habitacionais', outros aspectos que acabaram sendo incorporadas em alguma proporção, na nova versão apresentada pela FJP no final de 2001, o qual é fruto de uma reavaliação e atualização do estudo realizado em 1995.

Discutimos também a metodologia da Fundação João Pinheiro para a quantificação das "reais necessidades habitacionais", o novo conceito formulado pela FJP, resumindo as definições e fórmulas utilizadas na composição a partir das variáveis e sub-itens que compõe o déficit habitacional, além de fornecer um diagnóstico no Brasil dos dados calculados segundo a metodologia da Fundação, por ela mesma, e por outros autores e entidades que trabalharam a questão. Estes dados estão demonstrados pelas mesoregiões brasileiras e regiões metropolitanas.

No Capítulo III - O impacto de programas habitacionais no 'déficit das moradias' no estado e município de São Paulo, tratamos especificamente da utilização da "quantificação como instrumento de avaliação" fornecendo dados e testando formas de como se realizar a avaliação ex-pós dos impactos quantitativos dos programas habitacionais sobre o 'déficit', enfocando especialmente São Paulo. Neste capítulo, tratamos do objetivo central deste trabalho que foi utilizar a metodologia para apoiar os devidos órgãos na formulação ou avaliação de programas habitacionais mais eficazes no enfrentamento do problema da moradia.

Ainda o Capítulo III apresentamos um diagnóstico com a separação dos dados do déficit para o estado, regiões e município de São Paulo, segundo a localização regional, faixas de renda e os sub-tipos ou sub-itens que compõem as 'necessidades habitacionais'. Desagregamos os dados para uma análise diferenciada para cada uma das escalas de intervenção, a fim de sabermos quais seriam os programas que poderiam ou não produzir impactos em alguns dos sub-tipos ou sub-itens e assim diferenciarmos as faixas de impacto atingidas nos estudos de caso realizados.

A partir dos dados obtidos, foram realizados gráficos e tabelas que permitiram a comparação, a análise e a avaliação dos programas habitacionais e seus impactos de acordo com os sub-tipos das necessidades habitacionais definidas pela FJP.

Apresentamos uma avaliação dos resultados quantitativos da produção de programas habitacionais do governo federal desenvolvidos através da CAIXA-FGTS até 1998; da produção governo estadual de São Paulo CDHU-SP de 1988 a 1999; e da produção governo municipal de

São Paulo - de 1992 a 2000, medindo a repercussão destes nos números mensurados no déficit habitacional brasileiro, realizado pela Fundação João Pinheiro, em 1995, isto é, comparando aos sub-itens que o compõem.

Como conclusão, são comentadas algumas das idéias e questões principais levantadas em cada capítulo e as experiências e resultados das avaliações da produção dos programas habitacionais, bem como discutidas as possíveis críticas, e as dificuldades ou resistência para se utilizar o cálculo como parâmetro de avaliação de programas habitacionais. Comenta ainda sobre as tentativas das experiências recentes do Conselho Curador do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) na construção de uma metodologia de avaliação dos financiamentos da Caixa Econômica Federal - CEF - apresentada no trabalho "Desenvolvimento de metodologia de avaliação dos programas de aplicação dos recursos do FGTS", que foi encomendado em 1999 ao Departamento de Arquitetura da Escola de Engenharia de São Carlos - EESC/USP-FIPAE - e também a Avaliação de programas habitacionais municipais pelo IPPUR/UFRJ/Observatório, durante a pesquisa sobre a Municipalização da política habitacional. Em ambos os trabalhos buscou-se discutir e avaliar as políticas e programas habitacionais desenvolvidos, tomando-se como parâmetro de avaliação: a quantificação dos problemas habitacionais realizada pela FJP, de Belo Horizonte em 1995.

Ressaltamos que o interesse pelo tema desta dissertação, surgiu após a participação e experiências vividas como integrante do grupo de pesquisas do Prof. Dr. Adauto L. Cardoso (Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR/UFRJ/FASE - projeto Finep), de 1996 a 1998, principalmente as idéias decorrentes da pesquisa "A descentralização e a experiência recente, a avaliação das políticas habitacionais nos 50 maiores municípios brasileiros." Por isso este trabalho tem forte influência dos conhecimentos adquiridos sobre planejamento urbano e habitação durante a permanência neste grupo. Muitas questões inseridas e discutidas neste trabalho provem da visão adquirida nos processos de pesquisas do Observatório - IPPUR/UFRJ, tais como: o movimento pela Reforma Urbana, os novos instrumentos legais de planejamento urbano, as inovações da Constituição brasileira de 1988 no campo habitacional, o HABITAT II em Istambul, e a avaliação de políticas municipais.

Capítulo I – Política habitacional no Brasil: Revisão histórica e programas recentes.

1. Antecedentes históricos: do Higienismo ao Banco Nacional da Habitação (BNH).

É necessário observar a política habitacional, como se implantou e foi discutida no Brasil, bem como o debate e sua origem, para entender a questão da habitação e assim identificar as possíveis causas do tema. Entendendo também e que, durante a década de 80 e início dos anos 90, o debate sobre o cálculo do déficit habitacional esteve ausente da discussão técnica e da grande imprensa.

A questão habitacional emergiu no Brasil durante o surto manufatureiro-industrial que ocorreu, principalmente no Rio de Janeiro, nas das três últimas décadas do século XIX, sucedido pela decadência da economia cafeeira no Vale do Paraíba.

A partir desse período, ocorre também um fluxo de imigrantes e de escravos recém libertos para as principais cidades e capitais. Juntos, estes igualmente expulsos do campo, formam uma abundante oferta de mão-de-obra para o novo setor emergente da economia urbana.

A redução da mortalidade, devido às políticas de saneamento empreendidas pelo Estado, favoreceu ainda mais o crescimento populacional das cidades e provocou um agravamento da demanda por habitação no início do século XX.

Uma das respostas espontâneas para a resolução desta situação de inchamento demográfico das cidades era a "habitação coletiva", e por ela entendia-se, oficialmente, aquela que num mesmo terreno ou sob o mesmo teto abrigava famílias distintas que se constituíam em unidades sociais independentes. Dentro dessa categoria poderiam ser classificados os cortiços, as estalagens, as avenidas, as casas de cômodos, as vilas operárias e as vilas populares. Se essas formas de Habitação Popular estivessem em locais distantes dos bairros ricos em que habitavam a nobreza e burguesia local, a sua imagem não seria incômoda, mas como estavam próximas e começaram a representar uma ameaça de proliferação e de risco de infecções e epidemias para toda a população urbana e trouxeram então à tona a discussão de novas normas regulatórias sobre as cidades, que caracterizaram o higienismo.

Esta 'solução' popular para as dificuldades de trabalhadores, ou seja as habitações coletivas, se transformam num problema para toda a sociedade e passaram a ser tidas como uma forma de habitar "não racional e pouco civilizada", provocadora de "males sociais e deformadora do caráter dos trabalhadores", enquanto seus proprietários ou arrendatários eram acusados de "especuladores, gananciosos e exploradores da miséria do povo". (RIBEIRO & PECHMAN, 1983¹, p. 55)

Sempre combatidas, mas persistentes, as habitações coletivas foram sendo afastadas dos bairros centrais e seus moradores obrigados a procurar outra alternativa de habitação, o que deu origem a uma nova forma de 'habitat': a favela, uma ocupação dos morros próximos ou regiões periféricas ao centro da cidade, em terrenos alagadiços, margens de canais, rios e manguez, áreas a princípio sem interesses imobiliários. Essa nova forma de morar apareceu pela primeira vez no Rio de Janeiro em 1895, no morro da Providência - uma ocupação do 'morro' começada pelos soldados que voltaram da Guerra de Canudos. Constituída por moradias que pouco se diferenciavam das que os trabalhadores estavam habituados a morar nos cortiços espalhados pela cidade, na favela elas eram ainda mais precárias e insalubres, construídas com toda sorte de materiais que pudessem ser reaproveitados, além do difícil acesso físico e da falta de serviços básicos como o abastecimento de água.

Assim a favela tem também sua origem na ação do mesmo processo sócio-espacial que determinava a eliminação de alguns dos cortiços em áreas centrais, por interesses imobiliários e

¹ RIBEIRO, LUIZ C. de QUEIROZ; PECHMAN, ROBERT M.: "O que é a Questão da Moradia." Coleção Primeiros Passos, n. 92, s/ data, ed. brasiliense - São Paulo. p. 55

econômicos, propiciado pelos processos do higienismo, sobre o pretexto da abertura de novas ruas, o alargamento das vias, demolições e demais providências sanitárias para as cidades.

"... Assim, a favela só se tornará visível no Rio por volta dos anos 40 (século XX), quando o Estado ensaiará os primeiros passos no sentido de intervir na questão habitacional. Assim mesmo, tal intervenção terá muito mais um caráter paliativo do que uma solução para o problema, na medida em que o Estado procura apenas compatibilizar as necessidades da população com os interesses da classe dominante, principalmente aos ligados ao setor imobiliário." (RIBEIRO & PECHMAN, 1983, p. 68)²

A legislação, imposta pelo Governo para regular o setor neste período, tornou-se um dos instrumentos mais eficazes na eliminação dos cortiços, pois proibia a abertura de novos e restringia a permanência dos existentes. Apesar de algumas exceções, as habitações coletivas que resistiram à ação da legislação não sobreviveriam ao ataque de duas novas forças: a renovação urbana e a valorização imobiliária.

Na concepção de um novo conceito que pudesse substituir a forma de habitar dos setores populares foram definidas novas regras para garantir a moradia higiênica para essa população:

"Para garantir as condições de higiene, a nova moradia deveria incorporar inovações técnicas e sanitárias de alto custo. Para garantir as condições de ordem, moralidade e disciplina, a moradia deveria ser ampla, iluminada, arejada e com número moderado de ocupantes, com mais elementos de uso privativo e menos elementos de uso coletivo, além de permitir facilidade de controle sobre seus moradores. Para que este modelo se tornasse real, o custo seria altíssimo e incompatível para o consumo das classes trabalhadoras." (VAZ, Lilian F. (1998), p. 42)³

A proposta foi difícil de ser posta em prática, pois o setor imobiliário não tinha interesse em investimentos tão altos sem a possibilidade de se obter lucros rápidos e fáceis, tais como o do processo anterior garantia: produção a baixos custos com alta rentabilidade.

Agravando a crise da moradia, a reestruturação urbana ocorrida nas principais cidades brasileiras no início século XX e praticada pelos processos do higienismo promoveu a demolição de uma enorme quantidade de imóveis situados no centro das cidades, justamente onde devem e podem habitar os trabalhadores. Ocorre, neste período, a combinação de dois processos que

² Ibid., p. 68.

colaboram para a crise das moradias: o rápido aumento da população urbana com uma destruição do parque imobiliário existente.

O aparecimento de algumas ações de caráter habitacional no Brasil remete-se justamente a este período, durante o processo de industrialização, que proporcionou um rápido aumento na população urbana, estimulada pela imigração. Havia surgido neste momento uma classe operária (a maior parte constituída de imigrantes), que precisava ser alojada, e a alternativa encontrada por estes foi o aluguel.

Para que os domicílios insalubres não proliferassem, o Governo passa a estimular, com leis e concessões, as indústrias a construírem vilas operárias em condições mínimas e higiênicas, ainda sobre a lógica rentista.

"... a produção rentista propiciou o surgimento de várias modalidades de moradia para o aluguel. Uma delas foi a vila operária, sob a forma de pequenas moradias unifamiliares construídas em série... Existiam duas modalidades muito diversas de vilas operárias: uma, o assentamento habitacional promovido por empresas e destinados a seus funcionários; outra aquela produzida por investidores privados e destinado ao mercado de locação." (BONDUKI, 1998, p. 47)⁴

Esses incentivos e a legislação oferecida pelo Governo às fábricas para produção de habitação operária não obtiveram a aceitação desejada o que tornou inexpressivo esse tipo de produção. Entretanto, para os trabalhadores a falta de moradia e as péssimas condições de habitabilidade dos cortiços constituíam-se em um fator de revolta e os incitava a lutar por um lugar melhor na cidade.

O fracasso desse modelo proposto - e realizado - para uma Habitação Operária, pode ser verificado aqui por:

"A Habitação dos operários e artesãos era, de início, a casa coletiva como prisão, junto à fábrica, para abrigar operários escravos e imigrantes em regime de verdadeira servidão temporária; ao lado dos cortiços, casas de cômodos, estalagens e hospedarias para artesãos autônomos, nas freguesias do centro da cidade. (p. 40) No final da década de 20, tinha fracassado a política estatal direta e indireta de vilas e casas operárias. A solução na prática era a migração para os subúrbios, a favelização ou

³ VAZ, Lilian F. (1998). 'Do cortiço à Favela', in SAMPAIO, Maria Ruth A. de, (org.). 'Habitação e a Cidade', FAU-USP - São Paulo, 1998. p. 42.

as vilas operárias construídas e administradas pelas fábricas que implicavam a submissão a um regime disciplinar rígido. (p. 118)" (LOBO, Eulália ; CARVALHO, Lia A.; STANLEY, Myrian, 1989.)⁵

Verifica-se também que, neste período inicial, ainda não se estabelecia a noção de "casa própria" para a classe trabalhadora:

"Até meados dos anos 10 e início dos anos 20 está a presença de moradias alugadas como forma predominante de habitação popular. A partir de 1886, quando verdadeiramente surge o problema da habitação, a produção de moradias para operários e outros setores de baixa renda tem por base o aluguel, não se concebendo, como idéia corrente, que operários e trabalhadores comuns pudessem ser proprietários da habitação." (BONDUKI (1983). *In*. VALADARES, Lícia do Prado, 1983)⁶

As intervenções no setor habitacional ficaram na maior parte limitadas a algumas experiências implementadas pelo higienismo até o início dos anos 30, depois pelas novas propostas modernistas nos anos 40 e 50, mas não pertenciam estas novas idéias a uma ação abrangente que tivesse como fim a solução, mesmo que em longo prazo, do problema habitacional das cidades, sendo estas apenas experiências pontuais e para resolução de alguns problemas emergenciais.

Ao lado dos médicos e higienistas, como expressão das novas propostas modernistas, destacou-se também o papel dos engenheiros-arquitetos, particularmente por um grupo formado pela Escola Politécnica de São Paulo que, a partir dos anos 20, do século XX, passaram a defender propostas urbanísticas para as cidades, incluindo nestas a questão habitacional.

Alguns destes engenheiros-arquitetos fundaram o Instituto de Engenharia e passaram a promover encontros, o que culminou, no ano de 1931, na realização do Primeiro Congresso de Habitação realizado em São Paulo. Resolver o problema da habitação para eles significava uma forma de viabilizar um "projeto político" de urbanização e controle do crescimento da cidade industrial. Assim, apresentaram diferentes soluções para os problemas detectados no meio urbano, nascendo, no decorrer da década de 20, a maneira de pensar a cidade como um todo,

⁴ BONDUKI, NABIL; (1994) "Origens Da Habitação Social No Brasil", o caso de São Paulo, 1994. Tese (Doutorado). p.47.

⁵ LOBO, EULÁLIA; CARVALHO, LIA A.; STANLEY, MYRIAN; (1989) "Questão Habitacional e o Movimento Operário" Rio de Janeiro, UFRJ, 1989. p.'s 40 e 118.

⁶ BONDUKI, NABIL; (1983) in VALADARES, LÍCIA do PRADO; (org.)"Repensando a Habitação no Brasil", Iuperj - Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1983. pass.

inclusive a organização do espaço urbano, preocupando-se com questões políticas e sociais como o transporte, a habitação, a educação e a formação de bairros operários, embora seus defensores só fossem conseguir pôr em prática os projetos urbanos a partir de 1930. (CARPINTÉRO, M. T., 1997)⁷

Durante o período populista (a partir da ditadura Vargas), a intervenção do Estado na questão habitacional começa a apresentar uma maior expressão tanto no aumento das experiências pontuais como nos importantes passos rumo a uma formulação da política de intervenção no setor habitacional. Assim a questão habitacional, passou a acontecer de maneira clientelista e através do chamado "paternalismo governamental", que se aproveitava do cenário criado pelos Institutos de Previdência e Caixas Econômicas que financiavam o setor habitacional.

"O clima político, econômico e cultural durante a ditadura Vargas (1930-45) colocou em cena o tema da habitação social com uma força jamais vista anteriormente... Embora continuasse presente, a questão sanitária passou para o segundo plano nos debates sobre a habitação social e surgiram novos temas, condizentes com o projeto nacional-desenvolvimentista da era Vargas: primeiro a habitação vista como condição básica da reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do País; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto decisiva na criação do 'homem novo' e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política." (BONDUKI, 1998, p. 73)

A partir de 1930, a questão principal passou a ser viabilizar o acesso à casa própria, onde os objetivos de salubridade e eliminação das formas coletivas de morar seriam enfim eliminados e de maneira geral alcançáveis em consequência da difusão da política de casas próprias.

O "Estado Empreendedor" realizou intervenções também de forma direta no mercado habitacional, com a criação das Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), a partir de 1937. Já em 1930, quando se criou no País o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, existiam 47 Caixas de Pensão, com cerca de 140 mil segurados. Em 1932, Caixas e Institutos podiam legalmente aplicar parte de sua receita na construção de casas para seus associados. Em 1933, os IAP substituem as Caixas.

⁷CARPINTÉRO, MARISA V. TEIXEIRA; (1997) 'A construção de um sonho: os engenheiros-arquitetos e a formulação da política habitacional no Brasil', Ed. UNICAMP, Campinas, SP, 1997. pass.

Uma outra faceta da interferência do Estado para regular o mercado imobiliário rentista foi a "Lei do Inquilinato", que decretou em 1942 o congelamento dos aluguéis, sofrendo diversas alterações ao longo dos 22 anos de existência desse congelamento. Talvez essa existência tenha sido determinada por razões distintas, pelo jogo dos interesses que asseguraram a sua sobrevivência, onde teria pesado mais a preocupação com a proteção aos inquilinos. A partir do governo Dutra, sua manutenção deveu-se ao fato de ela ter se tornado instrumento da política econômica, que visava medidas para restringir a especulação imobiliária. (BONDUKI, 1998, p. 245)⁸. Mas o congelamento dos aluguéis, instituído pela Lei do Inquilinato, acabou por agravar ainda mais a situação habitacional, desestimulando a colocação de novos imóveis no mercado de locação e ainda provocou uma enxurrada de despejos.

No final deste período, em 1945, é criado o órgão governamental específico para unificar a previdência no País, na forma de instituto, o Instituto de Serviço Social do Brasil (ISSB) que previa a unificação dos IAP. No ano seguinte, em 1946, criou-se a Fundação da Casa Popular como um órgão específico para tratar dos problemas habitacionais e que, por sua vez, lançaria as bases para criação do BNH, quase duas décadas depois.

"No entanto, o fracasso tanto da unificação dos Institutos como da criação de um órgão habitacional forte eliminou a possibilidade de superar, por meio de uma política integrada e consistente, a precária solução proposta pelos Institutos para o problema habitacional. E isto levaria inevitavelmente ao enfraquecimento progressivo da ação dos Institutos na área da moradia." (BONDUKI, 1998, p. 114)⁹.

No período populista, com a intervenção estatal direta, apareceram também os primeiros dispositivos legais sobre a eliminação de favelas da paisagem urbana, que deveriam ser substituídas por habitações proletárias a serem vendidas para a população pobre. É o caso do Serviço Social contra o Mocambo, no Recife, em 1945; do Departamento de Habitação Popular da Prefeitura do Distrito Federal (DPH, Rio de Janeiro) e da Cruzada São Sebastião, também no Rio, em 1955 (primeira e única experiência do período de alojamento na área da própria favela - urbanização de favelas); a criação dos parques proletários no Rio de Janeiro para a transferência da população favelada (outro e principal viés da intervenção do Estado nestes anos).

⁸ BONDUKI, NABIL: (1998), "Origens Da Habitação Social No Brasil", São Paulo: ed. Estação Liberdade, 1998. p. 245.

⁹ Ibid., p. 114.

Devido à existência de imensa população favelada nas grandes cidades brasileiras, o Governo Federal, em 1956, edita a "Lei de Favelas", que constituía poder aos governos municipais para elaborar projetos de transferências dos favelados para alojamentos provisórios, enquanto se construía casas de alvenaria, primeiramente pensadas no próprio local, mas essa idéia foi abandonada mais tarde.

Durante o governo militar (1964-1984) foi criado o SFH (Sistema Financeiro da Habitação) para sustentar as políticas habitacionais que seriam implementadas pelo BNH (Banco Nacional da Habitação), que viria a se tornar durante alguns anos o segundo maior Banco brasileiro, "uma das principais potências financeiras do País e talvez a maior Instituição mundial voltada especificamente para o problema da habitação". (Bolaffi, G; 1979, p. 50)¹⁰

"Foi enfatizada a produção de casas para a venda, estimulando a indústria da construção civil e assim aumentando a oferta de empregos com baixa qualificação para se amenizar os possíveis efeitos que o controle da inflação, naquele período, pudessem provocar. A questão da moradia mudaria de foco, tendo a provisão de empregos como meta e a produção de moradia como meio que forneceria um subproduto politicamente desejável." (TASCHNER, 1997, p. 50)¹¹

O modelo institucional montado para a execução da política habitacional no Brasil pós-64 visava atender a demanda habitacional de forma abrangente e contemplava os interesses imobiliários, principalmente da construção civil e das grandes empreiteiras, que superestimavam o déficit habitacional, podendo assim absorver a capacidade do setor privado. A centralização normativa era vista como forma de assegurar a eficiência do sistema.

Por ser o período de atuação do BNH, durante os duros anos da ditadura militar no Brasil onde prevaleciam os Atos Institucionais (AI), muitos arquitetos neste período voltaram-se para as questões dos problemas habitacionais e do planejamento urbano, como uma forma de oposição e crítica política à ditadura e de atuação perante a censura do governo, como uma forma de poder exercer alguma pressão sobre as forças do governo.

É inegável que a criação do SFH/BNH significou um avanço para o setor. No entanto, como "outra face da mesma moeda", esta estrutura, cada vez mais complexa e centralizadora, impediu o acompanhamento, avaliação e controle da política implementada tanto pelos organismos

¹⁰ BOLAFFI, GABRIEL; (1979) "Questão Urbana: Produção de habitação, construção civil e mercado de trabalho", En-Hap, 1979. p. 50.

¹¹ TASCHNER, Suzana Pasternack; (1997) "Favelas e Cortiços no Brasil - 20 anos de Pesquisas e Políticas", São Paulo Cadernos LAP-18- FAU, 1997. p. 50.

públicos, quanto pela sociedade. Ao lado disso, surgiram os movimentos populares exercendo uma forte pressão sobre o poder público local exigindo soluções mais ágeis.

Mesmo com a criação do BNH e com a crescente participação das Companhias de Habitação Popular na oferta de moradias, as cifras alcançadas pela produção habitacional pública revelam-se modestas se confrontadas com aquela realizada fora de seu alcance.

Destaca-se ainda, que durante a década de 70, e até o início dos anos 80, o BNH não esteve voltado aos segmentos populares, uma vez que somente 6,4 % do saldo financiado, destinou-se a mutuários com renda inferior a 3,5 salários mínimos.

Em meados da década de 70 o SFH inverte a tradição da construção de casas para a venda e criou dois novos programas: o PROFILURB e o PROMORAR. O primeiro, criado em 1975, permitia ao trabalhador de renda baixa adquirir uma parcela de terra já servida pela infraestrutura básica - água, luz e esgoto. Já o segundo, criado em 1979, propôs a erradicação das favelas com a substituição dos barracos por casas de alvenaria na mesma área e a regularização da posse da terra. (TASCHNER, 1997, p. 50)¹²

As dificuldades econômicas enfrentadas pelo País na década de 80 esfacelaram o Sistema Financeiro da Habitação e paralisaram o investimento público e privado em habitação popular, o que tornou inevitável a configuração da gravíssima crise habitacional observada em todo o País.

Explicando esta fase final do BNH, segundo Sérgio Azevedo, 1996¹³, o SFH, que havia sido implantado junto com o BNH, pretendia também ser capaz de conseguir retorno do capital aplicado, para tornar maior, progressivamente, a capacidade de investimento na área habitacional. Para isto as prestações foram indexadas a índices de correção que garantiam esta condição, este índice era a UPC - Unidade Padrão de Capital. Mas esta situação não foi suportável pelos mutuários, pois as indexações periódicas das prestações não coincidiam com os reajustes de seus salários. Para contornar esta situação, foi criado o Plano de Equivalência Salarial, onde as prestações eram reajustadas anualmente tendo como parâmetro o aumento médio dos salários. Isso gerou um conflito entre o ressarcimento do financiamento e o crescimento do saldo devedor. Para compensar o possível déficit criado por este processo, foi estabelecido o FCVS - Fundo de Compensação das Variações Salariais - para cobrir os eventuais débitos finais de saldo devedor, o que acabou não sendo sustentado. A dificuldade dos mutuários em honrar as suas prestações, acabou gerando uma enorme inadimplência, tendo como motivo principal, a crise financeira que se

¹² Ibid., p 50.

abateu sobre o País na década de 80, levando ao fim o BNH, sendo assim as suas atividades e atribuições transferidas à CAIXA ECONÔMICA FEDERAL.

Durante o ciclo esgotado em 1986, os problemas de habitação popular se agravaram no crescimento das favelas, nos cortiços, no aluguel de cômodos precários, na autoconstrução em loteamentos populares, enquanto a atuação do BNH, por intermédio das COHAB's, não respondia a forte demanda de baixa renda.

Para expressar uma síntese de grande parte do que foi dito aqui sobre a avaliação da atuação do Estado na provisão e resolução do problema habitacional no Brasil, uma reflexão:

"Resumindo a atuação federal: no período populista, **ambígua**; no período militar, na primeira metade, **autoritária**, preconizando a remoção de favelas e a transferência dos seus moradores para conjuntos periféricos; a partir de 1975, mais flexível, proporcionando programas diferenciados e permitindo a urbanização de favelas. A partir de 1984, foi **confusa, clientelista e desorganizada.**" (TASCHNER, 1997, p. 52)¹⁴

Assim, é a partir do final do século XIX que o problema habitacional no Brasil foi reconhecido como tal, mas na verdade os primeiros passos para o seu enfrentamento só foram dados a partir do início do século XX, sendo, na realidade, efetivamente enfrentado com ações mais abrangentes a partir da metade do século.

¹³ AZEVEDO, S; (1996), "A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90" texto in RIBEIRO, L. C. de Q; AZEVEDO, S; (org.s) (1996) "A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana", ed. UFRJ, Rio de Janeiro, 1996. p. 75 et seq.

¹⁴ TASCHNER, S. P.;(1997) op. cit., p.52.

2. Planejamento urbano e habitação:

Novos paradigmas de política habitacional e urbana após a Constituição de 1988.

A questão habitacional no século XXI deve ser entendida como reflexo dos antecedentes históricos do problema habitacional das primeiras intervenções e experiências, bem como das conquistas recentes no final do século XX, como o planejamento urbano e as inovações presentes nas novas legislações urbanas e mesmo na nova Constituição Brasileira, que dividiu a responsabilidade pela política habitacional entre a União, Estados e os Municípios, que tiveram a capacidade e responsabilidade aumentada na produção da moradia.

A Questão da Habitação sempre esteve presente em alguns planos urbanísticos, o que mereceria um estudo de como foi tratada pelos planos desenvolvidos para as principais cidades brasileiras, mas isto envolveria um estudo aprofundado que demandaria uma maior dedicação ao tema, um estudo mais abrangente com uma análise mais fina e, embora importante para esta contextualização, cabe aqui apenas a citação.

Analisando, por exemplo, alguns planos urbanos percebem-se neles o reconhecimento da importância de se planejar e equacionar o problema habitacional como um aspecto fundamental no crescimento da cidade.

A maior parte, por exemplo, dos planos urbanos para São Paulo incluíram estudos e levantamento da situação das necessidades reais de moradias, no momento anterior e inicial da aplicação dos planos. Alguns também realizaram as projeções para o futuro, ou seja, para os anos seguintes à aplicação, traçaram metas de acordo com os estudos apresentados, elaboraram diretrizes e enunciaram conceitos que deveriam ser seguidos para que a resolução do problema fosse alcançada. Embora houvesse nestes planos um reconhecimento de que a resolução da questão habitacional seria um dos pontos fundamentais no planejamento das cidades, não houve interesse e esforço por parte das administrações locais para por em prática as idéias e propostas lançadas nos planos urbanísticos.

Segundo Bonduki, 1997,¹⁵ considerando e concluindo sobre as experiências brasileiras apresentadas no HABITAT II em Istambul, classifica-se uma nova fase nas políticas públicas

¹⁵ BONDUKI, Nabil:(org.) (1997), "Habitat - As praticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras", 2º. Ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997. p. 261 et seq.

urbanas a partir destas que se contrapõem ao modelo de gestão das cidades aplicados anteriormente, que se denominou *central-desenvolvimentista* (período compreendido basicamente pelo Estado Novo - 1937-45 - e durante o Regime Militar -1964-85). Os problemas urbanos agravados após 1964, não foram equacionados corretamente por um poder público despreparado para enfrentar o processo de urbanização intenso ocorrido nas últimas décadas, pois estava sob os interesses de agentes econômicos da produção da cidade. Por isso, o planejamento urbano da época, propunha como planos 'natimortos' diretrizes que buscavam em longo prazo equacionar os problemas das cidades.

Assim esse modelo *central-desenvolvimentista* se caracterizava por uma excessiva e muitas vezes inóqua regulamentação do uso do solo via legislação urbanística, uma formulação de gabinete, sem participação popular, com forte influência de planejadores urbanos. Paralelamente há um intenso processo de especulação imobiliária sem que haja ações concretas que façam valer a função social da propriedade urbana gerando o aumento das ocupações de terras, das favelas e a generalização de abertura de loteamentos irregulares ou clandestinos, totalmente a margem da legislação. Surge então no entorno da cidade edificada legalmente pelos agentes imobiliários (a cidade legal), uma cidade real que é habitada precariamente pelo considerável contingente de população que não tem acesso a moradia via setor imobiliário, que também inexistente para os órgãos públicos, uma vez que não reconheciam esta cidade espontânea, construída fora das regras pré-estabelecidas.

"... As críticas às políticas urbanas características do modelo *central-desenvolvimentista* aguçaram-se concomitantemente ao processo de oposição ao regime autoritário, ganhando força ao longo dos anos 80, quando se processa uma longa transição para novas propostas de gestão urbana, ..." (Bonduki, Nabil G., 1997, p 263)¹⁶

A incorporação do poder local (prefeituras municipais) se acelerou a partir de 1989, como uma dessas novas propostas, quando a reforma tributária promovida pela Constituição de 1988, que ampliou os recursos dos municípios, dando-lhes maior capacidade de investimento e autonomia para formular políticas públicas específicas.

O planejamento das cidades no Brasil é resultado do modelo tecnocrático do Planejamento Urbano que foi largamente difundido no País durante os anos 70 e 80 do século XX, devendo-se considerar que essa tradição do planejamento urbano local, estabelecida até então pelo menos nas grandes cidades, passam primeiramente durante o regime militar e a partir da década de 70, a se desenvolver em todo o território nacional, por influência do Serviço Federal de Habitação e

Urbanismo (SERFHAU)¹⁷, alcançando posteriormente, muitos municípios por exigência legal para liberação de recursos financeiros do Governo Federal, e depois também como uma prática que acabou legitimada e generalizada para a maior parte dos municípios brasileiros, no processo pós-constitucional (Constituição Federal de 1988).

Esse processo de planejamento ocorrido a partir dos anos 70 deixou raízes na administração municipal, principalmente através de um corpo técnico integrado às secretarias de planejamento ou urbanismo. Por isso, grande parte dos municípios dispunha de planos diretores integrados de uso do solo elaborados nos últimos 30 anos. Pode-se, assim, pensar que o processo de elaboração dos planos diretores encontrará como pano de fundo uma cultura técnica de planejamento já implantada em muitos centros urbanos.

Também no processo de planejamento urbano no Brasil é importante para a compreensão do debate sobre a Questão da Habitação estudar algumas das discussões, experiências, conquistas e realizações que foram fundamentais para o planejamento recente, tais como as contribuições do Habitat II - Istambul (1996); as inovações para o setor habitacional presente na Constituição de 88; os novos instrumentos jurídicos de uso do solo; as conquistas do Movimento pela reforma urbana; e a municipalização das políticas habitacionais no período pós-constitucional e mais recentemente pela aprovação do Estatuto da Cidade.

Uma questão que não está tratada aqui devidamente, mas com certeza estaria no contexto das realizações recentes, é a questão do "Planejamento Estratégico"¹⁸, surgido nos anos 90, ligado ao processo capitalista de produção do espaço urbano. O conceito está ligado a um dos novos rumos do planejamento urbano, estando pouco consolidado e ainda passível de muita discussão.

O "Planejamento Estratégico", em resumo, é o tipo de plano que trata a cidade como uma mercadoria. A participação da sociedade na elaboração do plano se dá muito mais pela ótica dos empresários, que exercem mais influência do que o poder público e as camadas populares, que devem ser escondidas ou camufladas na maquiagem da cidade. A habitação nestes planos vem mais

¹⁶ Ibid., p. 263.

¹⁷ O SERFHAU foi criado em 1967 e a partir daí passa a desenvolver uma política de incentivos às prefeituras para que elaborem seus planos de desenvolvimento local integrado. Entre os objetivos básicos figurava a modernização administrativa das prefeituras, principalmente através da criação de órgãos locais de planejamento.

¹⁸ O Planejamento Estratégico caracteriza-se como uma forma de vender serviços de aspectos tecnológicos, econômicos, turísticos e ambientais, que tornam uma cidade mais atraente e a colocam, por meio de 'marketing', no roteiro de cidades globais, sendo estas pólos de atração de grandes investidores mundiais. Alguns autores trabalham o assunto como: (VAINER, C. B.: 1999) & (MARICATO, E.: 1997).

como consequência de uma melhoria da imagem urbana, do que como uma prioridade que deve ser encarada pela administração municipal para resolver as necessidades habitacionais da população sem acesso à moradia.

Quanto a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat II - realizada em Istambul em 1996, consolidou um plano internacional de ação, onde foram priorizadas as políticas mundiais com foco no desenvolvimento social e erradicação da pobreza, gestão ambiental, desenvolvimento econômico, governança e cooperação internacional.¹⁹ No documento básico internacional, previamente elaborado para o encontro, dois pontos provocaram grande polêmica: o direito à moradia como um direito humano e a aplicação dos 'direitos humanos' nas ações de despejo, condenando a sua realização. Considerado um marco do debate social na década de noventa, esse evento colocou em evidência a necessidade de reestruturação dos mecanismos institucionais de promoção do bem-estar social dos Estados compromissados com a AGENDA 21 - HABITAT - ISTAMBUL, no sentido de transformá-los ou ajustá-los para o cumprimento dos novos compromissos exigidos pela sociedade.

No Brasil, o rebatimento deste processo se somou a um intenso movimento político e social, que já vinha ocorrendo desde a década de oitenta, quando se iniciou uma reformulação das políticas públicas com ênfase no campo urbano-habitacional.

Como consequência da abertura política e da redemocratização do país nos anos 80, surge um segmento da sociedade, caracterizado como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU, fortemente organizado, unido para apresentar propostas e discutir os problemas e rumos do espaço urbano das cidades. A Constituição de 88 incorporou parte das propostas que emergiram do debate levantado pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que reuniu setores da sociedade civil organizada, órgãos de classe, instituições acadêmicas e segmentos políticos. Entre as inúmeras inovações introduzidas nesta Constituição, cabe aqui ressaltar a reforma tributária e a municipalização das políticas habitacionais. Tais inovações, frente às demais transformações em curso nos cenários nacional e internacional, suscitaram uma revisão geral de atribuições e funções desempenhadas pelas diversas instâncias do poder público.

A proposta da Reforma Urbana foi o reconhecimento da existência da cidade como ela efetivamente é, e assim fazendo-a dar tratamento diferenciado às diversas áreas e ocupantes da cidade, segundo as suas peculiaridades.

¹⁹ Déficit Habitacional do Estado do Rio de Janeiro, (2000) - texto do CIDE - Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro - e do Observatório IPPUR/UFRJ-FASE - retirado na Internet em 20/09/2000 no Website do CIDE.

O MNRU estabeleceu importantes conquistas para o planejamento urbano brasileiro contemporâneo decorrentes da preocupação entre a "cidade legal" e a "cidade real". Enfrentando a necessidade de unir estes dois planos conflitantes a fim de democratizar o espaço urbano, o debate fez com que fossem instituídos os novos instrumentos de uso do solo urbano, que foram definidos na Constituição Federal e incorporado pelos municípios em suas novas leis orgânicas e planos diretores. Destes novos instrumentos, alguns têm forte interferência nas questões habitacionais das camadas populares dos municípios, tais como: o usucapião urbano para áreas privadas; a concessão do direito real de uso em terras públicas; as zonas ou áreas de especial interesse social que estabelecem parâmetros diferenciados do restante da cidade para áreas ocupadas (loteamentos irregulares, favelas), vazios urbanos ou ainda propriedades privadas de interesse para habitações populares. As Zonas Especiais de Interesse Social podem ainda ser definidas, em síntese, no reconhecimento da existência de áreas na cidade fora dos padrões formais e legais de ocupação, criando regras específicas para estas áreas. Também é instrumento poderoso para a regularização fundiária garantindo a manutenção das populações de baixa renda em áreas ocupadas, reduzindo os riscos de remoção. Além disso, elas reconhecem as desigualdades existentes entre os ocupantes de uma mesma cidade., diante de uma cidade legal e de uma cidade real.

Outros instrumentos legais criados pelo processo da Reforma Urbana também podem ajudar, se forem aplicados adequadamente, a amenizar problemas habitacionais, são eles: o Solo Criado e o IPTU Progressivo, que podem gerar renda para um fundo de desenvolvimento urbano/habitacional; as Operações Interligadas ou Urbanas, quando envolvem em suas negociações projetos que beneficiam ou privilegiam as Habitações Populares; e finalmente os conselhos, que se apresentam quando instalados, regulamentados e devidamente representativos como um canal ou fórum de debates para a participação popular democrática. O momento particular do processo de construção desses instrumentos foi o período constitucional nos anos 80 (séc. XX), com a feitura da Constituição Federal, que estabeleceu um marco importante no processo de redemocratização do País, seja pelos seus resultados, seja pelo envolvimento de movimentos sociais ou associações de classe em sua elaboração.

É importante lembrar como as forças políticas ligadas ao campo popular se organizaram, desde 1985, para influir no processo constituinte. Principalmente através da ação de organizações não governamentais e da Igreja Católica, foram criadas as Plenárias Pró-Participação Popular na Constituinte, com âmbito local, regional e nacional. A partir dos debates que se deram nestes

fóruns, foram elaboradas propostas a serem encaminhadas à Assembléia Constituinte. (CARDOSO, A; 1997) ²⁰ O texto constitucional aprovado estabeleceu diretriz geral para o desenvolvimento de políticas sociais, em regra geral, associando-as a direitos básicos dos cidadãos. A questão da moradia foi tratada na Constituição no âmbito da definição das competências, sendo considerada competência comum à União, Estados e Municípios.

Após a promulgação da Constituição Federal, em vários Estados foram criados fóruns de participação popular na elaboração das Constituições Estaduais, visando garantir ou ampliar as conquistas obtidas. Em algumas Constituições Estaduais a questão habitacional aparece como um direito da população a ser atendido pelo Governo, e não apenas como uma competência estadual. O mesmo processo ocorrido no âmbito estadual se repete em nível municipal, seja com relação às Leis Orgânicas, seja com relação aos Planos Diretores. Em estudo do IPPUR/UFRJ, realizado sobre um universo de 50 grandes cidades brasileiras (Ribeiro, 1994)²¹, constatou-se que os Municípios passaram a, cada vez mais, assumir a responsabilidade pelos investimentos públicos com relação às políticas de habitação popular. Deve-se ressaltar a importância destes resultados, uma vez que estabelecem claramente que, por iniciativa das administrações municipais, a política habitacional já sofria um processo claro de descentralização e que a urbanização dos assentamentos populares e a regularização fundiária são políticas tão importantes - ou mais - que as de construção habitacional, invertendo assim a lógica que caracterizou a ação do Banco Nacional de Habitação. Estas políticas ainda dependiam do aporte de recursos pelas instâncias federal ou estadual, mas em 19 grandes cidades analisadas pela pesquisa o IPPUR, já se estabelecia na Lei Orgânica Municipal a exigência da previsão de recursos orçamentários para a moradia popular, garantindo assim, em princípio, a continuidade da política.

Como decorrência deste período anterior está o recente processo ligado à aprovação do Estatuto da Cidade, pela Lei nº 10.157 em 10 de julho de 2001, após 11 anos de tramitação no Congresso Nacional. Este Estatuto foi sancionado pelo presidente FHC com alguns vetos, mas conseguiu-se finalmente regulamentar o capítulo da política urbana da Constituição de 1988, representando uma conquista, passando a ser um instrumento para a luta contra os especuladores do solo urbano e estando a serviço do interesse coletivo das cidades. Nele foram definidas as funções sociais da propriedade como competência da esfera municipal, dividindo esta

²⁰ CARDOSO, Adauto Lucio; (1997). Informações dos textos: - "Descentralização e Racionalização das Intervenções Públicas sobre o Habitat Popular", apresentado no Seminário Nacional Políticas de Saneamento Ambiental; e "A Reforma e os Planos: Uma breve Avaliação", apresentado no Ciclo de Debates da UFF: Intervenções Locais e Regionais e suas Conseqüências Sócio-Espaciais; mimeos - IPPUR/UFRJ, 1997. passim.

responsabilidade juntamente com a elaboração e a implementação do Plano Diretor. Ele poderá ainda ser positivo para a prática dos novos instrumentos jurídicos e sociais, que foram defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, e assim permitir a melhoria das condições de vida da maioria dos moradores das cidades brasileiras. Segundo CARDOSO (2001)²², o Estatuto da Cidade é fruto do processo que teve início em 1986, através do movimento popular, viabilizado pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU, onde a defesa a estes novos instrumentos acabou institucionalizada no Fórum Nacional da Reforma Urbana - FNRU, que encaminhou a Emenda popular ao congresso durante o processo da Constituição de 1988. O Estatuto, consagrou algumas das propostas originais do FNRU, como a gestão democráticas das cidades, o direito a cidades sustentáveis e socialmente justas e a criação de instrumentos que permitiram enfrentar a especulação imobiliária, o que contribuiu fortemente para a ineficiência da ação pública e para o aprofundamento das desigualdades sociais.

Nunca uma Lei foi tão discutida pelos segmentos sociais ao longo de tanto tempo, como foi o Estatuto da Cidade, o que faz notar que poucas vezes se viu tanto interesse e tanta discussão em torno do planejamento urbano. Vários segmentos, públicos e privados, têm promovido debates em torno do tema, e esse é um dos grandes ganhos desta Lei, pois mais do que sua letra fria, seu maior mérito é o interesse que despertou e o processo de discussão desencadeado.

Ainda sobre o assunto diz MARICATO, 2001,²³ que se deve ter cuidado para que os instrumentos não se tornem "letra morta" ou para que eles não venham ainda mais alimentar a dinâmica do mercado excludente, pois diversos instrumentos foram aprovados de maneira que permitem uma interpretação dúbia para a aplicação, por isso é preciso estar atento e vigiar.

"... Se foi difícil aprová-la, não menos difícil será aplicá-la, já que os grandes proprietários imobiliários sempre tiveram importância muito grande na política municipal. Preparemo-nos para a nova fase dessa longa batalha pela reforma urbana." (MARICATO, E; 2001, p. 6)²⁴

Segundo ALFONSIN ; 2001,²⁵ a autora diz que: "... A lei regulamenta uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos, reafirmando o papel central do Plano Diretor como 'espinha dorsal' da regulação urbanística das cidades ..." , o que ressalta que todos os instrumentos deverão

²¹ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; (1994) "Questão Urbana, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas; Avaliação do Programa Nacional de Reforma Urbana." IPPUR/FASE/Fundação FORD, 1994.

²² CARDOSO, Adauto L.; 2001, "O Estatuto da Cidade", IPPUR/UFRJ, mimeo.

²³ MARICATO, Erminia; 2001, "Estatuto da Cidade" in *Cadernos de Urbanismo, ano 3- n.º 4 -2001*, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, pg. 3 a 6.

²⁴ Ibid., p. 6

ser aplicados em áreas estabelecidas, e /ou seguindo critérios, no Plano Diretor. Por isso a Lei "... , delega para os municípios e seus Planos Diretores a tarefa de definir no âmbito de cada cidade, as condições de cumprimento da função social da propriedade e da própria cidade ..." (ROLNIK, R; 2001a)²⁶, e também a nova legislação "... nos afasta da velha ficção tecnocrática dos planos diretores de desenvolvimento integrado, que tudo prometiam, mas não possuíam instrumentos para realizar o modelo idealizado proposto ..." (ROLNIK, R; 2001b).²⁷ E ainda: "... O Estatuto abre uma oportunidade nova e desafiantes para os cidadãos e administradores locais: de intervir, concretamente, sobre o território, na perspectiva de construir cidades mais justas e belas ..." (ROLNIK, R; 2001a)²⁸

Considera-se então que todas essas inovações do planejamento, da legislação e das experiências recentes do final do século XX, vistas até aqui, foram e são importantes para a consolidação de práticas bem sucedidas do planejamento habitacional e políticas/programas de enfrentamento do déficit habitacional, mas ainda não se pensa na quantificação - padronizada e confiável como um instrumento que possa subsidiar e apoiar, ou até mesmo avaliar estas ou novas políticas habitacionais.

²⁵ ALFONSIN, Betânia. ; (2001) "Enquete Estatuto da Cidade" in *Cadernos de Urbanismo, ano 3- n.º.4 -2001*, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, pg.13.

²⁶ ROLNIK, Raquel, (2001a), "*O Estatuto da Cidade - Novas perspectivas para a reforma urbana*", informativo Pólis-homepage, 2001, mimeo.

²⁷ Id. ROLNIK, Raquel, (2001b), "Enquete Estatuto da Cidade" in *Cadernos de Urbanismo, ano 3- n.º.4 -2001*, Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, pg.16

²⁸ ROLNIK, Raquel; (2001a), loc. Cit.

3. Política habitacional no pós-BNH: Atribuição concorrente e novos programas.

O processo recente da atuação de políticas habitacionais, nos anos 90, século XX, se caracterizou pelas ações com as responsabilidades divididas entre as esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal. Este período é caracterizado pelo fim das políticas públicas de habitação nos moldes do extinto BNH e também decorrente das novas medidas legais do fase pós-constitucional e da redemocratização do País. Cabe aqui traçar o panorama de alguns dos programas habitacionais desenvolvidos por estas diferentes esferas de governo, e especificamente no Estado e Município de São Paulo.

Como fonte de estudo e averiguação e fazendo o devido recorte para a análise foram escolhidas algumas das recentes experiências em política habitacional, restringido-se aos programas: da Caixa Econômica Federal/Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - CAIXA/FGTS; da CDHU-SP - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo; e da Prefeitura Municipal de São Paulo-SP, descrevendo-se também a contextualização e as características básicas desses programas desenvolvidos nos anos 90, traçando um panorama dessas políticas recentes, para que se possa comparar os resultados quantitativos obtidos por esses na última década com os números mensurados para as necessidades habitacionais, segundo a metodologia que será discutida neste trabalho.

As contextualizações básicas são a dos Programas desenvolvidos pelos Governos: Federal - CAIXA/FGTS; Estadual e Municipal de São Paulo, enfocando principalmente a década de 90 do séc. XX. Não se pretende dar conta de todas os programas habitacionais implementadas no período, mas sim embasar a avaliação que será discutida no Capítulo III, onde serão trabalhados e comentados os programas citados, e que foram caracterizados de acordo com os períodos políticos e administrações em que foram implementados, podendo-se assim identificar a ideologia política a que estavam ligados e compreender os interesses e a finalidade a que se prestaram para a devida análise .

3.1 - Os programas CAIXA-FGTS

Antecedentes históricos das ações CAIXA -FGTS - do fim do BNH até 1995.

- **O governo Sarney.**

No início da "Nova República", em 1986, o BNH foi extinto e incorporado à Caixa Econômica Federal como manifestação do fracasso de reformulação do Sistema Financeiro da Habitação. Suas atribuições foram fragmentadas entre a Caixa, o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional. Com a extinção do BNH houve uma dispersão das políticas de habitação e saneamento, através de programas habitacionais de curta duração, seja com recursos do FGTS, seja com recursos do Orçamento Geral da União. No que se refere ao saneamento, ocorre uma desestruturação do Plano Nacional de Saneamento - Planasa -, que continuará existindo após o fim do BNH, abrindo entretanto a possibilidade de os municípios e companhias autônomas captarem recursos do FGTS, possibilidade antes limitada às Companhias Estaduais.

No período Pós-BNH, a política habitacional se desarticulou e passou a estar subordinada a vários ministérios. Durante o governo Sarney a responsabilidade pela habitação passou por diversas mudanças ministeriais: chegou a estar vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano; Ministério da Habitação e Urbanismo e ao Ministério da Habitação e Bem Estar Social, mas a Caixa Econômica Federal, como órgão gestor do Sistema Financeiro da Habitação, passou a ser a maior responsável pela política habitacional implementada.

No final da década de 80, a Lei 7.839/89 viria centralizar as contas vinculadas do FGTS na Caixa Econômica Federal o que significaria um aumento de arrecadação. A mesma Lei restabelecia em novas bases o Conselho Curador do Fundo - CCFGTS -, que deveria ser o principal responsável pelo estabelecimento de diretrizes e programas de alocação de todos os recursos do FGTS em consonância com a política de desenvolvimento urbano estabelecida pelo Governo Federal.

- **O governo Collor e Itamar.**

Em 1990, a Lei 8.036 promove alteração na distribuição das competências, com substituição da Caixa pelo MAS - Ministério da Ação Social - como agente gestor, passando a Caixa apenas a agente operador e um dos agentes financeiros do Fundo. Coube ao Conselho Curador do Fundo a aprovação de diretrizes, planos de alocação e peças orçamentárias dos recursos, após sua apresentação pelo MAS. As resoluções do Conselho Curador nº 9/90 e nº 25/90 fixaram as diretrizes e os critérios para a aplicação de recursos financeiros, e estabeleceram os parâmetros gerais para a formulação do Orçamento Plurianual do Fundo para o período 1990-94. Essas resoluções estabeleceram a distribuição de recursos por área de aplicação, sendo 60 % para a

habitação, 30 % para saneamento e 10% para infra-estrutura urbana. Estabeleceram ainda as taxas de juros diferenciadas para os empréstimos na área de saneamento básico e infra-estrutura urbana, sendo que a região Norte, Nordeste e Centro Oeste (exceto Distrito Federal) e o estado do Espírito Santo poderiam tomar empréstimos a uma taxa de juros anual de 6%, enquanto as regiões Sul e Sudeste (menos o estado do Espírito Santo) e o Distrito Federal, a uma taxa anual de 12%. (BONDUKI, 1999)²⁹ Houve também a definição de critérios por Unidade da Federação através de ponderações. O critério mais importante na área de habitação era o déficit habitacional, e em saneamento o déficit no atendimento de água e esgoto, vindo a seguir a participação na arrecadação do FGTS e a população urbana.

Em 1990, foram iniciados vários programas financiados com recursos do FGTS, mas o de maior repercussão foi o PAIH - Plano de Ação Imediata para a Habitação -, que propunha atender 245.000 famílias em 180 dias, em três programas ou linhas de financiamento: Programa de Moradias Populares, Programa de Lotes Urbanizados e Cesta Básica e Programa de Ação Municipal para Habitação Popular (SOUZA, 1998)³⁰.

Na área de saneamento foi criado o Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos - PRONURB. Também foi criado o PROSANEAR - Programa de Saneamento para a População de Baixa Renda -, com recursos internacionais, de agências como o BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

O FGTS suspendeu a realização de novas contratações, de 1992 a 1994, em consequência das irregularidades cometidas, como contratações acima da disponibilidade do FGTS e descumprimento consciente do MAS da aplicação de recursos por U.F. e faixas de renda aprovadas pelo CCFGTS, atrasos nos cronogramas e elevação nos custos. Como saldo da paralisação dos desembolsos, muitas unidades concluídas não conseguiram ser comercializadas, porque seu preço excedia o valor de mercado, o que continuou a ser um desafio para o governo Itamar, que assumiu com o impedimento de Collor.

Com as contratações paralisadas, de 93 a 94 a política habitacional pretendeu resgatar a credibilidade pública ao instituir mecanismos para a conclusão e comercialização de todas as obras financiadas com recursos do Fundo que estavam paralisadas e também viabilizar a retomada de atendimento à classe média. Foram criados programas destinados a atender a população de baixa

²⁹ BONDUKI, Nabil (Coord.) "DESENVOLVIMENTO DE METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FGTS" - Relatório 3 de andamento da proposta. São Carlos - EESC/ USP- FIPAE, 1999. pass.

³⁰ SOUZA, 1998

renda com recursos de origem orçamentária, com o Habitar Brasil. O impacto destes programas no déficit habitacional foi bastante reduzido.

Uma iniciativa importante foi a busca de consolidação de uma nova conceituação de déficit, que gerou o trabalho contratado junto a Fundação João Pinheiro, que vem servindo de base para a definição e quantificação do déficit habitacional. A noção de déficit desenvolvida pela FJP é, na verdade, conseqüência de uma evolução na concepção de política habitacional, que recentemente tornou-se relativamente hegemônica, estando presente nos programas implementados pelo FGTS a partir de 1995. Esta quantificação foi encomendada pelo Governo Federal, no final do governo Itamar Franco, sendo esta, um dos primeiros acordos da política que se implantou no período posterior deste, no governo FHC.

- **O governo FHC.**

Em 1995, ocorre a retomada nos financiamentos de habitação e saneamento com base nos recursos do FGTS. Os novos referenciais agora são princípios como: flexibilidade, descentralização, diversidade, reconhecimento da cidade real, entre outros, de maneira compatível com o debate nacional e internacional, que passou a rejeitar programas convencionais, baseados em financiamentos diretos à produção de grandes conjuntos habitacionais e em processos centralizados de gestão.

A definição de um novo conceito de déficit habitacional foi um dos reflexos deste "novo ambiente" que passou a vigorar na política habitacional do País. Muito mais do que uma questão técnica ou demográfica, o conceito de déficit está intimamente relacionado com aquilo que uma sociedade considera moradia adequada e como entende enfrentar este problema; isto influencia diretamente a concepção de política e o desenho dos programas.

O processo de caracterização do conceito de déficit habitacional, decorrente de uma evolução e reconhecimento do problema habitacional no Brasil, foi marcado pela resistência às remoções de favelas, pelo reconhecimento da cidade real³¹, e pela visão de que práticas populares como autoconstrução em loteamentos periféricos e favelas eram uma solução e não um problema³², o que alterou inteiramente o que se entende por moradia aceitável, adotando-se critérios mais

³¹ Vários trabalhos tratam desta luta, destacando-se os de Carlos Nelson dos Santos, Gilda Blank e Machado da Silva.

³² Esta visão foi formulada e difundida originalmente por John Turner, que desenvolveu uma forte crítica às políticas tradicionais de habitação baseada na construção de conjuntos habitacionais promovidos pelo Estado e, portanto, também à noção de déficit que embasava esta concepção.

flexíveis e tornando indispensável a estratificação do que passou a se chamar "*necessidades habitacionais*", tal qual como foi classificado pela Fundação João Pinheiro.

O trabalho da Fundação João Pinheiro - o qual se tornou a principal referência para se tratar desta questão, a partir da metade da década de 90 (séc. XX) - tem grande importância exatamente por rever a noção de déficit para diferenciar as deficiências das moradias³³, reconhecendo que nem toda habitação que não obedeça aos padrões legais estabelecidos deva ser, necessária e inteiramente, reposta, podendo receber outros tipos de atendimento. Ao incorporar a nova conceituação de déficit da Fundação João Pinheiro, modificou o que passou a ser entendido como moradia adequada, reconhecendo a chamada cidade real, ou seja, assentamentos populares informais e as moradias precárias como um segmento fundamental de intervenção pública, não para substituí-las, mas para melhorá-las. Esta nova visão sobre o déficit é central na política que se formulou, pois se criou uma referência para o desenho de novos programas e modalidades e para a distribuição dos recursos entre eles.

A principal alteração na política de habitação introduzida pelo governo Fernando Henrique Cardoso foi a criação de programas voltados para o financiamento direto ao mutuário final - ao contrário do que ocorria antes, quando o financiamento estava voltado para a produção (Programas Carta de Crédito Individual e Associativo). Em relação ao saneamento, neste período, foi desenvolvido o Pró-Saneamento, que pode ser entendido como uma continuidade do Pronurb e bem como, a reabertura dos financiamentos com recursos do FGTS (que depois foram paralisados novamente em 1998).

As Contratações no período 90/91 estiveram acima da capacidade financeira do FGTS, e uma falta de rigor na contratação de operações, com as contratações concentradas em algumas Unidades da Federação. As consequências disso foram: a inviabilização de novas contratações no período 92/94; a suspensão dos desembolsos financeiros das operações contratadas; a geração de empreendimentos-problema, que fizeram que houvesse a determinação do Conselho Curador de se efetuar compensações nas aplicações dos exercícios seguintes, privilegiando os Estados prejudicados no período 90/91. Houve então uma alteração do modelo, onde o financiamento passou a ser direto ao cidadão e o financiamento ao setor público passou a ser para atendimento à população de menor renda, sem capacidade de acesso ao crédito do SFH. Houve o estímulo ao autofinanciamento e a distribuição de recursos entre as Unidades da Federação passou a ser pelos critérios de população urbana, arrecadação do FGTS e déficit habitacional e de saneamento.

³³ FUNDAÇÃO João Pinheiro. *Déficit Habitacional no Brasil*. Brasília: Sepurb, 1995.

A distribuição de recursos entre áreas de aplicação foi de: 60% para a Habitação e 40% para o Saneamento. Para distribuição de recursos entre Unidades da Federação os critérios foram: 30% para a População Urbana; 17% para a Arrecadação Bruta; 53% para o Déficit. Para o déficit de saneamento a distribuição de recursos ficou em 25% para Água e 75% para Esgoto.

Quanto à distribuição de recursos por faixa de renda para a habitação, foram estabelecidas 4 faixas de renda - até 3 sm, 3 a 5 sm, 5 a 8 sm, 8 a 12 sm -, e o déficit por faixa de renda em cada UF, para efeito de distribuição de recursos, foi reduzido ao percentual do déficit da Faixa I, de 44,54% para 37%, por se tratar de faixa de renda atendida por recursos da União. Os outros percentuais definidos foram: Faixa II - 14,14%; Faixa III - 20,81% e a Faixa IV - 28,05%. As taxas de juros para o setor de saneamento passaram a ser tanto mais altas quanto maior for a riqueza do Estado. A Riqueza do Estado é medida pela arrecadação bruta do FGTS e do ICMS per capita. Foram definidos 3 grupos de taxas: Grupo I - SP, DF, SC, RJ, ES e RS; Grupo II - PR, AM, MG, MT, MS e GO; Grupo III - PE, RN, BA, SE, CE, PA, RR, RN, AL, AP, AC, PB, TO, MA e PI. A distribuição de recursos foi feita 50% em municípios com adensamento superior à média do Estado e 25% em municípios que participavam do Programa Comunidade Solidária, e os projetos prioritários foram: as áreas insalubres; onde havia maior contrapartida; em projetos integrados, onde a população era mantida no local de origem (habitação); em vazios urbanos (habitação); em conclusão de obras (saneamento); em receitas tarifárias compatíveis (saneamento); com baixo índice de perdas (saneamento); em custo per capita (saneamento); em índice de cobertura (saneamento).

O início do período FHC, se caracteriza como um momento de renovação efetiva da política habitacional, implementada nos últimos anos pelo governo federal. Há propostas de novas políticas que não privilegiem a remoção dos assentamentos, e sim a urbanização, procurando fugir do modelo de construção de imensos conjuntos habitacionais nos moldes do BNH, mas este governo falha no atendimento em grande escala à população de baixa renda, onde se concentra o maior volume do déficit habitacional, sendo a maior parte dos programas desenvolvidos para faixas de renda com maior poder aquisitivo.

Os programas e a política habitacional federal - CAIXA/FGTS.³⁴

Como decorrência da quantificação realizada pela FJP para as necessidades habitacionais, os programas implementados pelo Governo Federal a partir de 1995, foram os Programas CAIXA - FGTS, que respondem pelas políticas de saneamento e habitação do governo FHC. Eles foram montados e criados inicialmente para a população com renda de até 12 salários mínimos, e passaram a ter suas metas de aplicação segundo a divisão regional apontada pela quantificação FJP, que caracterizava proporcionalmente o volume das demandas habitacionais regionais. Diante do perfil apontado por esta foram elaboradas as seguintes Linhas de Financiamento:

1- Ao Setor Público.

- Programa Pró-Saneamento- PROSANEAR.

- Programa Pró-Moradia.

2- Ao Cidadão.

- Programa Carta de Crédito Individual e Associativo.

3- Ao Setor Privado.

- Programa de Apoio à Produção de Habitações;

No FINANCIAMENTO AO SETOR PÚBLICO,

⇒ o programa **PRÓ-SANEAMENTO** que visava a redução do déficit de saneamento, esteve dividido nas seguintes MODALIDADES: abastecimento de água; esgotamento sanitário; tratamento e disposição final de resíduos sólidos; drenagem urbana; permitindo ações que vão desde a extensão de redes de água e esgoto, até o tratamento e disposição final de resíduos sólidos (Dentro deste programa existiu a modalidade PROSANEAR - com ações integradas água/esgoto/trabalho social em áreas ocupadas para famílias com renda inferior a 3 sm (R\$ 408), desenvolvimento institucional e estudos e projetos - Saneamento Integrado, que se comportou como um programa, e estava voltado para o atendimento de populações que viviam em áreas degradadas ou que ofereciam risco à saúde e à vida). Teve como seus objetivos "Aumentar a cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e apoiar as ações de saneamento integrado para a população de baixa renda - alvo dos programas do FGTS".³⁵ ... E a partir de 1997 para "Promover a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população por meio de ações de saneamento, integradas e articuladas com outras políticas

³⁴ BONDUKI, (Coord.), 1999. op. cit., pass.

³⁵ Resolução do CCFGTS nº 189, de 29/08/1995.

setoriais, através de empreendimentos destinados ao aumento da cobertura dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e tratamento e disposição final de resíduos sólidos.”³⁶

⇒ O programa **PRÓ-MORADIA**, que tinha como mutuários os: Estados, Municípios, o Distrito Federal ou órgãos das respectivas administrações direta e indireta, os quais atuavam também como Agentes Promotores e Garantidores do financiamento, permitiu vários tipos de ações públicas, desde a urbanização de áreas ocupadas até a construção de conjuntos habitacionais. Seu objetivo foi o “Apoio ao poder público no desenvolvimento de ações integradas e articuladas com outras políticas setoriais, que resultem na melhoria da qualidade de vida da população de menor renda (até 3 salários mínimos), por meio da oferta de alternativas para as famílias que habitam em áreas degradadas para o uso habitacional.”³⁷

O **PRÓ-MORADIA** foi dividido em diversas modalidades: Aquisição e/ou produção de Lotes urbanizados; Produção de conjuntos habitacionais; Urbanização de Áreas; Parcelamento e Regularização fundiária de Áreas; Cestas de materiais de construção; e Infra-estrutura em conjuntos habitacionais.

No **FINANCIAMENTO AO CIDADÃO**, o programa **CARTA DE CRÉDITO**, se propunha a satisfação das necessidades de moradia das famílias com renda inferior a 12 salários mínimos (R\$ 1.632) no individual e 20 salários mínimos (R\$ 2.720) no associativo.

⇒ A modalidade **CARTA DE CRÉDITO INDIVIDUAL** foi destinada à aquisição de habitações ou de lotes urbanizados, construção e melhoria de habitações, aquisição de materiais de construção, onde o mutuário foi o beneficiário final, independente de quem fez toda a tramitação para obter o financiamento. Com o seguinte objetivo “Proporcionar melhores condições de moradia de famílias com renda mensal até 12 salários mínimos, mediante a concessão de recursos diretamente ao Mutuário Final pessoa física através de Carta de Crédito, com preferência de atendimento aos detentores de conta vinculada do FGTS.”³⁸ E a partir de 1997 para “Concessão de financiamentos a pessoas físicas, adquirentes/proprietários de habitações ou lotes, integrantes da população-alvo do FGTS.”³⁹

⇒ A modalidade **CARTA DE CRÉDITO ASSOCIATIVA** foi para a construção de habitações, execução de lotes urbanizados, onde os intervenientes eram os mutuários - pessoas físicas com renda mensal de até 20 salários mínimos (R\$ 2.720). A modalidade esteve voltada

³⁶ Resolução do CCFGTS nº 250, de 10/12/1196 e instrução normativa nº 04/97.

³⁷ Resolução do CCFGTS nº 215, de 23/04/1996.

³⁸ Resolução do CCFGTS nº 184, de 01/08/1995.

para o setor privado. Seu objetivo foi "Destinar recursos para a construção de unidades habitacionais e a execução de lotes urbanizados através da concessão de financiamentos a pessoas físicas, adquirentes de habitação ou lotes, agrupadas em condomínio ou por sindicatos, cooperativas, associações ou pessoas jurídicas voltadas à produção habitacional, promovidos por Companhias de Habitação e Órgãos Assemelhados - COHAB's."⁴⁰

No FINANCIAMENTO AO SETOR PRIVADO,

⇒ o programa **APOIO À PRODUÇÃO DE HABITAÇÕES** foi destinado à produção de novas moradias para as famílias com renda inferior a 12 salários mínimos (R\$ 1.632), com desembolso vinculado à comercialização de cinquenta por cento das unidades habitacionais, onde os Mutuários foram pessoas jurídicas voltadas para a produção habitacional. Voltado para o setor privado, o mutuário é o empreendedor (agente promotor privado). Objetivo: "Destinar recursos financeiros para a produção de empreendimentos habitacionais voltados à população alvo do FGTS, previamente aprovados pelo Agente Financeiro e com desembolso vinculado à comercialização efetiva de, no mínimo, 50 % (cinquenta por cento) das unidades habitacionais."⁴¹

Os RECURSOS PARA OS PROGRAMAS foram os seguintes:

- Para a HABITAÇÃO foi definido mínimo de 60 % da aplicação dos recursos totais, nos programas: o PRÓ-MORADIA com máximo de 18,5 %; no CARTA DE CRÉDITO - Individual - com mínimo de 20 %; em Grupos Associativos com máximo de 50 %; e no APOIO À PRODUÇÃO com máximo de 10 %.

- Para o SANEAMENTO foi definido máximo de 40 % da aplicação dos recursos totais, nos programas de Esgotamento Sanitário, com 40 % desses; no PROSANEAR com 20 %; e em outras modalidades os 40 % restantes.

Estes programas públicos encontram-se com sua contratação paralisada desde julho de 1998, quando ocorreu o contingenciamento do setor público. Nos últimos anos do período analisado, foi ampliado o teto de financiamento da Carta de Crédito Associativo, com recursos do FGTS, para famílias com renda até 20 salários mínimos.

³⁹ Resolução do CCFGTS n° 248, de 10/12/1996 e instrução normativa n° 02/97.

⁴⁰ Resolução do CCFGTS n° 239, de 22/10/1996 e instrução normativa n° 29/96.

⁴¹ Resolução do CCFGTS n°293, de 30/06/1998 e instrução normativa n° 09/98.

3.2 - Os programas CDHU-SP

Origens e histórico da criação e evolução da CDHU.⁴²

A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, como a conhecemos hoje, veio substituir instituições com objetivos muito semelhantes que já foram designadas por diferentes nomes. A seguir pode se ver como foi essa evolução, quando ocorreram as mudanças e a legislação envolvida.

Em 1949 houve a criação da CECAP - Caixa Estadual de Casas para o Povo - autarquia da Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio, visando atender a população de baixa e média renda. A lei de criação desta só foi regulamentada em 28 de fevereiro de 1964, pelo Dec. nº 43.107.

Em 30 de outubro de 1968, a Lei nº 10.262 dá autorização para a CECAP obter financiamentos do recém-criado SFH - Sistema Financeiro da Habitação - para a construção de moradias sob o controle do também recém-criado Banco Nacional da Habitação - BNH.

Em 18 de dezembro de 1975, na Lei 905, constituiu-se a Companhia Estadual de Casas Populares (CECAP- mesma sigla, outra denominação). A expressão "Casas para o Povo" é substituída por "Casas Populares". A Companhia deixa de ser Autarquia e passa a se constituir como Sociedade Anônima por Ações. Esta designação vigorou até ser desativada em 07 de agosto de 1980, pelo Dec. nº 15.468, quando a denominação da Companhia mudou para CODESPAULO - Companhia de Desenvolvimento de São Paulo - através do Dec. nº 16.512 de 19 de janeiro de 1981, mas essa mudança de nome não altera significativamente o perfil de atuação da Instituição, que continua operando com os recursos do SFH.

O Dec. nº 22.061, de 28 de março de 1984, transformou a CODESPAULO na CDH - Companhia de Desenvolvimento Habitacional - vinculada à Secretaria Executiva da Habitação (criada em 3 de novembro de 1983, pelo Decreto 21.592 e subordinada ao Governador do Estado). Neste momento se formula, um novo perfil de atuação para a Companhia, calcado basicamente na utilização de recursos do Tesouro do Estado.

⁴² FONTE: Documentos Internos da CDHU e informações obtidas e consultadas em visita a sede na AV. 9 de julho, nº 4939, São Paulo - SP (Biblioteca, Departamento de Ação Regional e ao Departamento de Projetos e Planejamento) em janeiro de 2001.

Em 14 de dezembro de 1988 ocorre a extinção da Secretaria de Estado da Habitação que é alterada para a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, quando tem suas funções ampliadas, somando as funções do DEOP - Departamento de Obras Públicas - e a Conesp - Companhia de Construção Escolar de SP. A partir da reforma administrativa de 1988, a companhia passa a ser a única empresa estadual de construção, sendo a partir daí denominada CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano.

Segundo os documentos da CDHU, a intervenção autônoma do Governo do Estado na questão habitacional - a partir de diretrizes e recursos próprios - é recente. Até a década de 80, o poder público estadual atuava como executor de programas desarticulados, formulados e financiados pelo Governo Federal. As esferas estaduais e municipais não participavam da identificação das prioridades sociais e tão pouco do processo decisório sobre a operacionalização dos programas a serem implantados.

Uma experiência que marca as tentativas de romper com os processos adotados para construção de conjuntos habitacionais durante os governos militares, foi patrocinada pela Companhia, a partir de 1967, quando ainda era denominada CECAP - Caixa Estadual de Casas para o Povo - e se expressou pela construção do conjunto habitacional Zezinho Magalhães Prado, também conhecido como conjunto Cecap-Cumbica, no município de Guarulhos, na grande São Paulo. O projeto é de autoria de três expoentes da arquitetura moderna paulista: Vilanova Artigas, Fabio Pentecostado e Paulo Mendes da Rocha, que faziam parte dos arquitetos que se opunham politicamente ao regime militar, mas estavam interessados na causa habitacional. "...Tratava-se de um conjunto planejado para uma população de 55 mil habitantes em 130 hectares de área, contando com infraestrutura urbana: escolas, hospital, centro de saúde, posto de puericultura, estádio, cinemas, hotel, teatro, comércio próprio, clube e transporte (no conceito de *freguesia*, uma derivação do conceito de *super quadra* de Lucio Costa em Brasília)..." (SEGAWA, 1999, p. 181)⁴³

Os programas da CDHU por Períodos

Os períodos de atuação do CDHU podem ser caracterizados assim:

O primeiro período de atuação efetiva da então Caixa Estadual de Casas para o Povo - CECAP, vai de 1967 até 1983. É nessa etapa, com predominância entre 1977/1978, que a CECAP começou a se afirmar como *Agente Promotor*, utilizando recursos financeiros da Caixa Econômica do Estado de São Paulo (CEESP), que cumpria o

papel de *Agente Financeiro*. As normas que orientavam as operações de captação de recursos, comercialização de unidades e retorno de créditos emanavam do Banco Nacional da Habitação - BNH.

Um segundo período de atuação, delimitado entre 1979 e 1987 (com predominância entre 1979 e 1980), é caracterizado pela CECAP como tomadora de recursos do BNH, afirmando-se como *Agente Promotor e Financeiro*.

A primeira metade da década de 80 foi marcada pelo declínio e colapso do Banco Nacional da Habitação. A partir de 1980, cessam os aportes de novos recursos financeiros à CODESPAULO/CDH. O governo estadual que assumiu em 1983 tinha como programa de governo a descentralização das ações administrativas e participação da sociedade.

Classificando esses períodos pelas gestões a que estão ligados, pode-se construir também a caracterização dos programas, como são apresentados a seguir:

- **Período de 1983 a 1986 - Governo Montoro - PMDB - 03/1983 até 03/1987;**

PMH - Programa Municipal de Habitação. Iniciado em 1985, objetivava a construção de pequenos conjuntos habitacionais, em cidades de médio e pequeno porte no interior do Estado de São Paulo. O PMH, devido aos seus baixos custos incidentes, permitiu o atendimento de famílias com renda a partir de 1 salário mínimo, com um baixo nível de comprometimento da renda familiar e com prazos bem menores dos que eram praticados pelo SFH.

Tendo como princípio a descentralização da atuação do Governo na área da habitação, foram alocados recursos do Tesouro aos municípios para que estes promovessem diretamente as obras habitacionais, principalmente através de mutirão. Dentro das diretrizes de descentralização e participação, da gestão 1983/86 (Montoro), o Programa foi concebido a partir de participação do Governo Estadual - SEH e CDH - das Prefeituras Municipais e da incorporação da população no processo de definição e elaboração dos projetos (mutirão, auto-ajuda, autoconstrução). Abre linha de crédito para as prefeituras para a compra de material de construção, cuja receita é convertida num Fundo Municipal, administrado pelo CDH em conta vinculada ao Município, que permite

⁴³ SEGAWA, Hugo (1999), 'Arquiteturas no Brasil - 1900 - 1990'. Ed. EDUSP, São Paulo, 2º ed., 1999, p. 181

novos investimentos em habitação popular no mesmo. No **PMH - Programa Municipal de Habitação** - a CDHU teve por atribuição principal repassar os recursos estaduais aos municípios e fornecer o apoio técnico necessários aos mesmos, tais como: elaboração dos projetos de arquitetura e engenharia (loteamento e unidade habitacional); apoio técnico na preparação da obra (treinamento de equipe local); desenvolvimento social e comunitário dos beneficiários; gestão dos financiamentos de cada conjunto, comercialização e regularização jurídica das propriedades.

- **Período de 1987 a 1990 - Governo Quéricia - PMDB - 03/1987 até 03/1991.**

Programas da Modalidade Empreitada Global - SH-1, SH-2, SH-3 e SH-4. Programas feitos em áreas disponíveis, ou doadas pelas prefeituras, adquiridas pela CDHU ou obtidas pelo Estado através de processo de desapropriação. Os empreendimentos habitacionais são construídos por meio de concorrência pública e com a parceria das prefeituras (no interior, a contrapartida municipal é a execução de infra-estrutura do loteamento e a doação de terrenos).

*SH-1 - Programa Habitacional da **RMSP** (Região Metropolitana de SP). Iniciado em 1987, o programa de construção de conjuntos habitacionais na **RMSP** visava, fundamentalmente, responder às pressões de população favelada e grupos sociais organizados.*

SH-2 - Programa Habitacional do Interior de SP. Lançado em 1987 e iniciado em 1988, este programa teve como escopo atender em grande escala os municípios do interior do Estado, em cooperação com o Poder Público Municipal, quer no processo de definição de metas e formas de operação, quer no processo de execução de obras.

*SH-3 - Programa Habitacional da **RMSP** e do Interior de SP - Iniciado em 1990, este programa deu continuidade aos SH-1 e SH-2, ampliando suas escalas.*

Esse novo período, iniciado em 1987, se caracterizou pela desapropriação de grandes áreas na Região Metropolitana de São Paulo para a execução de projetos direcionados a uma demanda organizada que, nos anos de 1986 e 1987, invadira cerca de duas centenas de terrenos públicos e privados. Esse conjunto de projetos foi denominado **Programa SH1**. Outra característica foi a ampliação do atendimento a municípios do interior do Estado, num Programa Habitacional chamado **SH2**, que guardou algumas semelhanças com o **PMH**, pela contrapartida exigida à Prefeitura

Municipal (terreno, infra-estrutura), mas que representava sua negação, pela não utilização da mão-de-obra da população.

Ocorre neste período a importante fonte de recursos conseguida a partir daí, que foi a Lei nº 6.556 de 1989, que eleva em 1% a alíquota de 17% do ICMS (Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços) e destinando este aumento à produção habitacional. É importante lembrar que a Lei que aumenta a referida alíquota foi sendo renovada anualmente. O ICMS-Habitação é instituído e a partir daí, com estes recursos, a CDHU muda a escala da oferta habitacional do Estado, face à absoluta ausência de recursos federais. Dá-se uma expressiva alteração na ação do estado, mediante a instituição de mecanismos próprios de financiamento, para o enfrentamento da questão habitacional. Também neste período, há captação de novos recursos para HIS - Habitação de Interesse Social - através da "raspadinha", Loteria Estadual da Habitação, criada em setembro de 1989, que financiou pequena parcela dos investimentos habitacionais. Posteriormente a arrecadação foi bloqueada pelo Governo Federal e os recursos destinados à Previdência Social.

- Período de 1991 a 1994 - **Governo Fleury** - PMDB - 03/1991 até 03/1994;

SH-4 - *Programa Habitacional da RMSP e do Interior de SP* - Iniciado em 1993, este programa deu continuidade aos SH-1 SH-2 e SH-3.

CE - *Chamamento Empresarial* - Iniciado em 1994, os conjuntos habitacionais são construídos por empreiteiros que participavam de concorrência pública para construção de conjunto habitacional completo, através de licitação. Compreende um pacote fechado tipo "chave na mão". Neste caso a CDHU não compra terrenos, nem projetos, terraplanagem, infra-estrutura, guia, sarjeta, centro comunitário. Compra o conjunto habitacional completo.

Os reflexos da arrecadação do ICMS geraram recursos da ordem de US\$ 320 milhões anuais. Em quatro anos foram comercializados 90.984 U.H.⁴⁴, numa política de subsídios à família, através de bônus, calcula-se que 90% da demanda recebeu algum tipo de subsídio.⁴⁵ A produção

⁴⁴ Antes do início da gestão do governador Quéricia, 1987-1990, haviam sido produzidas pela Companhia 36.792 U.H. (unidades habitacionais), durante seu governo foram produzidas 43 mil unidades finalizadas e 60 mil estavam em obra no final da gestão.

⁴⁵ Subsídios definidos pela Lei do ICMS de 1992, Prestações definidas e compatíveis em:
- até 15% de comprometimento da renda para as famílias de 1 a 3 sal. min.;
- até 20% de comprometimento da renda para as famílias de 3 a 5 sal. min.;

dos conjuntos habitacionais foi realizada através da modalidade *Empreitada Global*, onde 75% das famílias cadastradas apresentavam renda de até 3 salários mínimos.

- **Período de 1995 a 1999** - Governo Covas - PSDB - 01/1995 até 02/2001;

Habiteto - *Cestas de materiais e Autoconstrução (auto-ajuda ou mutirão)*. Iniciado em 1995, o programa foi desenvolvido no interior, onde as casas foram construídas em regime de autoconstrução e as moradias são erguidas pelos próprios mutuários, em terrenos doados à CDHU. Os recursos são repassados às prefeituras que compram as cestas de materiais e administram as obras.

Mutirão - com autogestão de recursos e obras pelas Associações Comunitárias. Iniciado em 1996, o programa foi desenvolvido somente na Região Metropolitana da Capital e administrado em parceria com várias associações, onde a CDHU repassa os recursos para as entidades organizadas, que administram estes recursos e constroem as casas ou apartamentos em regime de mutirão. Os terrenos são da CDHU ou doados pelas associações cadastradas na Companhia como empresas jurídicas.

Nesse período há mudança no perfil de atendimento das famílias - "a casa própria para a faixa de população que vive com um a dez salários mínimos". Os empreendimentos desenvolvidos através das linhas de programas são o **Habiteto**, a **Empreitada Global**, o **Mutirão**, o **Chamamento Empresarial** e os **Programas Especiais**.

A política habitacional do Estado, desde 1990, se ancorava no adicional de 1% da alíquota do ICMS destinado a esta finalidade. A iniciativa tinha tranqüila continuidade e constituía a fonte segura dos recursos direcionados para os programas habitacionais. Do montante de recursos do adicional do ICMS arrecadado, 75% ficavam para o Estado e 25% seguiam para os Municípios.

A partir de 1998, a CDHU já não contava mais com a vinculação automática dos recursos provenientes do ICMS, a manutenção ou aumento do volume dos recursos para a habitação, passa então a depender da vontade política do governo e da Assembléia Legislativa em exercício. O Governo vigente conseguiu sustentar politicamente o fluxo de recursos anteriormente previstos.⁴⁶

- **As Fontes de Recursos da CDHU**

Com o fim da obrigatoriedade legal da destinação para habitação, vinda da arrecadação

- até 25% de comprometimento da renda para as famílias de 5 a 8,5 sal. min.;

- até 30% de comprometimento da renda para as famílias de 8,5 a 10 sal. min.

do adicional 1 % do ICMS, a CDHU depende basicamente que a manutenção desses recursos venha através da discussão orçamentária na Assembléia Legislativa do Estado de SP, de dotações orçamentárias e suplementações de verbas durante o exercício. Uma outra possibilidade de recursos seria através da CAIXA - Caixa Econômica Federal - que substituiu o extinto BNH - Banco Nacional da Habitação, mas a CDHU não tem solicitado estes recursos.

Também se obtêm pequenas receitas para a Companhia através:

- a) dos recebimentos de contratos com mutuários, onde é feito o repasse das prestações à CAIXA e é retida a taxa de administração para a receita da CDHU.
- b) dos contratos de prestação de serviço à outras secretarias (projetos técnicos e assessoria).
- c) da Loteria da Habitação, do Governo Federal (Habitar Brasil), do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

3.3 - Os programas da Prefeitura Municipal de São Paulo - SP (1990/2000)

As gestões durante este período foram 3 (três), respectivamente, caracterizadas em 3 (três) períodos: o primeiro pelo final da gestão da Prefeita Luiza Erundina, do PT - Partido dos Trabalhadores -, até 1992; o segundo pelo Prefeito Paulo Maluf, de 1993 a 1996, que elegeu como seu sucessor o Prefeito Celso Pita no terceiro período, de 1997 a 2000, ambos do PPB - Partido Progressista Brasileiro quando foram eleitos. Quanto às políticas habitacionais empreendidas por estas administrações, tiveram caráter de atendimento à demanda e à população bem diferenciados pela forma de ação e realização.

A Prefeitura no governo de Luiza Erundina desenvolveu política habitacional ampla, de perfil popular e com ênfase na incorporação da participação popular no modelo de gestão da política. Construiu um programa habitacional pioneiro no Brasil, baseado no mutirão autogerido e conhecido como Funaps Comunitário, estruturado no financiamento a associações comunitárias, que viabilizaram a construção de moradias sob a forma de mutirão, gerido pelos próprios moradores

⁴⁶ Investimentos na produção habitacional passaram do nível de R\$ 203 milhões em 1995 para um patamar de R\$ 670 milhões em 1996. Ao longo do exercício de 1998, já sem o ICMS automático via legislação, a CDHU investiu R\$ 469 milhões.

selecionados.

“Nesse programa pioneiro no País, associações comunitárias de construção, verdadeiras cooperativas habitacionais, assinaram convênio com o Funaps (Fundo de Atendimento a População Moradora em Habitações Subnormais), administrado pela Superintendência de Habitação Popular (Habi) da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehab), para receber um financiamento e promover a construção das moradias. Durante a administração municipal, foram firmados 84 convênios com associações comunitárias de construção, atendendo cerca de 11 mil famílias.” (BONDUKI, 2000)⁴⁷

A gestão Paulo Maluf ficou marcada pelo estilo de governo radicalmente antagônico em relação à gestão anterior de Erundina. Inicialmente, o governo Maluf, se dedica, portanto, a fazer profunda revisão da política habitacional anterior e a implantar outro modelo de gestão, destruindo as HABI-Regionais (Departamentos Regionais da Superintendência de Habitação), modificando a operacionalização do Fundo - criado pelas gestões anteriores - de fins específicos para programas habitacionais, porém não fez alterações profundas na estrutura administrativa do setor habitacional.

Na gestão Celso Pita, ex-secretário de finanças na gestão de Maluf, houve uma linha de segmento natural da política habitacional implantada pela gestão do seu antecessor, sendo o maior volume de unidades habitacionais dos programas desenvolvidos entregues nesta época. Estes programas começaram a ser desenvolvidos e aplicados pelas duas gestões anteriores, inclusive alguns mutirões que foram paralisados na gestão anterior e que aguardavam resolução legal para prosseguir as obras, também foram concluídos. No final da gestão, por motivos políticos e eleitorais, houve o rompimento de Pita com Maluf, mas a política habitacional implementada não se modificou e sim se estagnou, provavelmente pela ausência de novos recursos financeiros ou pela má gestão dos recursos até ali disponibilizados.

A gestão Maluf/Pita é caracterizada por eles como a revisão total da política do governo anterior, ou seja, o abandono e destruição de tudo que havia sido formulado antes. Colocou críticas aos procedimentos adotados na produção dos mutirões autogestionários da gestão Erundina, com os argumentos de que as operações eram realizadas em “empreendimentos clandestinos”, havendo “problemas de ordem fundiária, de projeto, de implantação, com lotes não cadastrados, prestações de contas erradas e não aceitas pelo Tribunal”. Começaram então as negociações com o Ministério Público para adiamento do prazo de fechamento das contas anteriores e simplificação do formato

⁴⁷ BONDUKI, Nabil (2000): “Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana”, São Paulo, Ed. Estação Liberdade, 2000, p.36.

das prestações de contas pendentes. Assim muitas obras foram paralisadas e passaram a aguardar uma definição por parte do Tribunal e do Ministério Público para que pudessem dar andamento novamente.

A primeira fase da gestão da política habitacional - 93/94 - Maluf - foi dedicada à elaboração da nova política, onde os Mutirões não eram prioritários. Propõe acabar os com convênios em andamento e priorizar outras práticas. Encomendou-se, por meio de consultorias, levantamentos sobre a demanda e a situação em favelas, determinou-se também a elaboração de um documento com um diagnóstico e as diretrizes da política habitacional, que culminou no documento "A Política Setorial do Governo Municipal para a Habitação", oficialmente definido em 94 e publicado no D.O. do Município de 05/01/95. A coordenação da elaboração do documento ficou a cargo da firma de consultoria Ductor - Implantação de Projetos S.A. . O resumo da política expressa neste documento seria a Verticalização de Favelas, trabalhando com favelas consolidadas. Também designava para a prefeitura uma regra baseada em não "fugir do mercado", fazendo da "Prefeitura um agente indutor do mercado imobiliário", provavelmente através das operações urbanas e das interligadas. Foi expressivamente contra os subsídios e determinava que não se devia mais trabalhar com produção de habitação a fundo perdido. Dentro dos objetivos e diretrizes traçadas para a nova política implementada na gestão Maluf foram definidos os programas direcionados a atender a demanda habitacional do município de São Paulo. Dessa forma foram delimitados os seguintes programas:

- Conclusão dos "**Mutirões Autogestionários**" em andamento no início da gestão Maluf.
- **PROVER** - *Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas*, que foi popularmente divulgado e propagandeado pela gestão com o nome de **Projeto Cingapura**.
- **PROCAV** - *Programa de Canalização de Córregos*.
- **Projetos Especiais** como as *Operações Interligadas e Operações Urbanas*.
- Programa Guarapiranga** - *Programa de Saneamento Ambiental para a Bacia do Guarapiranga*, parceria entre o governo do Estado, a Prefeitura de São Paulo e o BIRD.

Os programas e a política habitacional do município de São Paulo 1993/2000.⁴⁸

Para que se possa entender a Política Habitacional praticada pelo município de São Paulo no período estudado é necessário conhecer um pouco mais sobre cada particularidade e características da formulação e desenvolvimento de cada um dos programas que foram triados para esta análise.

Então, descrevem-se os programas:

Os "**Mutirões Autogestionários**", como passaram a ser identificados, tiveram sua origem na gestão da prefeita Luiza Erundina (89/92), que assinou todos os 94 convênios do programa que dariam origem à aproximadamente 12.000 uhs. até 95. Naquele governo o programa adquiriu a denominação de **FUNAPS Comunitário**, ou FUNACOM, numa referência ao Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal⁴⁹. O programa caracterizou-se pela construção de conjuntos habitacionais através de sistema de parceria entre Prefeitura e futuros moradores, onde se utilizou mão de obra total ou parcial dos mesmos em processo amplo de autogestão do empreendimento. O programa previa a participação integral dos beneficiários em todas as etapas do processo, desde a forma de acesso à terra⁵⁰,

A trajetória dos Mutirões no governo Maluf foi caracterizada como o período onde nenhum convênio foi assinado. No entendimento do governo, os mutirões seriam uma alternativa que funcionaria melhor numa escala menor, em cidades médias ou pequenas, além do que davam problemas de difícil solução, como controle de estoque, roubo de materiais. Também não concordavam com a excessiva autonomia que tinham as associações de mutirantes na contratação das assessorias técnicas. O Tribunal de Contas vinha questionando as prestações de contas e exigindo da Prefeitura que regularizasse essas contas num determinado prazo, pois do contrário os financiamentos teriam que ser suspensos. A administração teria negociado diretamente com o Tribunal uma prorrogação de seis meses para que as associações acertassem as contas sem que fosse necessário suspender as obras.

Entretanto, ao final de 93 a União dos Movimentos de Moradia questiona na justiça a

⁴⁸ Fontes: Documentos e Relatórios internos da Prefeitura Municipal de São Paulo - Gestão Maluf/Pita, e o relatório-estudo de caso do Município de São Paulo realizado na pesquisa "Municipalização das Políticas Habitacionais (1993-1996)", Observatório - IPPUR/UFRJ - FASE, 2000. pass.

⁴⁹ Criado em 79, o fundo atendia à população com renda até 4 sm, mas de forma individual. Na gestão Erundina passou a operar de forma comunitária.

⁵⁰ A aquisição dos terrenos era feita através de desapropriações promovidas pela HABI, incorporação de áreas da COHAB ou do Estado (CDHU), ou ainda através de doação e compra pelo próprio movimento de moradia.

competência legal do Tribunal de exigir as contas na forma que pedia⁵¹. O Tribunal reage decidindo pela suspensão do desembolso para as Associações que não tinham suas contas aprovadas, decisão esta plenamente acatada pela Prefeitura. A repercussão imediata deste fato foi a suspensão das obras, atrasando todo o cronograma do projeto. Diante disso, as associações atingidas se organizam através de uma entidade recém criada, o *Fórum de Mutirões*, da *União de Movimentos de Moradia*, ou da *Central de Movimentos Populares*, para discussão e encaminhamento dos problemas e propostas comuns. Com o bloqueio da saída dos recursos, quase todas as associações procuram coletar recursos próprios para dar continuidade às obras.

O **PROVER** - **Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas** foi o principal programa da gestão Maluf e Pita, que foi popularmente divulgado e propagandiado pela gestão com o nome de **Projeto Cingapura**, concebido, segundo a administração, para atender à demanda por habitação das populações faveladas sem a necessidade de removê-las para outras áreas da cidade, recuperando áreas degradadas do tecido urbano e revalorizando as áreas do entorno.



Figura nº 1- Projeto Cingapura
Folheto de propaganda1 - Prefeitura Municipal SP

⁵¹ Após auditoria nas contas, o Tribunal adota uma nova sistemática na prestação de contas, fazendo novas exigências, tais como adequação retroativa de todas as contas já prestadas e novos cronogramas

As premissas e objetivos gerais: criar novos bairros no lugar das favelas; permitir a permanência das populações na mesma área, respeitando os vínculos estabelecidos com o local onde residem; implantar projetos urbanísticos compatíveis com as características sócio-culturais dos beneficiados; melhorar a qualidade de vida; equacionar as situações de risco dos locais de moradia; regularizar parcelamento, fornecendo título de propriedade dos imóveis. O projeto previa a urbanização de favelas com transferência de parte das famílias para prédios construídos no próprio local. Primeiramente, parte dos moradores são transferidos dos barracos para alojamentos provisórios construídos nas proximidades, abrindo espaço para o começo das obras na favela.

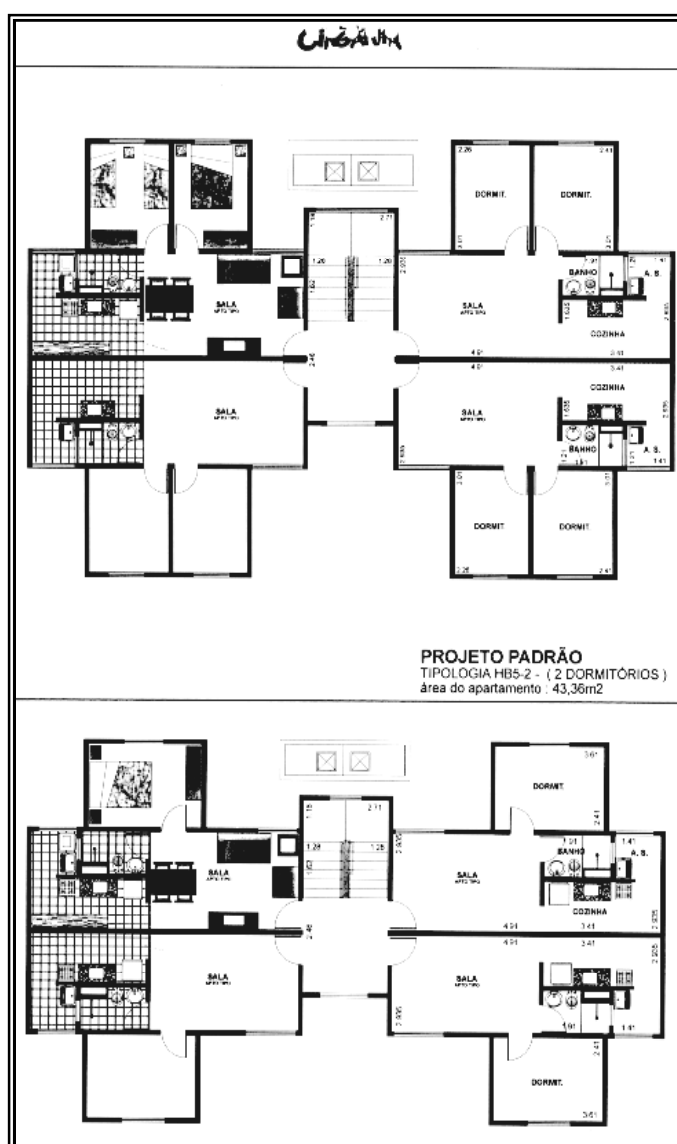


Figura nº 2 - Projeto Cingapura
Projeto Padrão dos Edifícios - Prefeitura Municipal SP.

O espaço aberto com este remanejamento permitiria o desadensamento da favela com a redivisão dos lotes, a implantação de redes e sistema viário, e a construção

de equipamentos comunitários. Os prédios tinham, em geral, cinco pavimentos, com quatro apartamentos por andar, medindo 45.88 m² incluindo área comum. Paralelamente os prédios vão sendo construídos e ocupados pelas famílias dos alojamentos que cedem lugar a outras tantas, e assim por diante. Esta foi a idéia básica para a implantação do projeto.

A escolha pelo financiamento, e não pela doação das unidades construídas, foi justificada pela gestão com base nos resultados de uma pesquisa, encomendada pela Prefeitura à FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, que acusou mudanças no perfil da renda de famílias faveladas em São Paulo, indicando a possibilidade de que uma parcela maior de famílias terem condições de arcar com o financiamento de apartamentos de um padrão melhor. Esta pesquisa atuou especificamente sobre o perfil das favelas e cortiços na cidade de São Paulo, foi realizada entre julho/93 e março/94, acusando um aumento de 152% no nº de domicílios em favelas - de 150.452 em 87, para 378.863 barracos em 93 -, correspondendo a 19% da população paulistana levantada pelo Censo 91.

As negociações com o BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento - para o Cingapura surgiram, na verdade, a partir das discussões acerca de um outro convênio para financiamento de um programa iniciado na gestão anterior, o PROCAV, um programa orientado para a canalização de córregos, implantação de viário e, eventualmente, reassentamento de famílias moradoras nas margens dos rios. O BID condicionava a assinatura de uma segunda etapa do programa à elaboração de um plano de reassentamento definitivo para as famílias⁵².

É nesse contexto que a equipe de negociação da Prefeitura propõe novo financiamento para o PROVER/Cingapura para as favelas. Em 95, entretanto, as negociações sofrem paralização em virtude da posse do novo Governo Federal. A expectativa de que os recursos externos poderiam ser liberados em maio/junho 95 só se concretizaria em junho de 96. Comprometida com contratos em andamento, tendo, inclusive, adiantado recursos para obras, que poderiam posteriormente ser considerados como contrapartida, a Prefeitura teve que prosseguir por conta própria, drenando parte dos recursos disponíveis para o Cingapura. Na realidade, verificando os números da produção habitacional dos programas federais da CAIXA/FGTS, nota-se que a maior parte dos recursos para a produção do Cingapura no município de São Paulo vieram do programa Pró-Moradia, sendo assim não se pode atribuir todo o esforço de recursos somente ao BID e a Prefeitura Municipal.

⁵² Na fase anterior, as famílias eram remuneradas para adquirir uma nova moradia em outro lugar ou se dirigiam para alojamentos provisórios até que fossem construídas novas casas.

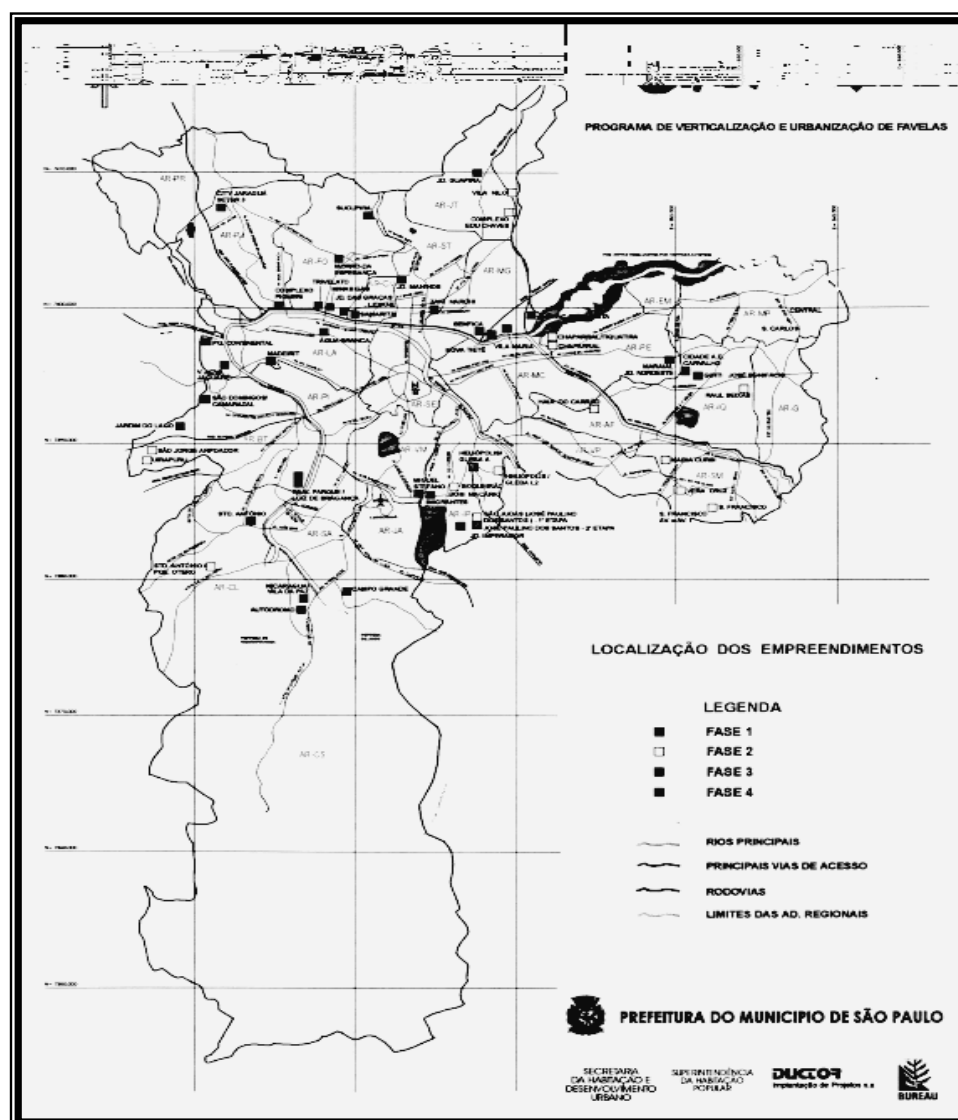


Figura nº 3 - Projeto Cingapura- Mapa de localização dos empreendimentos - Prefeitura Municipal SP.

Na falta de critérios mais precisos para definição das favelas a serem beneficiadas com o projeto, optou-se, com base em informações já disponíveis na SEHAB, por trabalhar com favelas consolidadas com possibilidade de ser integrada à vizinhança - "sem rejeição do entorno", assentadas em terrenos da Prefeitura ou da COHAB. Foram ainda consideradas pela gestão, favelas que possuíam maior nível de adensamento e aquelas com grande ocorrência de barracos em áreas de risco. Como crítica, apontada por muitos técnicos do setor habitacional, a presença efetiva dos empreendimentos se deu em locais mais visíveis da cidade, como as margens das principais vias expressas, com a intenção do 'marketing' político do programa Cingapura na gestão Maluf.

O **PROCAV - Programa de Canalização de Córregos**, Implantação de Vias e Recuperação Ambiental e Social de Fundos de Vale, foi concebido e implantado no governo anterior, Erundina, através de convênio com o BID, para financiamento de obras de canalização de córregos e implantação de vias, incluindo também de remanejamento de famílias que estivessem morando nas margens de córregos. O objetivo principal foi o melhoramento das condições de vida e salubridade dos moradores dos fundos de vale das sub-bacias mais críticas do Município de São Paulo, mediante a canalização dos córregos e obras conexas de vias e habitações, ficando a execução a cargo da Prefeitura do Município de São Paulo. O Programa previa a relocação das famílias na própria área da favela ou em locais próximos, em trechos a serem urbanizados.

Na gestão anterior, durante a 1ª etapa do projeto, as famílias eram transferidas para alojamentos provisórios até que houvessem novas moradias construídas pela Prefeitura. Outra solução adotada era a remuneração das famílias para que adquirissem moradia em outro local. Na renovação do convênio para execução da 2ª etapa do programa, já na gestão Maluf, o BID teria condicionado a liberação dos recursos à elaboração de um plano de reassentamento com soluções mais definitivas, o que deu origem à construção de conjuntos habitacionais.

A segunda fase do programa, coordenado pela Secretaria de Vias Públicas, previa a canalização de 40 km de córregos e o reassentamento de 1200 famílias, o que caberia à SEHAB, que chegou a construir 232 unidades num padrão semelhante ao projeto Cingapura - aptos. de 42m² - a um custo médio de R\$18 mil a unidade → 232 x R\$18.000,00 = R\$4.176.000,00. O programa gerou 3 (três) áreas para reassentamento onde foram construídos grandes conjuntos habitacionais, são eles: O Garagem, no bairro de São Miguel Paulista; O City Jaraguá, no bairro de Jaraguá; e o Inácio Monteiro em Guaianazes.

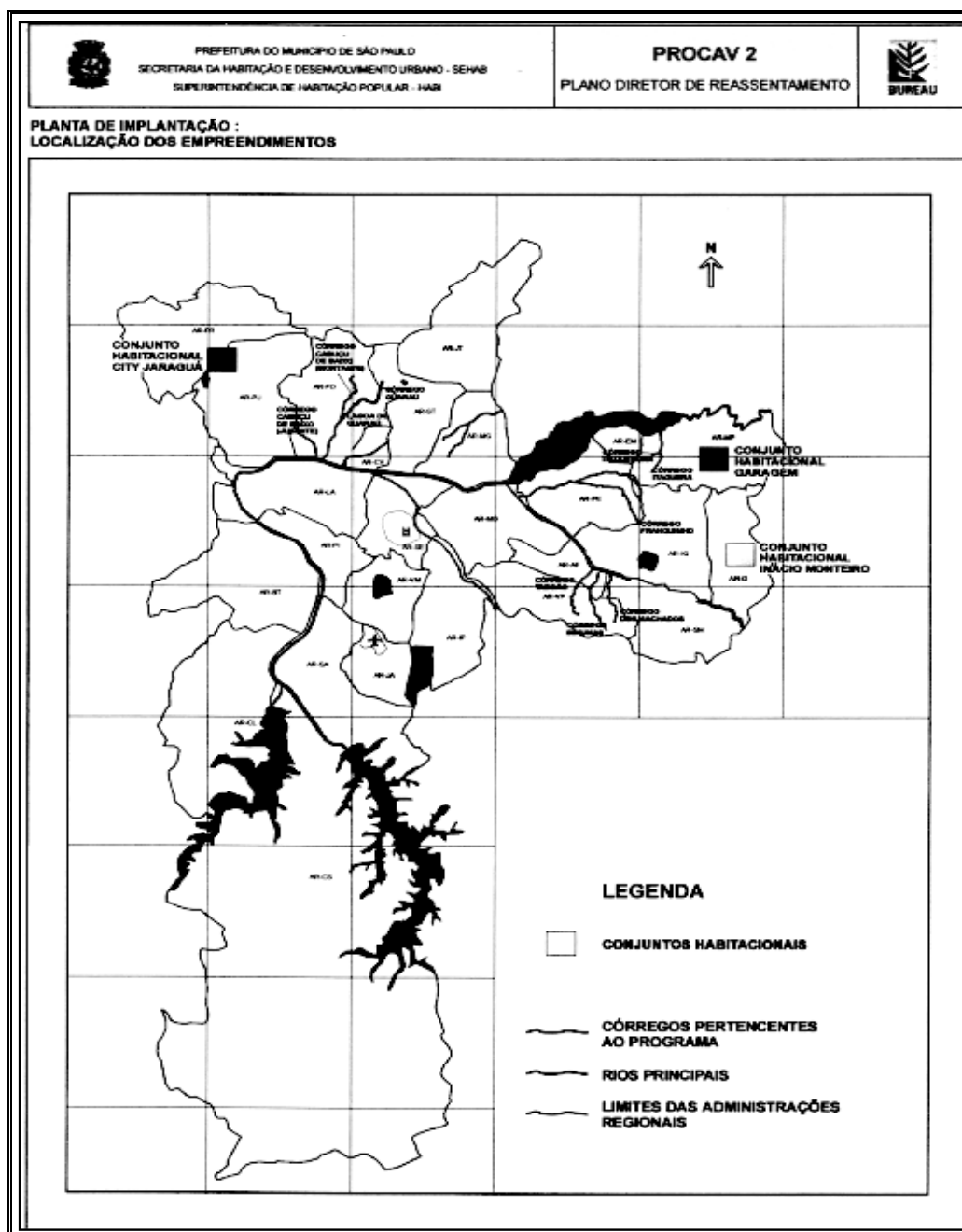


Figura nº 4 - Programa ProcaV-
Mapa de localização dos empreendimentos- Prefeitura Municipal SP.

Os Projetos Especiais. (operações interligadas e operações urbanas)

Na realidade não devem ser classificados como programas, pois tratam-se de instrumentos jurídicos da legislação urbana, que tem como objetivo principal gerar fontes de recursos para o desenvolvimento de programas habitacionais no município, mas resultaram em construção de unidades contabilizadas na produção do município.

As Operações Interligadas e Operações Urbanas - embora não estivesse entre as

motivações centrais nas **Operações Urbanas** programadas até 1996 - Anhangabaú/91, Faria Lima/95 e Água Branca/95 -, a contribuição de aportes à construção de moradias populares aparece enquanto componente subjacente da contrapartida em duas delas, como "solução" para os núcleos favelados implantados nas áreas onde as mudanças estavam sendo propostas, constando no seu programa de investimentos a construção de HIS - Habitação de Interesse Social, para a transferência destas populações. Uma outra operação começou informalmente a partir 96 - Águas Espraiadas. Neste caso, tratava-se da reurbanização de uma área cortada por um córrego, sujeita à inundação e com um grande número de famílias faveladas - em torno de 10.000 barracos (população expulsa).

Quanto às **Operações Interligadas**, na verdade, tratavam-se de um mecanismo de negociação da esfera pública com a privada, através do qual são permitidas determinados tipos de excessões à legislação urbanística para determinado terreno, com a conseqüente geração de sobrelucros para os promotores imobiliários, que retornam à municipalidade uma parcela das vantagens diferenciais auferidas com as alterações, na forma de recursos para produção habitacional. Embora tenha sido herdado de governos anteriores, o mecanismo sofreu modificações durante a gestão Maluf, tanto quanto à sua conceituação como na forma de operacionalização. Sua inserção na legislação urbanística de São Paulo vem de 1986, durante o governo Jânio Quadros. Originalmente a chamada Lei do Desfavelamento, estabelecia que as unidades habitacionais como contrapartida seriam construídas pelo próprio empreendedor, não chegando, entretanto, a entrar em prática desta forma.

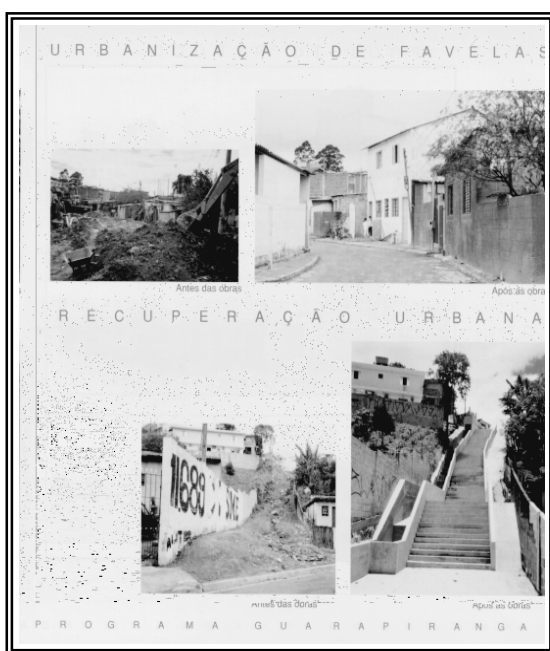
A Lei 10.209/96, estabelece em seu art.1º que:

"Os proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos poderão requerer à Prefeitura (...) modificações dos índices e características de uso e ocupação do solo do próprio terreno ocupado pela favela, ou de outros, de sua propriedade, desde que se obriguem a construir e a doar ao Poder Público, habitações de interesse social para a população favelada (...)."

Somente em 88 a Lei é regulamentada através de decreto, transferindo ao FUNAPS a responsabilidade pela construção das HIS e pelas obras de infraestrutura dos conjuntos. Segundo o mesmo decreto, a contrapartida não poderia ser inferior a 50% do valor do benefício concedido. O governo seguinte, de Luiza Erundina, continuou a utilizar o mecanismo, propondo mudanças na forma de operacionalização. Na gestão Maluf, já segue-se com a aplicação das OI, introduzindo, a partir de 95, alterações significativas na Lei do Desfavelamento, através da aprovação de projeto

que "permitiu a participação dos moradores de cortiço no programa, proibiu as operações em zonas estritamente residenciais, em áreas tombadas, em zonas rurais e nas áreas de proteção de mananciais". O pagamento da contrapartida passou a ser em dinheiro, diretamente ao Fundo Municipal de Habitação, criado pela Lei 11.632/94, em substituição ao FUNAPS e em atendimento a editais de chamamento do executivo, nos quais estariam especificadas, entre outras condicionantes, as favelas/ núcleos habitacionais a serem atendidos pelas O.I.'s durante a vigência do edital. O instrumento passou a ser vinculado ao "Programa Direito à Moradia", na prática canalizando recursos para o projeto Cingapura, pois os empreendimentos eram construídos nos moldes deste programa, portanto sobre os mesmos processos e formas - Prédios, plantas e fachadas nos mesmos moldes do PROVER ou do PROCAV, dando ainda mais força a imagem política e de propaganda que o projeto Cingapura assumiu nos Governos Maluf/Pita.

O Programa Guarapiranga - Programa de Saneamento Ambiental para a Bacia do



Guarapiranga, foi outro programa desenvolvido a partir da gestão Maluf/Pita, mas já havia sido formulada antes pela gestão Erundina, têm impactos habitacionais, é um Programa de parceria entre o governo do Estado, a Prefeitura de São Paulo e o BIRD, que entra com parte dos recursos, com a finalidade de "recuperar a qualidade da água da Bacia do Guarapiranga ... e de melhorar a condição de vida dos moradores que vivem nesta área".

Figura nº 5 - Programa Guarapiranga- folheto de propaganda 1 - Prefeitura Municipal.

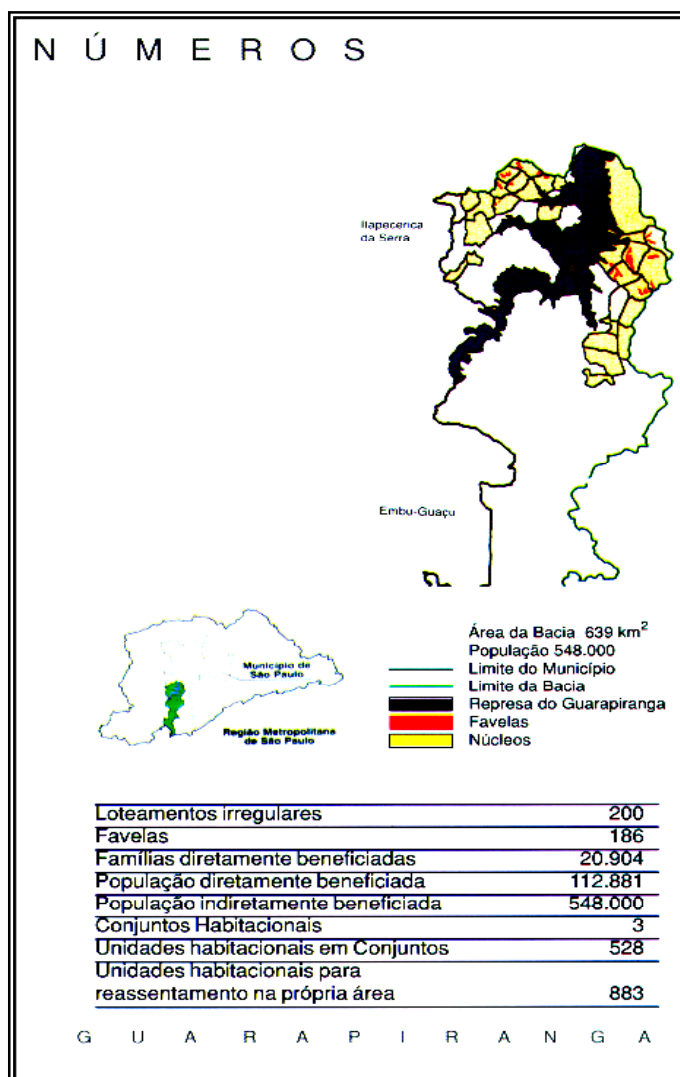
A coordenação do Programa Guarapiranga cabe ao Governo do Estado, que é o tomador do empréstimo, através da UGP - Unidade de Gerenciamento do Programa, ligada à Secretaria de Recursos Hídricos do Estado, e são 4 os executores:

- SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo → responsável pela complementação das redes de infra-estrutura e estações elevatórias para tirar o esgoto a ser tratado em outra área.

- CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano → gerencia o programa nos municípios vizinhos que não têm estrutura necessária.

- Secretaria Estadual do Meio Ambiente → responsável pela fiscalização ambiental, atribuição esta definida pela Lei de Proteção de Mananciais, e também algumas obras de recuperação das margens.

A Prefeitura do Município de São Paulo, responde pelas atividades dentro do



município, fazendo a urbanização de favelas e a recuperação urbana em favelas e loteamentos irregulares. Também ficou responsável também por:

- ◆ construção de um parque ambiental
- ◆ trabalho de pós-urbanização com atividades de educação ambiental
- ◆ construção de 528 uhs. afastadas da represa, que era parte do número necessário para abrigar cerca de 3000 pessoas/700 famílias a serem reassentadas em função das obras de urbanização⁵³ (o restante das u.h.s ficaria por conta da CDHU).

Figura nº 6 - Programa Guarapiranga- folheto de propaganda 2 - Prefeitura Municipal.

⁵³O número de remoções foi grande em virtude de exigências rígidas da SABESP para a urbanização dos assentamentos favelas na bacia, inclusive largura mínima de 4 m para logradouros.

Outros programas de caráter habitacional ainda integrariam, as diferentes gestões, no período desta análise que é de 1991 a 2000, mas estes descritos são os principais e tiveram uma produção significativa para a análise de impactos sobre a quantificação do déficit habitacional que será realizada neste trabalho.

Em resumo, os programas federais - CAIXA/FGTS - foram decorrentes do processo de extinção do BNH, onde a CAIXA herdou a gestão da política habitacional federal e dos recursos vindos do FGTS. Para se estabelecer as regras e prioridades destes recursos, e talvez a pedido do Conselho Curador do FGTS, era preciso estabelecer uma quantificação mais precisa das necessidades habitacionais no País, o que culminou no trabalho que foi realizado pela Fundação João Pinheiro de Belo Horizonte, o qual passou a ser utilizado como parâmetro na elaboração e na divisão de recursos dos novos programas implementados pela CAIXA.

Quanto aos programas da CDHU-SP, embora a origem da Companhia remonte aos anos 50, até os anos 80 esteve articulada e submetida à execução dos programas federais vinculados ao BNH. Sua produção mais expressiva com recursos estaduais se dá exatamente a partir dos anos 90 com o aporte financeiro de 1% da alíquota de 17%, que arrecada o ICMS no estado de São Paulo. De 1991 a 1995 cerca de 85% das moradias produzidas foram entregues à população com renda até 5 (cinco) salários mínimos. Após 1995 ocorre a mudança no perfil de atendimento das famílias - um a dez salários mínimos, por isso não é possível garantir que esse percentual tenha se mantido.

No caso do município de São Paulo, a situação política mostra ter sido a maior particularidade dos programas desenvolvidos no período de 1990 a 2000. Inicialmente há uma guerra política e até mesmo judicial, entre o governo anterior - Erundina - e as gestões Maluf/Pita, que se preocuparam em negar as políticas anteriores para a habitação, implementadas no município. Estes, em vez da continuidade, preferiram adotar 'novos programas', que na realidade não apresentavam novidades. Foram programas que já existiam timidamente em gestões anteriores e passaram por reformulações ou foram "maquiados", assumindo um papel de propaganda da gestão Maluf. Ainda os projetos especiais, que não podem ser considerados programas, mas que geram recursos para a produção de habitação, são manipulados, e tem seus resultados questionáveis, como as Operações Urbanas e as Operações Interligadas, pois são usados aparentemente sem um controle mais rígido para a delimitação das áreas, recursos e regras a serem seguidas pelas partes envolvidas. O programa Prover - Cingapura, a maior 'marca' do governo Maluf/Pita, não foi um programa municipal

pois acabou recebendo a maior parte dos recursos financeiros do programa federal Pró-Moradia - CAIXA/FGTS.

Parte dos Mutirões Autogestionários acabaram sendo concluídos, durante a gestão Pita, devido à demora na resolução dos problemas judiciais. Por causa disso, em sua maior parte, as obras foram terminadas com recursos dos próprios moradores, que não agüentaram esperar por uma solução por parte do Município ou da Justiça. Outra parte das obras tiveram finalmente os recursos liberados judicialmente durante a última gestão, por isso são contabilizadas na produção de unidades do último período, embora tenham sido começados e assinados os convênios ainda durante a gestão do governo Erundina.

Por fim, cabe ainda dizer que estes programas habitacionais, são apresentados neste capítulo como exemplos da atribuição concorrente e de novos programas desenvolvidos no País, estados e municípios, também como reflexo da política habitacional no pós-BNH. Programas estes envolvidos com objetivos centrados em resolver os mais graves problemas relacionados à 'questão da moradia no Brasil', como: a precariedade habitacional; os assentamentos populares, favelas e loteamentos irregulares; a ausência de saneamento básico; a excasses de moradias para a população de baixa renda; a incapacidade de compra da moradia por populares. Para que esses problemas pudessem ser resolvidos, foi preciso estabelecer indicadores e parâmetros confiáveis. A partir disso a quantificação das 'reais necessidades habitacionais', que inclui o déficit, passa a ser questão de extremo interesse por diversos níveis de governo, que com o conhecimento dos seus problemas locais pode traçar metas e prioridades no desenvolvimento das suas políticas habitacionais.

Assim, um dos principais resultados deste cenário foi o trabalho realizado pela FJP em 1995, que veio contribuir para a rediscussão de tema até então ausente, pelo menos durante o final da década de 80 e meados dos anos 90, contribuindo com a formulação de uma nova conceituação a ser utilizada para o conhecimento dos problemas habitacionais no Brasil.



Capítulo II - O Déficit de Moradias: Metodologia e quantificação no Brasil

4. Breve histórico da conceituação e necessidade de quantificação do déficit de moradias no Brasil.

Segundo texto do CIDE - Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro⁵⁴-, desde a metade do século XIX, no âmbito do higienismo, surgiu o debate sobre as questões da habitação a partir do pensamento e das práticas de médicos e engenheiros, que formularam critérios básicos de normalidade, pelos quais se poderia, então, classificar parte do estoque habitacional existente como "subnormal", estabelecendo um ideal a ser alcançado, a moradia higiênica. No final do século XIX, tanto no Rio de Janeiro como em São Paulo, o problema da habitação ainda não se fazia presente nas discussões sobre as reformas urbanas sanitárias, pois as autoridades cuidavam apenas de afastar do centro da cidade as "imagens" degradantes dos cortiços.

O conceito de "habitação insalubre", colocado como uma política, resultou numa enorme operação de demolição dos bairros populares ou quarteirões inadequados, tidos como focos de transmissão de doenças epidêmicas, classificados como "degradados", anti-higiênicos, insalubres etc, onde o propósito básico foi a demolição e realizou-se como uma ação de "limpeza", sem se preocupar com a relocação dessa população. Mas não bastava demolir, como fez Haussmann em Paris, e Pereira Passos no Rio de Janeiro, era também necessária uma atuação de regulação do mercado habitacional, baseada nos padrões mínimos estabelecidos para a habitação higiênica. Para cumprirem essa finalidade, então, foram criados os primeiros regulamentos de edificações e leis de zoneamento. Mesmo assim essa ação regulatória foi insuficiente. Então os responsáveis pela elaboração de ações preventivas e corretoras do problema habitacional passaram a discutir e

⁵⁴ *Déficit Habitacional do Estado do Rio de Janeiro - 2000 - texto do CIDE - Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro - e do Observatório de Políticas Públicas e Gestão - IPPUR/UFRJ-FASE - disponível na Internet em <http://www.cide.rj.gov.br/> extraído em 20/09/2000 as 14:00 h.*

implementar políticas de atendimento à moradia para a população excluída do processo, que com seus próprios recursos não poderiam ter condições de acesso ao mercado habitacional formal sem que fossem beneficiados por longos financiamentos e/ou subsídios habitacionais.

Neste momento surge a noção de déficit e foi classificado como uma insuficiência do estoque domiciliar construído, que não é alimentado pela oferta de novas moradias ou atendida por uma oferta de baixa qualidade, criando uma lacuna de atendimento à demanda do mercado imobiliário. Outras formas alternativas de acesso à moradia eram desconsideradas, tais como a autoconstrução, loteamentos populares, urbanização de favelas. Seguindo esses princípios, os números do déficit tinham como fundamento a substituição de todas as moradias identificadas como *subnormais*, mais o atendimento à demanda não solvável, isto é, a parcela da população sem capacidade de endividamento para adquirir uma moradia no mercado. A "solvabilidade" da habitação, é uma questão extremamente ligada ao processo de acumulação e exploração de uma economia baseada no capitalismo e na exploração da mão-de-obra da classe de trabalhadora:

"O problema da 'solvabilidade', isto é, da capacidade de compra, é definida pelo alto valor relativo da mercadoria moradia, comparativamente ao poder de compra do conjunto da população. Isto acontece pelas dificuldades encontradas pelo capital para industrializar o setor, o que acarretaria uma diminuição do valor unitário da moradia. Mas, por outro lado, a demanda formada por aqueles que têm capacidade de compra (demanda solvável) tende a ser reduzida também, na medida em que o desenvolvimento da produção capitalista leva à proletarização do conjunto da população, fazendo com que o salário seja a forma predominante de acesso aos bens..." (RIBEIRO & PECHMAN, 1983, p. 38)⁵⁵

Ainda sobre esta questão e tentando entender o Problema da Habitação e a existência do Déficit Habitacional, é importante observar estas reflexões para se reconhecer a existência de um problema de difícil resolução:

"Sempre haverá o número exato de habitações (a não ser eventual e transitoriamente) para o qual existe uma demanda monetária. A classe dominante é então obrigada a ter uma resposta para o problema habitacional, porém sem reconhecer que ele é inerente à economia de mercado. Isso ela não pode dizer. Ela cria então um falso problema; o de que existe um 'déficit' habitacional. E então é

⁵⁵ RIBEIRO, L.C.Q.; PECHMAN, R. (1983), col. Primeiros Passos - 99, 1983, p. 38.

obrigada a afirmar que se propõe a eliminá-lo, coisa que ela não tem condições de fazer." (BOLAFFI, G., 1979)⁵⁶

E a questão do crescimento populacional não é a razão relacionada para a impossibilidade de uma resolução frente ao déficit habitacional:

"O *déficit habitacional* não pode ser explicado por um acelerado ritmo de crescimento da população urbana, na sociedade capitalista a demanda por habitações é apenas a demanda solvável, constituída pelos indivíduos que podem pagar o seu preço." (RIBEIRO & PECHMAN, 1983, p. 9, col. Primeiros Passos - 99)⁵⁷

Então, o déficit habitacional trata-se de um conceito totalmente espúrio e destituído de significado, pelo menos quando utilizado numa economia de mercado. O importante é ressaltar que, quando o problema da habitação foi selecionado como uma das prioridades básicas sobre as quais devia concentrar-se o esforço econômico da nação, a partir do conceito de "déficit habitacional", a pergunta não só não foi respondida, como sequer parece ter sido formulada. (Bolaffi, G; 1979, p. 52 e 53)⁵⁸

Segundo estes pensamentos, desde que se reconhece o problema habitacional no Brasil, passa-se a dizer que é preciso reduzir um "déficit de moradias", mas ninguém ou nenhuma instituição, privada ou pública, foi capaz de definir ou conceituar corretamente como caracterizar e quantificar este 'déficit', talvez como consequência de que o Brasil possui exatamente o número de habitações para o qual existe uma demanda monetária, como ocorre com qualquer outra mercadoria.

Para uma possível redução do chamado "déficit habitacional", a produção de moradia passa a depender da existência de um financiamento especial que solvabilize amplamente a demanda, isto é, de longo prazo e com baixa taxa de juros. O comprador recebe uma moradia: produto acabado, construído com a intenção de atender a sua faixa de renda, que pagará durante período prolongado. Para que os compradores consigam pagá-la, a casa deve ser de custo baixo, e durar pelo menos o tempo de amortização da dívida.

Até a existência do BNH, e até mesmo nos seus anos iniciais, era sabida a presença de um déficit habitacional no país, mas por outro lado não havia nenhum conhecimento preciso sobre a sua composição e conceituação, sendo ele apenas o reconhecimento do problema. Sendo

⁵⁶ BOLAFFI, G; (1979) "*Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema*", in MARICATO, E. , "A Produção capitalista da casa e da Cidade no Brasil Industrial"; SP, Alfa-Omega, 1979, p.

⁵⁷ RIBEIRO, L.C.Q.; PECHMAN, R. (1983), op. cit, p. 9.

⁵⁸ BOLAFFI, G; (1979) op. cit, p.52 e 53.

repetido como uma expressão de uso político, e manipulado o seu significado conforme as circunstâncias momentâneas exigiam, isso acabou por gerar enormes deformações na quantificação das "reais" 'necessidades habitacionais'.

As discussões quanto aos conceitos de déficit habitacional e a questão da moradia, dos períodos anteriores à criação do BNH, remetem-se principalmente à identificação dos problemas da habitação e suas conseqüências para a cidade, onde são debatidas e experimentadas várias formas para instituição da "moradia adequada", "decente" e "higiênica". Insere-se assim um conceito diretamente relacionado, mas ao mesmo tempo oposto ao que seria o "déficit", ou seja o que "não é déficit", o conceito de "habitação adequada":

"Nota-se o perigo de empregar termos como 'adequado', 'decente', 'normal', sobretudo quando, não representam o mesmo para cada camada social e para cada momento histórico... No consenso internacional a habitação adequada é aquela que atende a requisitos de ordem estrutural e espacial, de tal modo que assegura condições existenciais para seus moradores compatíveis com as conquistas da tecnologia e da ciência. A segurança e a durabilidade de um lado são elementos de aferição do nível de adequação da residência." (TASCHNER, Suzana P. ; 1975, p. 179)⁵⁹

Ainda neste trabalho de TASCHNER (1975) estão identificados alguns trabalhos de autores que desenvolveram o tema principalmente durante os anos 60 e 70, dos quais se apresentam, a seguir, resumidamente, os conceitos ou a visão, ali expressados, sobre o assunto.

No Diagnóstico Preliminar do Setor Habitação (Brasil, 1966)⁶⁰, busca-se estabelecer um padrão habitacional para as áreas urbanas: "...terá características construtivas que lhe assegurem solidez, com instalações domésticas indispensáveis (luz elétrica, água encanada, saneamento etc), dimensionadas de acordo com o tamanho da família, com um espaço mínimo compatível com as recomendações dos higienistas e psicólogos."

O Comitê de Especialistas em Higiene da Habitação, OMS - Organização Mundial de Saúde - (1967)⁶¹, definia que os requisitos fundamentais para um ambiente residencial saudável estariam relacionados à: número de cômodos, área útil, higiene adequada às normas culturais de cada região, sem confinamento nos dormitórios e locais de estar; separação adequada de acordo com as funções dos cômodos (serviços, estar e dormitórios); saneamento, abastecimento,

⁵⁹ TASCHNER, Suzana P. ; 1975, *Espaço e população: Contribuição ao Estudo da Habitação e da Família no Município de Rio Clard*, Tese Dissertação de Mestrado - Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, p. 179

⁶⁰ *apud* TASCHNER (1975)

⁶¹ *Ibid.*

segurança, conforto térmico, acesso a serviços públicos e privados no entorno ou proximidade da moradia, bem como ao transporte coletivo.

Discutindo o conceito do 'déficit habitacional', Mário Laranjeira de MENDONÇA (1966)⁶², diagnostica 3 grupos principais de habitação inadequada, onde o primeiro grupo é representado pelas habitações estruturalmente inadequadas, a serem substituídas (favelas, barracos, mocambos); o segundo grupo reúne cortiços e casas de cômodo, caracterizado como "estruturalmente sólidos, mas com índice de ocupação excessivo e deficiências nas instalações sanitárias e hidráulicas"; o terceiro grupo seria constituído pelas chamadas casas de periferia, "casas precárias, executadas com técnicas rudimentares pelos próprios interessados e que sofrem muitas vezes ampliações e melhoramentos aos poucos".

OLIVEIRA (1966)⁶³, diz que especialistas em saneamento do meio colocam como o mínimo admitido para cada família e existência de pelo menos um "cômodo habitável" (para estar, comer e dormir); uma cozinha (cômodo usado em parte ou todo para preparar e cozer alimentos); sanitário (chuveiro, privada e lavatório) e local para lavagem de roupas.

DIETZ (1965)⁶⁴, comenta que não há definição clara do que se entende por casa mínima. Os equipamentos mínimos geralmente são estabelecidos como materiais permanentes que não permitam a transmissão de doenças, equipamentos sanitários, área e facilidades adequadas para o tamanho da família.

No relatório final do CODESCO, BOSCHI (1970)⁶⁵ tenta definir um dos tipos de habitação "subnormal" - a Favela - colocando-a como "um subsistema da cidade cujos limites são definidos por problemas legais quanto à propriedade do terreno e pelas relações informais".

O PUB (Plano Urbanístico Básico para o Município de São Paulo, 1969) comenta o conceito de habitação 'inadequada', que segundo ele são aquelas que não apresentam níveis mínimos de segurança, durabilidade, tamanho e salubridade, onde uma unidade inadequada: eria construída com outros materiais que não alvenaria; tendo área construída menor que 25m²; sem água encanada; sem esgoto ou fossa séptica; sem instalações sanitárias.

O Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB, 1971)⁶⁶ conclui que os conceitos são bastante vagos e, salvo o do PUB, de difícil operacionalização, o que normalmente acontece é que

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

"todas as formas de moradia estranhas à arquitetura e ao urbanismo oficial ou legítimo, ganham o nome genérico de habitação subnormal".

TASCHNER (1975), conclui a análise destes autores assim:

"Os parâmetros 'aceitáveis' de habitabilidade são ditados, essencialmente, pelas concepções de vida dos estratos sociais a que pertencem os responsáveis pela formulação da política habitacional. Aliás, percebeu-se já que não há muito sentido no estabelecimento de normas mínimas de aceitação ou rechaço de condições habitacionais - não existe acordo num conceito definitivo de 'mínimo'. As normas devem ser flexíveis para adaptar-se à diversidade de situações e a realidade dominante.

As quantificações dos problemas habitacionais que existiam até então davam conta, quando existiam dados, da população em cortiços, favelas e mocambos, que eram classificados como domicílios "subnormais", mesmo assim apenas para as grandes cidades. O cálculo e uma conceituação precisa só passaram a ser possíveis quando algumas variáveis que levantavam questões da habitação passaram a ser levantadas pelo censo demográfico - principalmente, a partir do Censo de 1970 - onde, pelo interesse do Governo, estas questões foram incluídas, para que pudessem servir de apoio para sustentar a continuidade da implantação da política nacional habitacional do regime militar, e assim justificar o aumento de investimentos no setor a qualquer custo. Este sistema financeiro foi, na verdade, abastecido de capitais sub-remunerados, oriundos de pequenos poupadores (cadernetas de poupança) e de recursos dos assalariados (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS), mas acabou tendo um caráter "redistributivo às avessas", pois dos 4,5 milhões de habitações financiadas durante o período do BNH, somente 1,5 milhões (33%) foi destinado aos setores populares (AZEVEDO, 1988)⁶⁷.

Tudo leva a crer que o setor da indústria da construção e o setor imobiliário foram os grandes beneficiados por este processo, por isto estes estavam interessados também em dimensionar o déficit habitacional (superestimando os números para obterem ainda maiores benefícios e financiamentos). A discrepância da quantificação tem como efeito perverso, entre outros, a impossibilidade de se utilizar estes dados de forma operacional, com um mínimo de segurança, para a definição de ações governamentais (AZEVEDO & RIBEIRO, 1996, p. 75)⁶⁸. Sobre esta discrepância e a superestimação mencionadas há um resumo, descrito na primeira

⁶⁷ AZEVEDO, S., (1988),

nota de rodapé do texto "*A produção da moradia nas grandes cidades*" de ASEVEDO & RIBEIRO, 1996,⁶⁹ que diz o seguinte:

"... O déficit habitacional é um cálculo cujo resultado pode variar, segundo os parâmetros utilizados, havendo entre os especialistas da área uma grande controvérsia."

"... As cifras sobre a última década (80 a 90) se situam entre 5 e 10 milhões de unidades. Em relação a esta variação, ressalte-se que dados da SUDENE estimavam o déficit brasileiro em 1989 na ordem de 6,47 milhões de unidades (SUDENE, 1989). Um documento da Caixa Econômica Federal, por sua vez, calculava o déficit brasileiro em 1991 como sendo de 8,9 milhões de residências (CEF, 1992). Por outro lado, trabalho comparativo da CEPAL (Nações Unidas), sobre o déficit habitacional dos países da América do Sul, América Central e Caribe, entre os anos 1985 e 1992, apontam o déficit brasileiro como sendo de 15,4 milhões de unidades habitacionais (CEPAL, 1993). O Instituto de Desenvolvimento e Apoio à Construção - IDACON - entidade privada ligada à construção, avalia que o déficit brasileiro em 1994 superaria 12 milhões de unidades, sendo que, 77 % corresponderia a famílias com renda de até 3 salários mínimos. Segundo o mesmo Instituto, no ano 2000, as necessidades habitacionais serão da ordem de 18,4 milhões de habitações, sendo que 14,1 milhões relativas a área urbana (Folha de São Paulo, 13/11/1994, p. I-6). Em trabalho recente encomendado pelo Governo Federal, (FJP, 1995) a Fundação João Pinheiro chegou a conclusão que o déficit de novas residências é da ordem de 5 milhões, sendo entretanto necessária a intervenção em outras esferas do *habitat* (saneamento, urbanização, reforma, legalização, etc)."

O déficit habitacional, desde o reconhecimento da questão habitacional, é assim nomeado, mas dificilmente foi explicado e definido sobre a sua composição, bem como a sua eliminação dificilmente foi planejada antes dos anos de atuação do BNH. Foi durante os anos do BNH, principalmente após o fim da década de 70, que alguns trabalhos foram realizados e versavam justamente sobre as questões pertinentes ao cálculo do déficit habitacional. Foram produzidos algumas vezes pelas diretorias de pesquisa do próprio BNH ou simplesmente com seu

⁶⁸ ASEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q., (1996), "Crise da Moradia nas Grandes Cidades. Da questão da moradia à reforma urbana" Rio de Janeiro, ed. UFRJ, 1996, p. 75.

⁶⁹ Ibid., p.14.

apoio direto ou indireto, pois era preciso um método para quantificar e qualificar a escassez ou deficiências das moradias brasileiras para que pudessem servir como instrumento para o desenvolvimento de políticas habitacionais de impacto frente ao déficit habitacional.

A conceituação de déficit está, portanto, intimamente vinculada à política habitacional. Por exemplo, durante o período do BNH, quando predominou uma política voltada para a construção de unidades, foi reforçada a concepção de que todas as moradias fora do padrão mínimo deveriam ser substituídas. Algumas das metodologias que foram adotadas naquele período são excessivamente simplificadas, como a que supõe que o déficit seria expresso pela relação moradias adequadas/número de famílias existentes (DDSE/SDS/BNH-1990, p. 17)⁷⁰. Alguns destes trabalhos privilegiavam a questão do saneamento e "as exigências mínimas da função urbana, a localização da habitação e de seus requisitos mínimos em termos de abastecimento e acessibilidade às instalações públicas e privadas." (GERM-1973-Porto Alegre, p. 8)⁷¹. Outro acordava que é necessário discutir muito bem o critério das metodologias utilizadas, por ser o déficit habitacional "um conceito pouco preciso e, portanto, sujeito a interpretações diversas," (FIDERJ/SIPE/SECPLAN/BNH-1977 - Rio de Janeiro)⁷². A maioria tem aspectos em comum, adotando como procedimento básico classificar o déficit em subtipos, por "déficit quantitativo, calculado como a soma de famílias conviventes e domicílios improvisados, que pressupõe o incremento no estoque de moradias, e o déficit qualitativo, que abrange, além dos domicílios rústicos, também os domicílios deteriorados, tanto os muito antigos, como aqueles que apresentam estrutura física danificada." (SUDENE/DPG/IES/BNH-1989, p.11.)⁷³.

Antes mesmo da Fundação João Pinheiro (FJP), PRADO E PELIN, pesquisadores da Fipe já haviam desenvolvido uma metodologia que antecipou a conceituação da FJP (o déficit em subtipos: como moradia conjunta, moradia precária e moradia deficiente) (FIPE, 1993, p. 14.)⁷⁴. Segundo FIPE/CBMM, PRADO e PELIN, 1993, "moradias adequadas, são as que possuem: família única, servida de infra-estrutura, de material

⁷⁰ DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ECONÔMICO/SUPERINTENDÊNCIA DO DESEV. SOCIAL, GERÊNCIA DE PESQ. SOCIAL/COORDENAÇÃO DE ANÁLISE, (1990), "Estimativa do Déficit Habitacional do Interior em 1990 (projeções sobre o censo de 1980)", BNH, São Paulo, 1990.

⁷¹ GERM- Grupo Executivo da Região Metropolitana - Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Documento 25, "Déficit Habitacional - Programa para avaliação", Porto Alegre, 1993, p. 8.

⁷² FIDERJ/SIPE/SECPLAN/GOVERNAD, DO EST. DO RJ, "Das condições habitacionais no Est. do RJ - Indicadores de Déficit e de conforto habitacional", BNH - Rio de Janeiro, 1977.

⁷³ SUDENE/ DPG/ IES/BNH-(1989), "Diagnostico Habitacional do Nordeste", Recife, 1989, p. 11.

⁷⁴ PRADO, E. F. S.; PELIN, E. R. ; (1993) "Moradia no Brasil : reflexões sobre o problema habitacional." 1a. ed [São Paulo,] : Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração : Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1993. P.14.

durável de uso específico para moradia.", onde são associados a este, 3 tipos de déficit (fonte censo de 1980 e PNADS), com cruzamentos realizados por faixas de rendas, grau de urbanização e regiões.

As diferenças entre as metodologias da FIPE e Fundação João Pinheiro residem na soma dos números obtidos da composição do déficit, que a FIPE classifica como a soma das categorias: moradia conjunta (MC), moradia precária (MP) e moradia deficiente (MD), onde a FJP estabelece que o déficit "core" é a soma apenas da coabitação (MC) e das habitações precárias (MP) e que a estas só podem ser incorporadas uma outra categoria - a demanda demográfica - que estabelece a demanda por novas habitações. Mas segundo a FJP, há uma outra parcela onde o estoque não necessita ser repostado, os domicílios inadequados (MD), dividido em 3 (três) tipos: por adensamento, por infra-estrutura e por aluguel maior que 30% da renda.

Juntando e observando o conjunto das metodologias propostas, é possível que se possa traçar indicativos no rumo do consenso, nos processos de cálculo do déficit habitacional, e talvez, a Fundação João Pinheiro, tenha dado este primeiro passo.

5. A conceituação de 'déficit habitacional' segundo a Fundação João Pinheiro e a partir desta.

"Se existe um certo consenso, por um lado, sobre a gravidade do problema habitacional no País, verifica-se, por outro lado, uma discrepância entre os números apresentados. (...) Para que se possa superar os limites ideológicos desse debate é preciso discutir, primeiro, os termos da metodologia a ser utilizada, buscando construir categorias de análise que reflitam, as carências da população." CARDOSO (1998; P. 1).

A tentativa que buscou construir estas categorias de análise foi, então, expressa nos anos 90, pelo trabalho da FJP. Neste trabalho, a Fundação mostra porque os números até ali haviam sido calculados de modo bastante discrepante, onde a defasagem de domicílios, para suprir o estoque de moradias, resultavam em números que variaram desde 4 milhões até 20 milhões de unidades. Esta variação deveu-se à amplitude dos critérios adotados.

Apesar da sua importância inquestionável, questão habitacional no Brasil tem sérios problemas no seu dimensionamento. São muitos e diferentes os interesses na superestimação do número: o setor imobiliário manipula para conseguir maiores incentivos e/ou financiamentos do governo para investir; o próprio governo trabalha os números de acordo com os seus interesses políticos momentâneos; e os institutos e associações de classe também agem de acordo com os seus interesses particulares.

Para superar este problema, a FJP conceituou a noção de necessidades habitacionais e a desmembrou em três categorias: *demanda demográfica, inadequação das moradias e déficit habitacional*, estabelecendo padrões mínimos para diferentes deficiências da moradia, incluindo saneamento e infra-estrutura. Com esta conceituação, pode-se diferenciar a quantificação das *necessidades habitacionais*, por cada uma destas categorias, sendo que os números de cada uma delas não podem, em hipótese alguma, ser somados, pois uma mesma moradia pode apresentar diferentes tipos de deficiência.

Assim, em função de ressalvas que têm sido apresentadas, a metodologia da FJP tem sido aperfeiçoada por técnicos que têm trabalhado com o tema, como GONÇALVES,

Robson R. (1998)⁷⁵, da diretoria de pesquisas do IPEA, que utilizou os aspectos da metodologia da FJP, mas praticamente só trabalhou e desenvolveu o conceito de déficit "core" a partir dos conceitos estabelecidos pela FJP e modificou o recorte das faixas de renda, ampliando de 3 para 10 faixas, e trabalhou os dados a partir das PNAD, atualizando os números, o que permitiria o acompanhamento da evolução.

O IPEA (GONÇALVES, 1998), sobre a base da FJP com a metodologia próxima, fez a partir dos dados da PNAD a estimativa do que chama de *core* déficit, permitindo acompanhamento da evolução, e neste, o déficit é avaliado a partir de elementos básicos: rusticidade das estruturas físicas da habitação; inadequação de unidades - físicas ou funcionais -, domicílios esporádicos ou improvisados; e coabitação de famílias. Pode-se acrescentar adensamentos no domicílio e quarto/cômodos não rústicos, onde todos são indiscutivelmente associados ao conceito. Em todos estes são feitos os cruzamentos por faixas de rendas e Unidades da Federação.

Também CARDOSO, Adauto L. (1998), do Observatório de Políticas Públicas e Gestão Urbana - IPPUR/UFRJ⁷⁶, em alguns estudos⁷⁷ fez críticas e restrições à metodologia e desenvolveu adaptações, como incluir os inadequados por aluguel como um tipo de déficit habitacional, caracterizando-os também como parte da demanda por novas habitações, e ainda, simplificou e universalizou os critérios sem distinção de renda para caracterizar os domicílios inadequados pela infra-estrutura. Os dados foram trabalhados por municípios com as bases censitárias do IBGE (Censo 1991).

⁷⁵ GONÇALVES, Robson R. (1998) "O Déficit habitacional Brasileiro: distribuição espacial e por faixas de renda domiciliar. Rev. Estudos Econômicos da Construção", vol. 2, n 4, 1998.

⁷⁶ IPPUR-UFRJ. *Déficit habitacional na Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: IPPUR, 1998.

⁷⁷ Para a Baixada Fluminense sobre a base da FJP, para 45 municípios brasileiros além da Baixada, na pesquisa de avaliação da política habitacional municipal para Finep (1999), e também posteriormente, para todos os municípios fluminenses numa parceria com o CIDE - Centro de informações e Dados do Estado do Rio de Janeiro (2000).

Quadro Resumo dos Conceitos Recentes.

Déficit Habitacional - Propostas de Alteração de Metodologia da FJP.

CONCEITO	DEFINIÇÃO ⁷⁸	DADOS Componentes FONTE IBGE
Segundo o IPPUR-Observatório, Cardoso, 1998 sobre a base da FJP. Necessidades Habitacionais Conceito amplo e que inclui o déficit, subdividido em 3 subtipos (feito para 45 municípios brasileiros e baixada fluminense, censo 1991)	Déficit Habitacional Necessidade de reposição em Habitação Precárias, Coabitação e em aluguel excessivo no comprometimento de 30% da renda, p/ faixa até 5 SM	- Habitação Precária <i>domicílio improvisado; domicílios rústicos;</i> - Coabitação familiar. <i>Famílias conviventes;</i> <i>Quartos/cômodos cedidos ou alugados.</i> - Domicílio com Ônus Excessivo com Aluguel; > que 30% da renda, p/ faixa até 5 SM
	Inadequação de Moradias Necessidade de habitações por melhorias da habitação, carentes e inadequados em infra-estrutura por critérios universais; Necessidade de habitações por Adensamento por compartimento domiciliar	Inadequado pela Infra-estrutura Básica (carentes mais inadequados*); Carentes - ausência de um, ou mais, dos quatro serviços básicos de infra-estrutura, simplificação; Inadequados - universaliza critérios sem distinção de renda
	Demanda Demográfica Construção de novas moradias para atender o aumento da população.	Projeção para 2000, da taxa de crescimento populacional, baseada nos censos anteriores, 1980, 1991 e 1995.
CONCEITO	DEFINIÇÃO	
Segundo IPEA/ Gonçalves, 1998, sobre a base da FJP. Metodologia próxima, Estimação do que chama de <i>core deficit</i> . Dados da PNAD, que permitem acompanhamento da evolução.	Onde o déficit é avaliado a partir de 3 elementos básicos; - Rusticidade das estruturas físicas da habitação - Inadequação de unidades, físicas ou funcionais, domicílios esporádicos ou improvisados - Coabitação de famílias Pode-se acrescentar - Adensamentos - Quarto/ cômodos não rústicos. Todos são indiscutivelmente associados ao conceito; São feitos os seguintes cruzamentos; Por faixas de rendas e Unidades da Federação.	
CONCEITO	DEFINIÇÃO	
Segundo FIPE/CBMM, PRADO & PELIN, 1993 ⁷⁹ . "moradias adequadas, são as que possuem: família única, servida de infra-estrutura, de material durável de uso específico para moradia." Então são associados a este 3 tipos de déficit (fonte censo de 1980 e PNAD) cruzamentos; Por faixas de rendas, grau de urbanização e regiões.	Déficit por moradia conjunta: Diferença entre o total de famílias e o total de domicílios permanentes. Semelhante a FJP em coabitação. Déficit por Moradia Precária. - Moradias improvisadas, - Moradias precária ou rústica Semelhante a FJP em Habitação Precária. Déficit por Moradia Deficiente. sem Canalização interna de água e rede de esgoto Semelhante a FJP em Inadequado pela Infra-estrutura.	

⁷⁸ ver definições dos componentes em FJP e IBGE, ou na pág. 74 deste trabalho.

⁷⁹ O conceito da FIPE, gera um único número resultante da soma dos 3 tipos de Déficit Habitacional.

3. Detalhamento da metodologia de quantificação do déficit pela FJP.

Apresenta-se aqui a caracterização da metodologia e a formação de um novo conceito pela Fundação João Pinheiro em 1995, um dos objetivos principais deste trabalho e como uma das questões a serem discutidas, traçando e resumindo as definições e fórmulas para composição das variáveis e sub-itens que compõe o Déficit Habitacional e as demandas habitacionais.

A quantificação elaborada pela FJP teve como objetivo a identificação do *COMO* e o *PORQUÊ* dos procedimentos de quantificação da questão habitacional no Brasil. Assim começa seu estudo argumentando que as estimativas sobre o tema variaram entre 6,5 a 15,4 milhões de unidades, devido principalmente à diversidade dos métodos para o cálculo, que geraram na prática a difusão de números míticos de 10 a 12 milhões repetidos por autoridades governamentais, estudiosos e empresários ligados ao setor imobiliário. Observou assim que tal discrepância tem como efeito perverso, entre outros, a impossibilidade de se utilizar estes dados de forma operacional, com um mínimo de segurança, para definição de ações governamentais.

Partindo do esclarecimento da confusão conceitual, estabeleceu que o conflito ao termo déficit habitacional dá-se em relação aos itens:

Demanda demográfica	X	Construção de Moradias
----------------------------	----------	-------------------------------

Existem duas situações diferenciadas na composição da demanda habitacional. A primeira devido ao aumento da população que está ligado ao crescimento demográfico das cidades, onde deve ser previsto um aumento espontâneo do estoque de novas habitações para suprir este tipo de demanda, sendo diferenciado de uma segunda situação, onde devem ser contabilizadas as moradias que deveriam ser construídas para suprir problemas existentes dentro do estoque domiciliar, ou seja, a construção de casas para famílias em condições precárias de salubridade, segurança e convivência. Isso levou alguns leigos ou ingênuos a acreditar e postular que o conceito de 'déficit habitacional' seria expresso em um único número, o dimensionamento do incremento ao estoque, ou seja a necessidade de construção de novas moradias (Os "sem teto", os em situação de "miséria", as favelas, cortiços, moradias sem condições sanitárias e estruturais, juntamente com o crescimento demográfico - demanda solvável e não-solvável; todas estas categorias deveriam contabilizar a construção de novas moradias para a substituição, reposição e até transferência destas demandas).

O que diferencia justamente a quantificação da FJP é que nela se reconhece que existem problemas habitacionais, no meio urbano, que podem ser resolvidos sem que haja necessidade de construção de novas moradias, não sendo esta a única solução para algumas das demandas conhecidas. Assim são estabelecidos outros dois conceitos, que não fariam parte do 'déficit', ou seja da escassez de moradia no estoque construído, que a partir da FJP em 1995, seriam definidos como:

A 'inadequação de moradias' - classificada como os problemas na qualidade de vida das residências, isto é, as especificidades das residências.

("melhorias da habitação")

E a 'demanda demográfica' - número de moradias adicionais ao estoque para atender crescimento demográfico num determinado intervalo de tempo.

("quem casa quer casa")

Diante destes novos conceitos delimitados, estabeleceu-se que estes estariam ligados a estratégias diferenciadas para combater, reduzir ou até mesmo erradicar alguns dos problemas habitacionais, não sendo mais nomeado como 'déficit habitacional', mas chamando a quantificação realizada de um levantamento das "necessidades habitacionais", um conceito mais amplo que incluiria os três itens descritos antes, caracterizando estes novos conceitos através de uma metodologia, onde se trabalhou para definir e esclarecer o que é o "estoque de moradias" e a questão "domicílio adequado". Esclarecendo a confusão conceitual, caracterizou-se cada um dos tipos de necessidades habitacionais como sendo:

A Demanda demográfica: deve dimensionar quantas moradias adicionais devem ser acrescentadas ao estoque para acomodar condignamente o crescimento populacional em determinado intervalo de tempo (obs.: não deve ser contado o déficit acumulado, nem a inadequação de parte do estoque de moradia no ponto inicial);

A Inadequação de moradias: quantificada pelas clientelas potenciais para programas complementares específicos que conduziram a melhorias na qualidade de vida de seus moradores (obs.: não envolve construção de novas moradias, isto é, não afeta o tamanho do estoque);

O Déficit habitacional: a necessidade de construção de novas habitações para resolver problemas sociais detectados em certo momento e específicos da habitação (no ponto inicial), deficiências e escassez no estoque e aos aspectos físicos da moradia num determinado intervalo de tempo.

Após essa distinção, a FJP elaborou e definiu os 3 conceitos, que possuem características diferentes, podendo ser acrescido ao déficit somente a demanda demográfica, quando esta for confiavelmente estimada:

Déficit habitacional:

É a construção de habitações para resolução da deficiência e escassez no estoque e também de problemas sociais acumulados e aos aspectos físicos da moradia até um determinado intervalo de tempo.

Inadequação de moradias:

É a quantificação das clientelas para programas específicos sem a necessidade de construção de moradias, mas sim contribuição para a melhoria das condições de vida desta clientela (Qualidade de Vida).

Demanda demográfica:

É o incremento ao estoque num determinado intervalo de tempo, sem levar em consideração o Déficit-Habitacional acumulado nem a Inadequação do estoque no ponto inicial.

Para exemplificar a diferenciação destes conceitos foram usadas fórmulas, utilizadas pela Fundação como uma forma de explicar a diferença dos conceitos, que são demonstrados a seguir:

t_0 - ponto inicial

t_1 - ponto final.

H_{t_0} - estoque habitacional em $t_0 = H_1 + H_2$

H_1 - segmento estável do estoque.

H_2 - segmento instável ou precário do estoque (reposição).

H_3 - segmento com inadequações.

ΔH_1 - Necessidade de incremento por demanda demográfica (incremento por crescimento populacional, exclui déficit acumulado)

ΔH_2 - Necessidade de incremento do estoque por coabitação familiar em t_0 (por falta de qualidade habitacional da população existente).

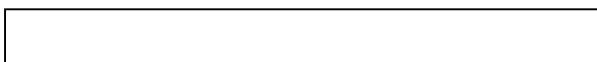
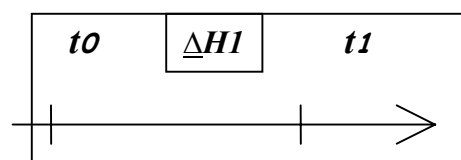
Então:

Déficit habitacional em $t_0 = H_2 + \Delta H_2$

Necessidades em t_0 , de substituição ou incremento por problemas sociais detectados em t_0 .

Demanda demográfica = ΔH_1

Crescimento do estoque necessário à acomodação do crescimento populacional entre t_0 e t_1 .



(esperado, estimado).

$$\text{Necessidades Habitacionais} = H2 + \Delta H2 + H3$$

Situações que devem ser avaliadas de $t0$ para $t1$ quanto ao déficit.

- 1) Manutenção Absoluta: caso todo incremento no estoque - $\Delta H1$ - tenha ocorrido com características estáveis = $H1$ (segmento estável)
- 2) Incremento: caso $\Delta H1$ gere problemas sociais (específicos da habitação)
- 3) Redução Absoluta no Déficit Habitacional: atuação dos setores em $H2 + \Delta H2$, além de atender $\Delta H1$.

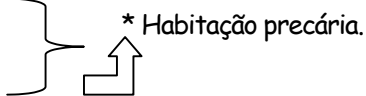
Conclusão:

$H3$	\neq	$H2 + \Delta H2$	\neq	$\Delta H1$
<i>Inadequação</i>		<i>Déficit habitacional</i>		<i>Demanda demográfica</i>

Os componentes e a descrição dos cálculos para a quantificação do déficit e da inadequação.

Para dimensionar o Déficit habitacional:

Existem 3 pesos importantes:

- o dos *domicílios improvisados*,
 - o dos *domicílios rústicos*,
 - e a *coabitação familiar*.
- 

Os dois primeiros pesos são a parcela da precariedade habitacional do estoque de moradias existentes. Já o terceiro peso, a coabitação, é uma insuficiência do estoque. O segundo peso, os rústicos, correspondem à parcela da *necessidade de reposição*, que pode ser definida como os domicílios a serem *restaurados, substituídos* ou *repostos*.

Coabitação Familiar - Insuficiência do estoque habitacional no qual são consideradas as famílias, a partir das secundárias no domicílio, *conviventes* ou que habitam *quartos/cômodos* cedidos ou alugados.

Cálculos (variáveis selecionadas do Censo 1991 ou PNAD - IBGE):

Habitação precária

Espécie de domicílio: Permanente, improvisado, ou coletivo.	X	Classes de renda domiciliar em Salários mínimos.
Tipo de construção: Durável ou Rústica.	X	Classes de renda domiciliar em Salários mínimos
Coabitação		
Tipo de domicílio: Casa, apart., rústico e quarto/cômodo	X	Classes de renda domiciliar em Salários mínimos

Para dimensionar a **Inadequação das moradias**:

Na *Inadequação do estoque habitacional* há subdivisão em três tipos:

a) **Domicílio Inadequado pela Infra-Estrutura** (*carentes mais inadequados*):

Carentes - Sem levar em conta a renda do domicílio, foram considerados *carentes* todos os domicílios que contassem com a ausência de um, ou mais, dos quatro serviços básicos de infraestrutura (Iluminação Elétrica, Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Coleta de Lixo). Foram identificados por apenas cada um dos critérios, por dois critérios (dois a dois), por três (três a três) e por todos os quatro. Isto resultou em critérios e os indicadores foram considerados de forma excludente e segundo a ordem de prioridade para evitar a dupla contagem.

"Assim listou-se os domicílios que não contassem com energia elétrica. Posteriormente foi efetuada uma classificação interna desse grupo, com a identificação dos que além de energia elétrica no possuísem também serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo. A seguir listou-se os domicílios que, tendo energia elétrica, não tivessem também serviços de abastecimento de água, sendo feita a classificação interna dos que não tivessem também serviços de esgotamento sanitário e coleta de lixo. O passo seguinte foi a consideração dos Domicílios, que sendo ligados à rede de energia elétrica não tivessem sido considerados *carentes* quanto ao abastecimento de água, o fossem quanto ao esgotamento sanitário, com sua classificação interna. Finalmente foram identificadas as moradias com carência apenas de serviços de

coleta de lixo. Assim tem-se o total de carências de infra-estrutura, sem o perigo de o domicílio ter sido considerado mais de uma vez." (FJP, Déficit Habitacional no Brasil, 1995)

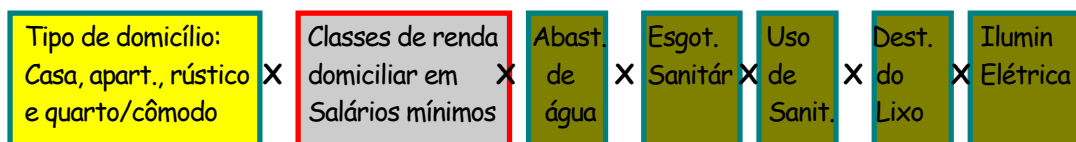
Inadequados - São aqueles que possuem especificamente os serviços de infra-estrutura abaixo de um padrão mínimo de qualidade. Excluindo-se *os carentes*, têm-se a soma de todos os tipos de Domicílios Inadequados pela infra-estrutura: (Domicílios Inadequados de Infra-Estrutura Básica + de Infra-Estrutura Física Interna + Domicílios Inadequado pela Infra-Estrutura de Serviços Básicos e ao mesmo tempo também inadequado pela infra-estrutura Física Interna).

Quanto aos critérios de inadequação e acesso aos Serviços Básicos de Infra-Estrutura, foram assim definidos pela FJP: o inadequado na faixa de até 2 salários mínimos, que reflete a presença de água de poço ou nascente com fossa rudimentar (apenas 1 critério). Para a faixa de 2 a 5 salários mínimos, foram adotados 3 critérios associados entre si: A - Rede de água sem canalização; B - Poço/Nascente sem canalização interna; C - Fossa rústica sem escoadouro; A+B = Rede de água ou Poço/Nascente sem canalização interna; A+C = Rede de água sem canalização interna com Fossa rústica sem escoadouro; B+C = Poço/Nascente sem canalização interna com fossa rústica sem escoadouro. O principal critério para inadequação na faixa acima de 5 salários foi a ausência de rede de água com canalização interna.

Também são cruzados com os domicílios que não possuem instalações sanitárias internas e de uso exclusivo da moradia. Este é um critério exclusivamente em função da estrutura física.

Cálculos (variáveis selecionadas do Censo 1991 ou PNAD - IBGE):

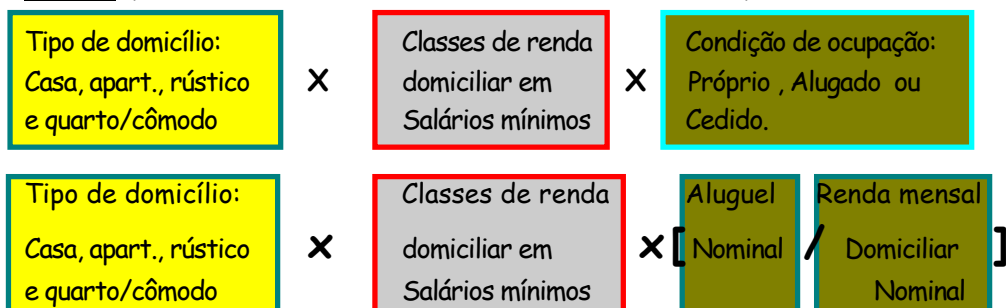
Para dimensionar a Inadequação pela Infra-estrutura:



b) Domicílio com Ônus Excessivo com Aluguel

Trata-se do exame da questão do peso do aluguel na renda domiciliar. Foi considerado excessivo o comprometimento a partir de 30% da renda domiciliar.

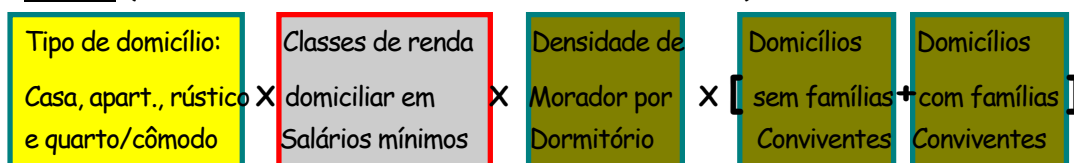
Cálculos (variáveis selecionadas do Censo 1991 ou PNAD - IBGE):



c) Domicílio com Densidade Excessiva ou Adensamento

É a densidade de moradores por dormitório (obs.: para não haver duplicidade com a dimensão *coabitação familiar* foram excluídos os domicílios urbanos com presença de *famílias conviventes e quartos/cômodos*). Foi considerado como suportável até 3 moradores por dormitório, onde o subgrupo relevante é o das casas e apartamentos urbanos com *família única*.

Cálculos (variáveis selecionadas do Censo 1991 ou PNAD - IBGE):



A possibilidade de uma moradia ser classificada *inadequada* em mais de um componente, de acordo com os conceitos definidos para cada um deles, torna impossível a soma dos montantes finais, sob pena de se obter um número superestimado, devido ao problema de dupla contagem. Os sub-tipos da inadequação das moradias não devem ser adicionados ao *déficit habitacional*, porque este é a necessidade exclusiva de construção de novas moradias.

Para o cálculo da *demanda demográfica*, foi elaborada uma hipótese para o período de 1995 a 2000, para isto adotou-se 1995 como um cenário de atualização, manutenção do *status quo* e o comportamento demográfico *strito sensu*. Foram definidas três *faixas de renda* para análise e a caracterização das necessidades habitacionais: até 2 salários mínimos, de 2 a 5 salários mínimos; e acima de 5 salários mínimos.

As fontes dos dados utilizados e as variáveis principais dos censos IBGE, foram: Total dos domicílios particulares permanentes ocupado e as características dos domicílios: tipo de construção - (casa, apartamento, cômodo);

forma de ocupação - (próprio, alugado, cedido); localização - (aglomerados subnormais); população segundo situação de domicílio; domicílio improvisados (produto síntese municipal lançado em 1995-versão disquetes),

As lacunas no cálculo foram: os domicílio rústicos (categoria ainda a ser gerada na época) e o número total de famílias por renda familiar, não apenas do chefe.

Foram necessários alguns recursos metodológicos para sanar lacunas/deficiências das fonte de dados - censo demográfico 1991 do IBGE-, como a utilização das estruturas de dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio) 1990, ajustados aos números absolutos de domicílios permanentes ocupados recenseados em 1991. A PNAD perde em representatividade, devido à grande diferença na fração amostral, mas ganha em flexibilidade, possibilitando alguns cruzamentos de dados. Nela existem 3 pesos nos domicílios permanentes urbanos e rurais: o de domicílio; o de família; o de pessoa. Os blocos de processamento também são três: 1º Bloco - situação rural e urbana no Brasil; 2º Bloco - Estados, segundo situação rural e urbana; 3º Bloco - Regiões metropolitanas.

Definições IBGE dos itens componentes do cálculo:

Aglomerados Subnormais - Assentamentos humanos informais; favelas, mocambos, alagados, barrancos de rios...

Apartamento - Domicílio localizado em edifício com um ou mais pavimentos, com mais de um domicílio, servidos por espaços comuns (hall de entrada, escadas, corredores, portaria...).

Casa - (IBGE-1991) - Domicílio particular, localizado em um prédio com acesso direto a logradouro (legal ou não, independente do material usado, estado de conservação ou número de pavimentos) - podem ser incluídos os *rústicos*.

Cômodo - Domicílio localizado em um ou mais cômodos de uma casa de cômodos, cortiço, "cabeça de porco".

Famílias conviventes - Famílias excedentes à primeira família no domicílio, ou seja, todas a partir das secundárias.

Domicílio (IBGE, 1991) - Moradia estruturalmente independente, constituída por um ou mais cômodos, com entrada privativa.

Domicílios Particulares (IBGE, 1991) - Moradia para 1, 2 ou até 5 famílias (casa de cômodos, edifício de apartamentos, fazendas e estâncias, são conjuntos de domicílios particulares).

Domicílios Coletivos (IBGE, 1991) - Ocupados por grupos conviventes e/ou família na qual a relação entre moradores restringe-se à subordinação de ordem administrativa e ao cumprimento de normas de convivência: Hotéis, Pensões, Penitenciárias, Quartéis, Asilos, Alojamentos de Trabalhadores.

Domicílios Particulares Permanentes - Aqueles construídos para fins residenciais permanentes.

Domicílios Particulares Improvisados - Aqueles não construídos para fins residenciais, mas que estavam servindo de moradia por ocasião do censo (obs. improvisado ≠ temporário - pode vir a ser permanente, no sentido de tempo, ex. Barcos, Vagões de Trem, Trailers, Containers, Barracões, Galpões, Edificações ou Prédios abandonados e outros similares).

Domicílios Permanentes Rústicos - É o domicílio permanente cuja construção é predominantemente feita por material improvisado: Paredes de taipa não revestida, de madeira aproveitada ou material de vasilhame; piso de terra, de madeira aproveitada, de tijolo de barro cozido ou adobe; cobertura de madeira aproveitada, de palha, de sapé ou de material de vasilhame.

Quartos/Cômodos - Domicílio que ocupa um ou mais cômodos que façam parte de uma casa ou apartamento, ou então, uma construção de um só cômodo em lote ou terreno onde exista outra unidade residencial, ou ainda, localizado em prédio de telhado corrido (nas paredes há predominância de material durável, sem problemas de dupla contagem com os *rústicos*).

Quadro resumo da caracterização do conceito de necessidades habitacionais - FJP, 1995.

CONCEITO	DEFINIÇÃO	CARACTERIZAÇÃO	DADOS Componentes/FONTE IBGE
<p>Segundo a Fundação João Pinheiro, 1995, é classificado como: necessidades habitacionais. Conceito amplo e que inclui o déficit, subdividido em 3 subtipos Dados censo IBGE 1991 e PNAD 1995 Por faixas de rendas e Unidades da Federação, grau de urbanização e regiões.</p>	<p>Déficit habitacional É a construção de habitações para resolução da deficiência e escassez no estoque e também de problemas sociais acumulados e aos aspectos físicos da moradia até um determinado intervalo de tempo.</p>	<p>- Habitação precária (<i>improvisados + rústicos</i>) - Coabitação familiar.</p>	<p><i>domicílio improvisado;</i> <i>domicílios rústicos;</i> <i>Famílias conviventes;</i> - <i>Quartos/cômodos cedidos ou alugados.</i></p>
	<p>Inadequação de moradias É a quantificação das clientelas para programas específicos sem a necessidade de construção de moradias, mas sim contribuição para a melhoria das condições de vida desta clientela (Qualidade de Vida).</p>	<p>São de 3 tipos, não somáveis: - Domicílio Inadequado pela Infra-estrutura Básica (carentes mais Inadequados*); - Domicílio com Ônus Excessivo com Aluguel; - Domicílio com Densidade Excessiva ou Adensamento.</p>	<p>Carentes - ausência de um, ou mais, dos quatro serviços básicos de infra-estrutura: - Iluminação Elétrica, - Abastecimento de Água, - Esgotamento Sanitário, - Coleta de Lixo. Inadequados - exclui-se os carentes, somam-se critérios de: infra-estrutura básica, instalação sanitária interna, os 2 critérios ao mesmo tempo, Aluguel excessivo, > que 30% da renda, p/faixa até 5 SM. Adensamento, famílias conviventes & quartos/cômodos. Suportável até 3 (três) moradores por dormitório. Subgrupo relevante é o das casas e apartamentos urbanos com <i>família única.</i></p>
	<p>Demanda demográfica: É o incremento ao estoque num determinado intervalo de tempo, sem levar em consideração o Déficit-Hab. acumulado nem a Inadequação do estoque no ponto inicial.</p>	<p>Elaborada uma hipótese para o cálculo para o período de 1995 a 2000. Para isto adotou-se 1995 como um cenário de atualização.</p>	<p>Projeção p/ 2000 da taxa de crescimento populacional, baseada nos censos anteriores, 1980, 1991 e 1995.</p>

4. Críticas e falhas à metodologia da Fundação João Pinheiro

O estudo da Fundação João Pinheiro, malgrado sua ampla aceitação, foi criticado por estar baseado em dados censitários do IBGE, que apresentavam falhas, por exemplo, nas informações relativas ao saneamento, e por algumas divergências localizadas em aspectos específicos do cálculo, como a diferenciação por classe de renda das necessidades básicas de infra-estrutura. Isto está longe, entretanto, de invalidar uma metodologia que aponta para um caminho lógico e para a simplificação e padronização dos métodos de quantificação do que se classifica, de modo mais abrangente, como *necessidades habitacionais*.

Segundo CARDOSO, A.: 1998,⁸⁰ a primeira crítica mais evidente à metodologia apresentada é sobre as validades lógica e ética que se estabeleceram na inadequação por infra-estrutura, diferenciadas por critérios que dependam da faixa de renda. Seria aconselhável a extensão do critério mais abrangente a todas as faixas, universalizando este ao mesmo nível de exigências da adequação domiciliar. Ainda há um outro problema que diz respeito à classificação de todas as famílias com aluguel excessivo como uma inadequação do estoque domiciliar existente e não integrando o déficit habitacional, mas ao menos as famílias de mais baixa renda deveriam ser consideradas como tal, já que pagam um aluguel excessivo e sendo uma população de carência extrema, necessitam de acesso à moradia e não de melhorias.

Para encarar essa questão do aluguel como uma inadequação seria necessária uma política de subsídios, um controle dos aluguéis ou uma forma de arrendamento com compra compulsória ao completar um determinado período de aluguel de um domicílio, mas isso não faz parte da nossa experiência recente. Por outro lado, incluir toda esta demanda como parte de um déficit habitacional parece ser bastante discutível, principalmente para os níveis mais elevados de renda desta quantificação, pois para alguns destes, a questão do aluguel pode ser uma opção de acesso a serviços urbanos ou proximidade do trabalho.

As possíveis falhas e críticas à metodologia FJP, discutidas por alguns autores, são algumas delas como depender das bases de dados IBGE, que deixam dúvidas quando a confiabilidade, validade, atualização em novos censos.

⁸⁰ CARDOSO, A.: (1998). *Déficit habitacional na Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 1998.

O problema de uma abordagem a partir do IBGE, apesar de este ser uma fonte completa e universal permitindo um diagnóstico para o País, mesoregiões, estados da federação e até mesmo municípios, fica limitado aquilo que o IBGE recolhe como dado e deixa-se de lado a possibilidade de se pensar em outras dimensões dos problemas que podem conter as necessidades habitacionais. Por isso se questionava como poderiam entrar no cálculo, as deficiências metodológicas, de itens ou variáveis que deveriam constar na quantificação, já que devido à ausência de estudos e fontes de informação, não podem ser aferidos:

A questão da regularização da terra é um dos elementos centrais de políticas habitacionais e diz respeito ao acesso à terra e à questão da irregularidade da posse da moradia popular, que é marcada pela forma como a população tem para enfrentar os limites do mercado fundiário e habitacional, o que leva a uma precarização da moradia, seja no aspecto jurídico ou no urbanístico e de infra-estrutura, tendo como resposta, a faceta do mercado informal, a produção e proliferação das favelas, dos loteamentos irregulares ou clandestinos e das ocupações em áreas de risco ou de preservação ambiental.

É preciso uma reflexão sobre a classificação do problema como uma inadequação ou integrante do déficit. Deveria ser parte do déficit quando a área não fosse passível de regularização fundiária, colocando-se como solução o deslocamento dessa população e reassentamento em outra área, quando houver a possibilidade de legalização ou urbanização, aí pertenceriam à inadequação.

Com relação às fontes de dados, a variável, apesar de existir no Censo, não se mostra confiável, já que os entrevistados podem não ter respondido sinceramente a pergunta do recenseador, mas pode em estudos mais locais (municípios) utilizar-se dados existentes levantados por instituições locais, prefeituras ou secretarias.

Os domicílios em áreas de risco ou proteção ambiental representam outra faceta da informalidade. O risco e a ocupação de áreas de preservação são questões fundamentais para se pensar na resolução do déficit habitacional. Não são apenas questões só da moradia em si, mas também se referem a interesses mais amplos de toda a população e não só da que tem a carência de moradia, e assim, se incluídas no universo do debate das necessidades habitacionais, atingirão objetivos de preservação e também uma eficácia no combate ao déficit.

Quanto aos dados para uma quantificação destas categorias, elas também só existem quando existem, em nível local, o que só permitiria sua inclusão no déficit em estudos locais.

Classificando se pertenceriam à inadequação ou ao déficit, também segue-se o mesmo raciocínio feito para a questão da regularização da terra, caso haja possibilidade de realização de obras que viabilizem a ocupação da área e, desde que a mesma não acarrete danos ou prejuízo ao meio ambiente, fariam parte da inadequação do estoque domiciliar, caso contrário, seriam parte do déficit.

A questão da **durabilidade**, da **vida útil**, da **manutenção** ou **reposição** do domicílio é também chamada de "**demanda de reposição**" ou "**depreciação**":

"... Conceitualmente esta parcela representaria um percentual dos domicílios que se deterioram e necessitam de reposição. É usual considerar-se que uma unidade domiciliar dura, em média, 50 anos. Mas o usual não quer dizer real. Nunca foi feita, em nível nacional e/ou regional, qualquer pesquisa que forneça base empírica para tal afirmação. Na França, por exemplo, trabalha-se com expectativa de vida média de 100 anos para cada unidade..." (TASCHNER, 1992)⁸¹.

Este déficit de reposição de moradias também é difícil de se calcular, principalmente porque é baixo o ritmo de construção pelo setor habitacional, e em resumo significa dizer que é calculado no Brasil algo arbitrariamente em torno de 2% ao ano, o que significa que aqui uma casa dura 50 anos, enquanto que na França esta seria de 1% ao ano, onde lá teoricamente duraria 100 anos para a substituição de uma moradia por outra nova. Para que se pudesse incluir esta variável, seria importante a realização de uma pesquisa empírica que pudesse desenvolver o assunto e estabelecer os parâmetros necessários para a devida quantificação, além de definir, quais seriam as fontes que pudessem fornecer dados confiáveis para a sua realização.

⁸¹ TASCHNER, S. Pasternak; (1992) *"O Quadro Atual da Habitação No Brasil, 1992.*

5. Atualização dos dados da quantificação para permitir estudo da evolução do déficit habitacional.

Cabia ainda uma grande dúvida sobre qual o rumo seria tomado para uma nova quantificação tão abrangente, que daria conta de atualizar os números das necessidades habitacionais, já que muitas das variáveis selecionadas para o cálculo pertencem ao Censo IBGE e de acordo com a política vigente e os seus interesses momentâneos. São variáveis extintas ou modificadas de um recenseamento a outro, como é o caso atual do Censo 2000. A atualização dos dados de maneira confiável, conseguiu ser realizada e foi apresentada em uma nova versão pela FJP no final de 2001, e acabou incorporando algumas sugestões propostas pelos autores discutidos aqui que trabalharam o assunto. O item déficit habitacional passou a incluir dois novos sub-itens: a depreciação das moradias e a inclusão do ônus excessivo com aluguel para as faixas de rendas mais baixas, que antes eram consideradas como parte da inadequação das moradias. Já o item inadequação, além de retirar a questão do ônus excessivo com aluguel, passou a incluir novos sub-itens como, a inadequação fundiária urbana, os inadequados em função da depreciação e mudanças ocorreram nos critérios da inadequação pela infra-estrutura. Também houve mudanças na divisão de faixas de renda, aonde a faixa inicial não vai mais até 2 salários mínimos, passou para até 3 s.m. e ainda conserva sub-divisão para as faixas superiores de 5 a 10 e acima de 10 s.m., o que pode servir para trabalhar melhor com este instrumento em futuras avaliações ou no desenvolvimento de programas habitacionais que atualmente usam estas mesmas faixas de renda.

As atualizações anteriores a esta nova versão da FJP, em 2001, eram feitas a partir das amostras expandidas das PNAD, o que poderia causar grandes distorções na 'real' quantificação do problema, pois não são a expressão exata da realidade dos domicílios brasileiros em sua totalidade. Também é muito difícil elaborar hipóteses ou tendências para a projeção e evolução do estoque de moradias. A projeção do déficit de um ponto a outro na escala do tempo requer a formulação de várias hipóteses alternativas sobre a evolução das diversas variáveis envolvidas ou de possibilidades de ocorrência de eventos, entre eles o próprio combate ao déficit acumulado no ponto inicial. Podem depender da atuação do setor imobiliário e do setor público na produção da moradia e também dos fatores políticos, econômicos e financeiros do período estudado.

Os rumos e desafios para inserção de variáveis habitacionais no Censo IBGE.

Em questão está a busca para obter consenso e gerar metodologia única, capaz de sanar todos os problemas do tema. Porém é necessário verificar algumas teorias e concepções da noção de consenso para se articular com a discussão sobre as metodologias de cálculo do Déficit Habitacional.

A busca de consenso para a Conceituação do Déficit Habitacional é a reflexão sobre o debate das diferentes metodologias propostas para a devida quantificação das Necessidades Habitacionais. A discussão que se faz da metodologia de cálculo do déficit habitacional é de que o consenso parece ser necessário, mas nunca existirá enquanto estiver restrito a abordagens internas e sob a ótica de técnicos que representam grupos específicos da sociedade, sejam eles os intelectuais no meio acadêmico, representantes do setor público - Governo - ou do setor privado - empresariado ou burguesia -, pois cada um agirá segundo os seus interesses. Será necessário reunir estas esferas para buscar o consenso ético-político e articular as suas diferenças em torno de um interesse único: a padronização dos métodos. A partir daí serão analisados segundo uma visão diferenciada pelos diversos grupos de acordo com seus interesses.

Sendo assim, é preciso ouvir a população e os setores excluídos do debate, fazendo com que se criem canais de participação para que se insiram como um dos grupos presentes na discussão, sabendo-se que estes são os que estão diretamente relacionados à questão do dimensionamento das *necessidades habitacionais*, sendo eles os principais beneficiados no equacionamento do problema do déficit habitacional, um tema que sempre necessitará de muita discussão para que se possa conceber um modelo claro e objetivo. Cabe ainda descobrir qual será a arena pública onde surgirá o encontro destes diferentes grupos e se realmente acontecerá o debate diante de tantos interesses conflitantes, revendo as estratégias para que não haja a ausência de nenhum dos grupos.

Uma das dificuldades da conceituação do 'déficit habitacional' seria como apurá-lo, tendo como a única fonte a gerar os dados para a quantificação, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o único órgão que realiza os censos de maneira ampla para as variadas partes do território brasileiro, e apesar disso, muitos ainda criticam e contestam a validade e confiabilidade de alguns dados pela forma de

aplicação dos questionários à população. Os dados recolhidos pelos métodos do IBGE são questionáveis e muitas vezes limitados, e diante disso a FJP fez o que foi possível com estes dados para o cálculo do 'déficit', já que estes eram os dados disponíveis de modo abrangente para todo País. Outro risco em abordagens feitas a partir do Censo IBGE é que muitas categorias são agrupadas, agregadas ou extintas de um censo anterior para um outro, segundo eles, atualizado.

A solução para estes problemas seria que os grupos de interesse na estimativa do Déficit-Habitacional participassem dos processos de atualização, definição e seleção das variáveis junto aos responsáveis pelo Censo IBGE, antes dos recenseamentos periódicos, incluindo algumas das variáveis necessárias e/ou solicitando a manutenção e permanência de outras de vital importância. Ou ainda poderia ser estabelecido um Censo específico da habitação brasileira, onde seriam levantadas as variáveis habitacionais que interessariam aos setores, para se criarem as diretrizes e metas para correção das diferentes distorções das necessidades habitacionais brasileiras, se esse censo não pudesse ser realizado no universo total de residências do País, deveria ser feito pelo método amostral, mas não se detendo somente às regiões metropolitanas, como é realizado atualmente pelas PNADs.

Diante disto, a arena pública onde se buscaria o *consenso* e se articulariam os grupos para discutir e debater o tema, poderia ser em torno deste órgão público oficial (o IBGE). Nesta instância de Governo, discutiria-se a gestão dos objetivos do censo através de uma participação democrática, mesmo que ainda imperasse o *dissenso* entre os diversos grupos. Independentemente das suas diferenças e interesses na quantificação das *necessidades habitacionais brasileiras*, estes diferentes grupos reunidos para discutir as aplicações dos censos fariam assim acontecer a *padronização dos métodos*, como um interesse único e comum a todos.

6. Diagnóstico geral das "reais necessidades habitacionais" no Brasil.

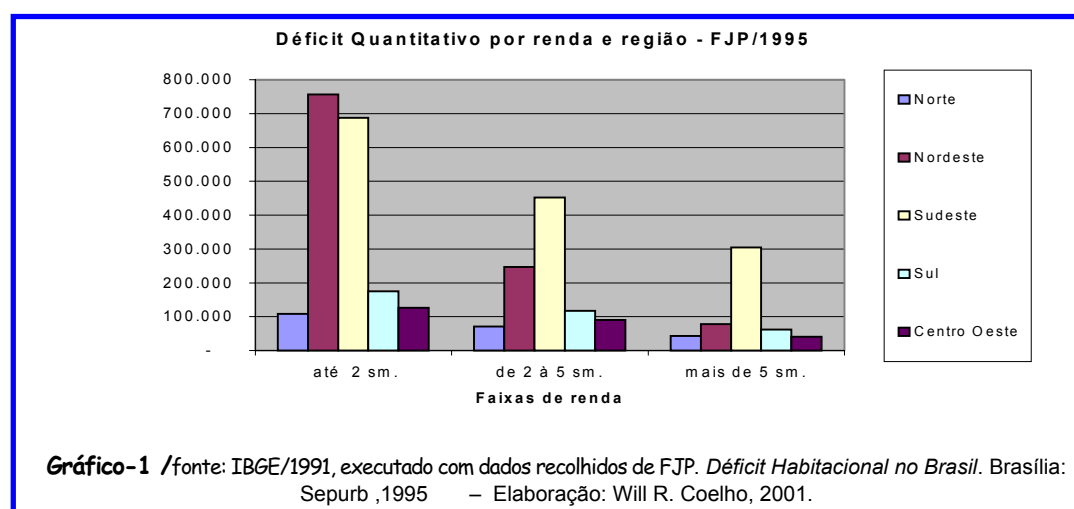
A totalização para o déficit quantitativo urbano de 1991, produzida pela FJP, em 1995, com base nos dados do Censo Demográfico do IBGE, foi de 3,3 milhões de unidades a serem construídas. Ainda para o aspecto qualitativo urbano (estoque inadequado), 5,8 milhões do estoque apresentam deficiências na infra-estrutura do domicílio e 1,3 milhões são domicílios com densidade excessiva. Estes não necessariamente precisam ser substituídos, apenas reformadas ou complementadas. Outro tipo de inadequação no estoque (ou outra parte do déficit habitacional) é o ônus maior que 30% da renda do domicílio comprometido no aluguel, que representam 627 mil domicílios brasileiros, com renda até 5 salários mínimos.

6.1 - Dados das regiões brasileiras - 1991.

Regiões da Federação	Total de domicílios urbanos	Déficit Quantitativo Urbano						Déficit Quantitativo total
		Habitação Precária Urbana			Coabitação Familiar Urbana			
		até 2 sm.	de 2 a 5 sm.	mais de 5 sm.	até 2 sm.	de 2 a 5 sm.	mais de 5 sm.	
Norte	1.096.710	10.469	10.549	5.514	97.597	60.941	37.742	222.812
Nordeste	5.279.822	260.042	106.426	33.873	496.499	140.272	43.720	1.080.832
Sudeste	13.941.294	90.382	99.375	37.773	596.989	352.717	265.990	1.443.226
Sul	4.283.429	34.604	26.641	4.818	139.585	90.624	57.193	353.465
Centro Oeste	1.926.828	15.871	16.558	3.657	110.804	73.689	36.669	257.248
Brasil	26.528.083	411.368	259.549	85.634	1.441.475	718.244	441.314	3.357.584

Regiões da Federação	Total de domicílios urbanos	Déficit Qualitativo Urbano Inadequados				Alugados Urbanos com ônus maior que 30% da renda	
		por Infra-Estrutura		por Adensamento		até 2 sm.	de 2 a 5 sm.
		até 2 sm.	de 2 a 5 sm.	até 2 sm.	de 2 a 5 sm.		
Norte	1.096.710	33811	226370	12051	22795	3587	5741
Nordeste	5.279.822	1.060.433	1.182.237	141.278	173.466	73.338	35.316
Sudeste	13.941.294	684.278	1.234.386	191.463	500.407	171.058	223.629
Sul	4.283.429	210.762	529.214	54.154	109.006	22.793	42.081
Centro Oeste	1.926.828	139.028	425.963	29.744	62.200	17.863	31.863
Brasil	26.528.083	2.194.111	3.598.170	444.060	896.395	288.651	338.630

Tabela nº - 1 & 2 - Fonte: IBGE/1991, executado com dados recolhidos de FJP - Fundação João Pinheiro. Déficit Habitacional no Brasil. Brasília: Sepurb, 1995 - Elaboração: Will R. Coelho, 2001.



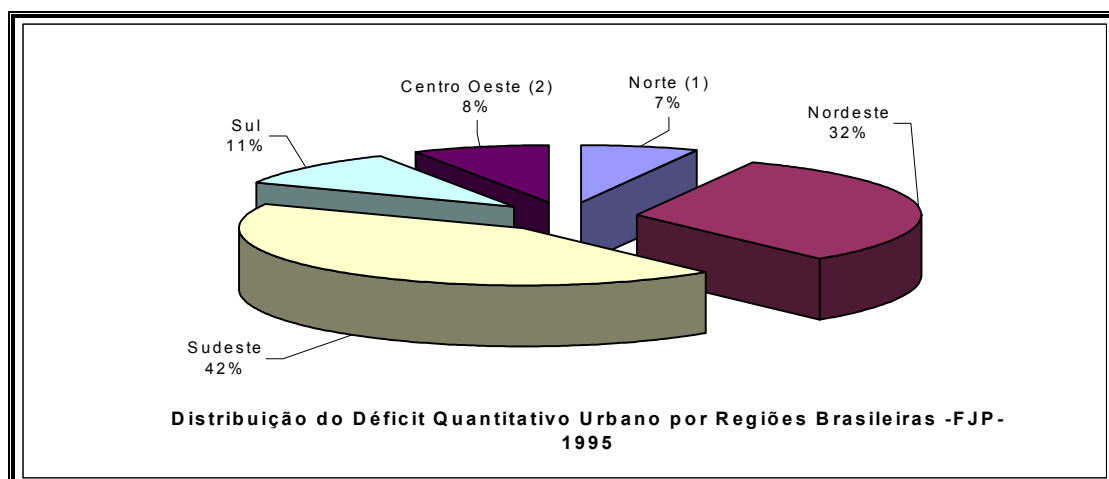


Gráfico-2 /fonte: IBGE/1991, executado com dados recolhidos de FJP - FUNDAÇÃO João Pinheiro. *Déficit Habitacional no Brasil.* Brasília: Sepurb, 1995 – Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Observação: Nas Tabelas e nos Gráficos utilizados neste trabalho, os N^{os} a seguir do nome da região significam o seguinte:

- (1) Dimensionamento FJP, não inclui ainda o Estado do Tocantins na Região Norte.
- (2) Dimensionamento FJP inclui o Estado do Tocantins na Região Centro-Oeste, ainda fazendo parte do território do estado de Goiás.

Em valores absolutos, a região Sudeste é a que possui a maior quantificação, seguida pela Nordeste, onde corresponde a cerca de $\frac{1}{4}$ dos domicílios duráveis da região.

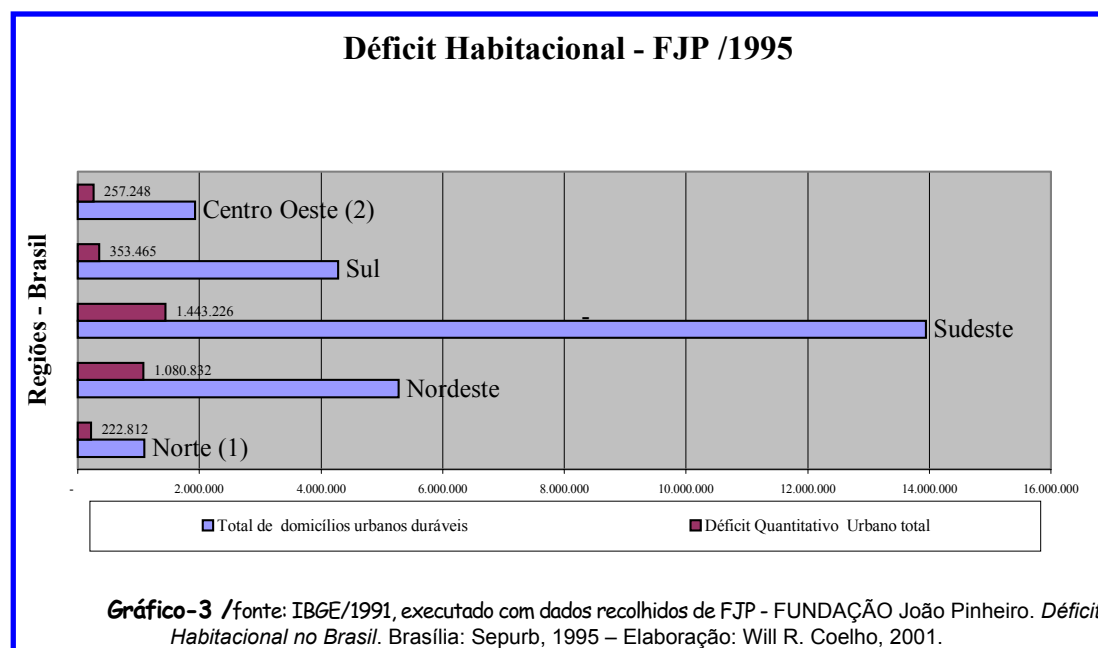


Gráfico-3 /fonte: IBGE/1991, executado com dados recolhidos de FJP - FUNDAÇÃO João Pinheiro. *Déficit Habitacional no Brasil.* Brasília: Sepurb, 1995 – Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Na composição do déficit quantitativo urbano entram habitação precária e coabitação familiar. Destas parcelas, a que oferece maior peso é a segunda, pois representa mais de 75% do total, e, ainda, pode-se afirmar que 50% do déficit se concentra na faixa de até 2 salários mínimos, quando são analisados segundo as regiões do País ou mesmo ao total Brasil. (ver gráfico nº 1)

6.2 - Dados das Regiões Metropolitanas - 1991.

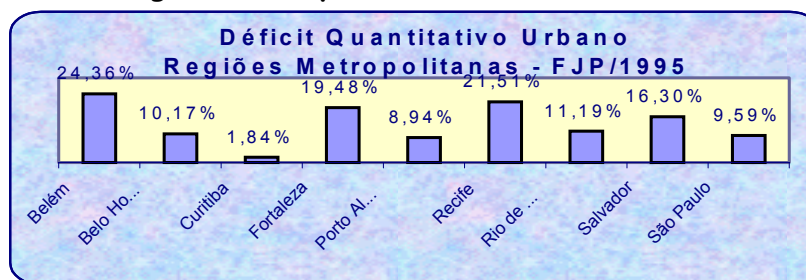


Gráfico-4 /fonte: IBGE/1991, executado com dados recolhidos de FJP - Déficit Habitacional no Brasil. Brasília: Sepurb, 1995 – Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Das nove regiões metropolitanas do País, a que apresenta maior percentual relativo do déficit quantitativo em relação ao total de domicílios duráveis locais é a de Belém com 24% deles, contrastando no extremo temos a região de Curitiba com apenas 1,84%.

Tabela nº 3 - Déficit Urbano Quantitativo nas Regiões Metropolitanas - FJP/1995.

Municípios RMs	urbanos duráveis	Habitação Precária		Coabitação Familiar Urbana		total	
		Improvizados	Rústicos	Total		absoluto	relativo/duráveis
Belém	275.231	730	441	98,3%	65.871	67.042	24,36%
Belo Horizonte	821.143	3.759	1.481	93,7%	78.271	83.511	10,17%
Curitiba	509.237	1.947	4.625	29,7%	2.776	9.348	1,84%
Fortaleza	480.143	2.001	16.488	80,2%	75.033	93.522	19,48%
Porto Alegre	844.230	2.470	15.737	75,9%	57.261	75.468	8,94%
Recife	606.620	1.901	52.320	58,4%	76.262	130.483	21,51%
Rio de Janeiro	2.661.834	6.554	29.062	88,0%	262.376	297.992	11,19%
Salvador	548.709	2.974	20.905	73,3%	65.548	89.427	16,30%
São Paulo	3.871.724	11.022	89.119	73,0%	271.281	371.422	9,59%

Fonte: IBGE/1991, executado com dados recolhidos de FJP. Déficit Habitacional no Brasil. Brasília: Sepurb, 1995 – Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Em números absolutos as regiões com maiores problemas foram São Paulo e Rio de Janeiro, o que se explica pela alta concentração de população nestas regiões. O que se pode observar é que em praticamente em todo o País e na maioria das R.M. a proporcionalidade dos sub-tipos que compõe o déficit quantitativo é semelhante, onde a coabitação é responsável por mais de 70% do total, seguida pelos domicílios improvisados e depois pelos rústicos. Chama a atenção a R.M. de Curitiba onde os domicílios rústicos são mais de 50% do total e ao adensamento corresponda somente 29%.

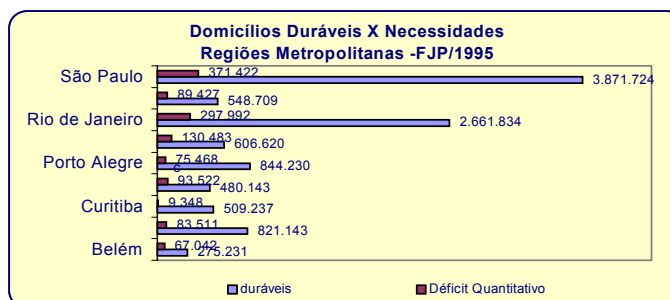


Gráfico-5 /fonte: IBGE/1991, executado com dados recolhidos de FJP. Déficit Habitacional no Brasil. Brasília: Sepurb, 1995 – Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

6.3 - O déficit habitacional no Brasil em 2000 - FJP.⁸²

Como parte deste diagnóstico das "reais necessidades habitacionais", cabe ainda apresentar um resumo do novo trabalho de atualização e revisão da metodologia, realizado pela FJP em 2001, mostrando as principais diferenças entre as duas quantificações, 1995 e 2001, que acabou incorporando as sugestões e/ou críticas que haviam sido apresentadas anteriormente. Também pode-se comparar e conhecer um pouco como se deu a evolução dos números quantificados no período.

A nova quantificação FJP, teve como objetivos traçar a evolução das necessidades habitacionais na última década, fazer o cálculo e atualização do déficit habitacional e da inadequação dos domicílios, com a revisão da metodologia desenvolvida no estudo "Déficit habitacional no Brasil" publicado em 1995.

As principais diferenças metodológicas podem ser comparadas nas figuras a seguir:

METODOLOGIA	
DÉFICIT HABITACIONAL	
1991	2000
• Renda média domiciliar	• Renda média familiar
• Reposição do estoque	• Reposição do estoque
– Domicílios Rústicos	– Domicílios Rústicos
	– Depreciação
• Incremento do estoque	• Incremento do estoque
– Domicílios Improvisados	– Domicílios Improvisados
– Coabitação familiar	– Coabitação familiar
	– Ônus excessivo com aluguel

METODOLOGIA	
INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS	
1991	2000
• Renda média domiciliar	• Renda média familiar
• Densidade excessiva	• Densidade excessiva
• Ônus excessivo com aluguel	• Inadequação fundiária urbana
• Inadequação da infraestrutura	• Inadequados em função da Depreciação
	• Carência de serviços de infraestrutura básica
	• Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna

Figuras nºs 7 & 8 - Alterações Metodológicas FJP/ 1991 - 2000.

Fontes: FJP/CEI - 2001.

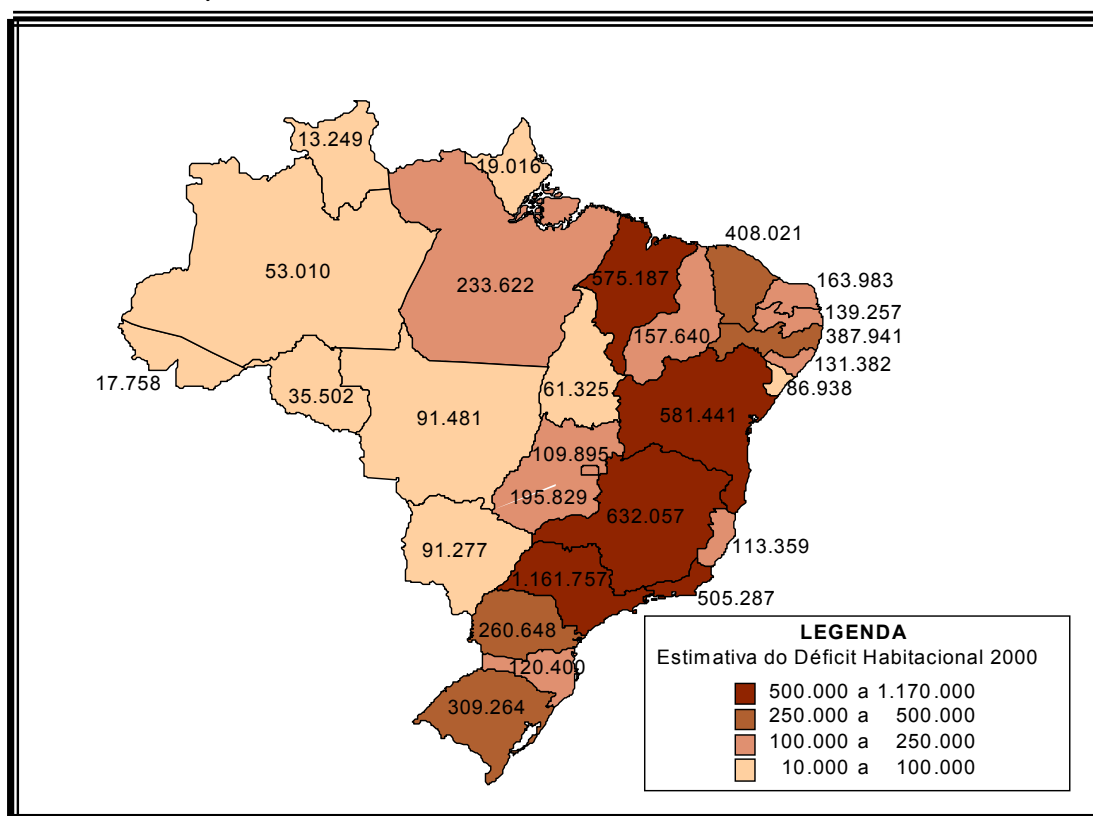
⁸² FJP/CEI - Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, (2001), em parceria com a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República - SEDU/PR, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. (Projeto PNUD BRA/00/019 - Habitar Brasil/BID) 'Déficit Habitacional no Brasil em 2000'. Belo Horizonte, dez. 2001.

As fontes de dados foram a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1999 - IBGE e a Sinopse Preliminar do Censo Demográfico 2000 - IBGE, onde se verificou a impossibilidade de cálculo de indicadores para municípios. Estes dados possuem algumas limitações, pois para região Norte há disponibilidade dos dados apenas para as áreas urbanas. Também na PNAD foram pesquisadas apenas nove regiões metropolitanas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, mas estas são compatíveis com a quantificação realizada em 1995.

Déficit habitacional absoluto/FJP - 2000

Segundo a nova quantificação FJP, o déficit habitacional brasileiro foi quantificado em 6.656.526 unidades. As regiões Nordeste e Sudeste representam 75,8% do déficit habitacional brasileiro, onde se verificou que a região Nordeste possui parcela expressiva de déficit em áreas rurais.

Mapa nº. 1 - Déficit habitacional absoluto - Brasil/FJP - 2000

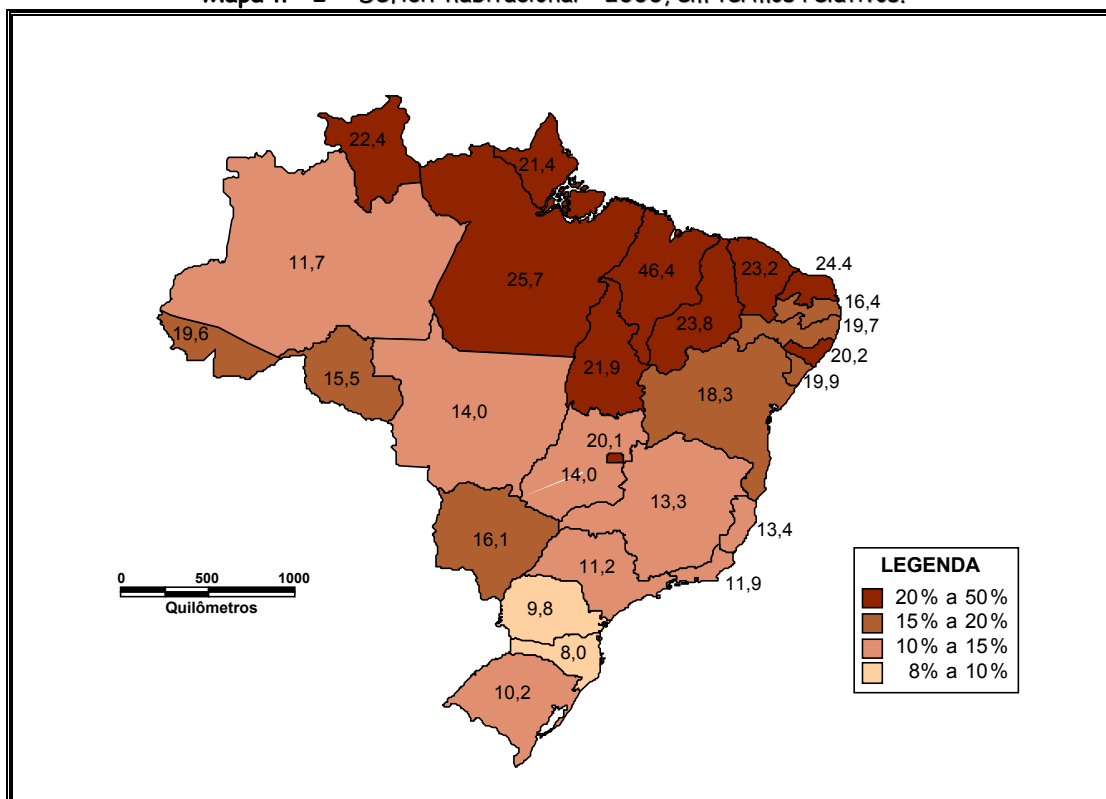


Fontes: IBGE - FJP/CEI - 2001.

Déficit habitacional - 2000, em termos relativos:

O déficit habitacional equivale a 14,8% dos domicílios particulares permanentes brasileiros. Nas áreas urbanas, 14,5% e nas áreas rurais, 16,5%. A maior expressão relativa do déficit, se localiza nos estados nordestinos e nas áreas urbanas da região Norte. Há concentração do déficit habitacional em famílias com baixos rendimentos tanto no total urbano brasileiro quanto nas áreas metropolitanas - inclusive a depreciação.

Mapa nº 2 - Déficit habitacional - 2000, em termos relativos.



Fontes: IBGE - FJP/CEI - 2001.

Tabela nº 4 - Déficit habitacional urbano por faixas de renda mensal familiar 2000 (% em salários mínimos)

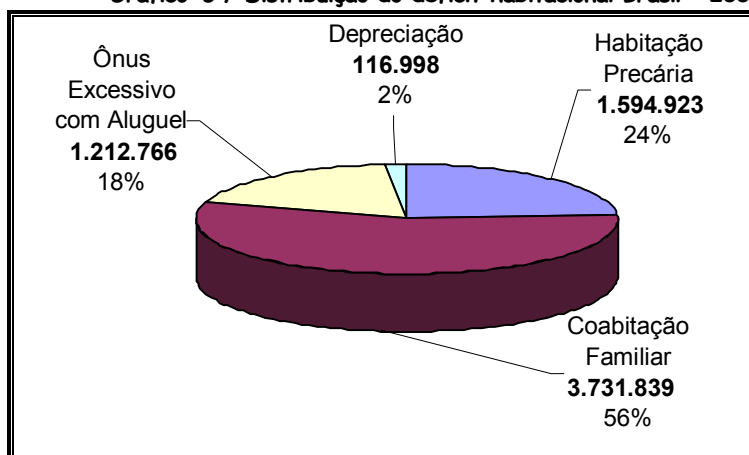
ESPECIFICAÇÃO	até 3	de 3 a 5	de 5 a 10	mais de 10	Total
Norte	84,0	7,2	6,9	1,6	100,0
Nordeste	91,3	5,1	2,1	0,7	100,0
Sudeste	77,6	11,0	7,1	3,0	100,0
Sul	80,9	9,4	6,7	2,5	100,0
Centro-Oeste	82,9	7,8	6,5	2,0	100,0
Brasil	83,2	8,4	5,4	2,0	100,0
Total das RM's	80,0	10,5	7,1	2,4	100,0

Fontes: IBGE - FJP/CEI

Os componentes do déficit - 2000:

A coabitação familiar se destaca em todas as grandes regiões. A habitação precária tem sua maior presença na região Nordeste, 40,6% (parcela rural).

Gráfico-6 / Distribuição do déficit habitacional Brasil - 2000



Fontes: IBGE - FJP/CEI - 2001.

Inadequação dos domicílios 2000:

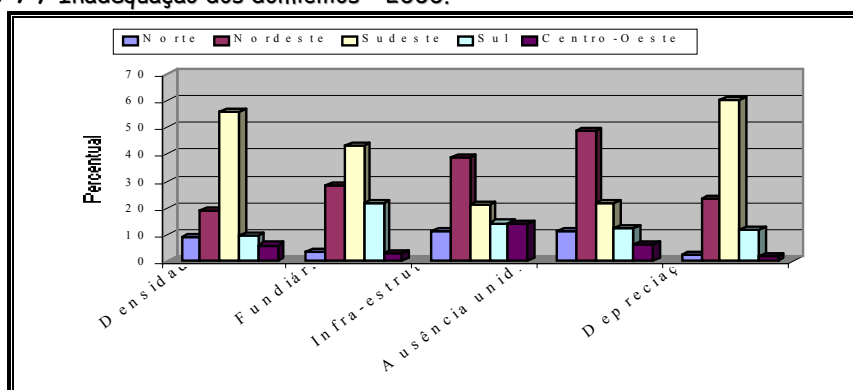
São considerados apenas os domicílios urbanos duráveis que não fazem parte do déficit, onde há a relevância da carência de infra-estrutura em números absolutos frente aos demais domicílios. As regiões Nordeste e Sudeste concentram a maioria dos domicílios inadequados, qualquer que seja o critério considerado.

Tabela nº 5 - Inadequação dos domicílios - 2000

Especificação	Adensamento excessivo	Inadequação fundiária urbana	Carência de infra-estrutura	Ausência de unidade sanitária	Inadequação por depreciação
Norte	184.822	56.346	1.165.622	162.865	20.124
Nordeste	385.916	432.270	4.010.073	714.738	195.798
Sudeste	1.133.647	650.406	2.155.271	315.379	505.510
Sul	198.062	325.923	1.469.648	179.154	100.735
Centro-Oeste	122.492	43.799	1.460.462	94.565	14.502
Brasil	2.024.939	1.508.744	10.261.076	1.466.701	836.669
Total das RM's	985.852	760.245	2.525.443	359.738	367.674

Fontes: IBGE - FJP/CEI

Gráfico-7 / Inadequação dos domicílios - 2000.



Fontes: IBGE - FJP/CEI - 2001.

Evolução das 'necessidades habitacionais' entre 1991 e 2000.

Figura nº 9 - Ajuste da quantificação

FJP, para comparação 1991/2000.

Fonte: FJP/CEI - 2001.

Tabela nº 6 - Evolução das 'necessidades habitacionais' entre 1991 e 2000.

DÉFICIT HABITACIONAL AJUSTADO	
1991	2000
• Déficit Habitacional	• Déficit Habitacional
- Habitação precária	- Habitação precária
- Coabitação familiar	- Coabitação familiar
+ - Ônus excessivo com aluguel	- Ônus excessivo com aluguel
	- Depreciação

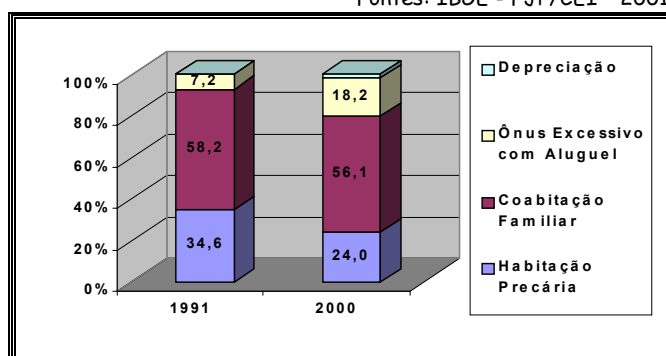
ESPECIFICAÇÃO	1991			2000		
	Total	urbano	rural	Total	urbano	rural
Norte	...	228.769	...	...	408.792	...
Nordeste	2.314.933	1.165.942	1.148.991	2.605.804	1.703.071	902.733
Sudeste	1.889.899	1.672.854	217.045	2.339.954	2.184.990	154.964
Sul	548.107	390.286	157.821	676.251	575.083	101.168
Centro-Oeste	392.672	285.743	106.929	486.870	426.010	60.860
Brasil	5.374.380	3.743.594	1.630.786	6.539.528	5.297.946	1.241.582
Total das RM's	1.404.615	...	...	1.886.794	...	...

Fontes: IBGE - FJP/CEI

Nos componentes do Déficit Habitacional ajustado, há queda da coabitação familiar, exceto na região Nordeste. Também há queda da habitação precária, exceto na região Norte. Apesar da queda relativa da habitação precária na Nordeste, ainda se mantém em patamar elevado: 56,2% em 1991 e 40,6% em 2000. Houve o aumento generalizado do ônus excessivo com aluguel.

Gráfico-8 / Componentes do Déficit Habitacional

Fontes: IBGE - FJP/CEI - 2001.



A partir deste perfil das 'necessidades habitacionais' apresentado neste capítulo é que foram desenvolvidos os estudos de caso que seguem no capítulo III. Quando a análise começou, tomou-se como base FJP/1995, pois ainda não havia sido feita a nova quantificação FJP/2001.

Capítulo III - O impacto de programas habitacionais no déficit das moradias no estado e município de SP.

1. Notas Preliminares sobre as limitações e a metodologia.

Neste capítulo pretende-se discutir e a avaliar o impacto do Déficit como um indicador de avaliação da política e os programas habitacionais, a luz da quantificação, utilizando a metodologia FJP. Como principal objetivo deste trabalho, procura-se testar formas de como realizar a avaliação ex-pós de programas habitacionais e os seus impactos, principalmente, sobre os aspectos quantitativos do déficit habitacional. Assim pretende-se testar uma metodologia que buscará apoiar os devidos órgãos na formulação ou avaliação de programas habitacionais mais eficazes no enfrentamento do problema da moradia.

Esta etapa começou com a definição de alguns recortes dentro do cenário recente das políticas habitacionais, que pudessem servir de base para elaborar as hipóteses de avaliação de impactos de programas habitacionais produzidos pelas diferentes esferas de poder público, sendo elas a União, Estado e Município.

A análise aqui apresentada baseia-se em: resultados quantitativos da produção de programas habitacionais do Governo Federal, desenvolvidos através da CAIXA-FGTS até 1998; na Produção Governo Estadual de São Paulo CDHU-SP, de 1988 a 1999; e na Produção do Governo Municipal de São Paulo, de 1992 a 2000. Também tratando a repercussão destes, comparando-os aos números mensurados do Déficit Habitacional Brasileiro, calculado pela Fundação João Pinheiro, em 1995, isto é, comparando aos sub-ítem que o compõe.

Dentro das limitações encontradas para a pesquisa, juntamente com a dificuldade de conseguir dados relativos aos programas desenvolvidos, algumas considerações serão prejudicadas, tais como: o recorte por faixas de renda das famílias atendidas em alguns programas e a desagregação dos dados para o município de São Paulo. No caso dos programas da CAIXA-FGTS, há especificidades e detalhes particulares dos programas, onde os dados estão tabulados por Unidade da Federação e por regiões, não sendo possível traçar comparações por faixas de renda devido à incompatibilidade dos dados da CAIXA. Por isso algumas desagregações para uma melhor análise não foram possíveis.

As fontes de dados foram o Déficit Habitacional, segundo a Fundação João Pinheiro, 1995, e a tabulação de dados da CAIXA/FGTS em relatórios de pesquisa do Grupo USP - EESC, Departamento de Arquitetura, 1999-2001⁸³. Os dados da Produção Governo Estadual de São Paulo CDHU-SP foram retirados também de relatórios internos do CDHU, documentos e material de propaganda⁸⁴. Do mesmo modo, também em documentos internos, relatórios e material de propaganda foram conseguidos os dados referentes à produção do Município de São Paulo⁸⁵.

Alguns dos programas que serão analisados têm uma vocação clara e facilmente podem ser identificados a que tipos de 'déficit' estejam ligados, produzindo algum impacto sobre eles. Outros porém são mais discutíveis e merecem bastante cuidado. Propõe-se aqui um modo de analisá-los, respeitando os devidos limites que a análise mais fina necessitaria. Assim, parte-se do estudo das modalidades dos respectivos programas e traça-se os respectivos impactos sobre o déficit, dividido segundo a proposta metodológica, em quantitativo e qualitativo, onde os programas que tivessem resultados de produção de unidades novas, incremento no estoque de moradia, estivessem relacionados ao déficit quantitativo urbano (habitação precária + coabitação + demanda

⁸³ BONDUKI, Nabil (Coord.) "DESENVOLVIMENTO DE METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FGTS" - Relatório 3 de andamento da proposta. São Carlos - EESC/ USP- FIPAE, 1999.

⁸⁴ CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, GOVERNO DE ESTADO DE SÃO PAULO, (fev. 2000), "HABITAÇÃO COMO PRIORIDADE SOCIAL" - & CDHU - Diretoria de Planejamento e Projetos, Superintendência de Planejamento e Controle - Gerência de Planejamento Econômico. (2000), "A OFERTA HABITACIONAL DA CDHU: EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO".

⁸⁵ DIVISÃO TÉCNICA DE PLANEJAMENTO - SUPERINTENDÊNCIA DE HABITAÇÃO POPULAR - Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO "RELATÓRIO DE GETÃO DE HABI-1, Os Programas Habitacionais, tabelas de empreendimentos realizados,

demográfica) e os programas que possibilitassem algum tipo de melhoria nas condições de vida relacionados ao déficit qualitativo (domicílios inadequados). Desse modo foram estabelecidas categorias de modo sintético, fáceis de serem aferidas e, ao mesmo tempo, com homogeneidade suficiente para permitir comparação com os dados dos resultados dos programas habitacionais desenvolvidos. Considerando a magnitude do déficit nas faixas de renda mais baixas e buscando não criar um número muito grande de faixas, se conserva, como a FJP, para as categorias *déficit quantitativo e domicílios inadequados por adensamento* três faixas de renda: de 0 a 2 salários mínimos; de 2 a 5 salários mínimos e por mais de 5 salários mínimos (principalmente no caso da produção da CAIXA/FGTS).

Agregando-se diferentes modalidades ou objetos de acordo com sua relação com as categorias de necessidades, seriam criados tipos específicos de resultados dos programas, independentemente de resultarem de implementação de diferentes programas, a saber: a Produção de unidades novas; a reforma, ampliação e conclusão de imóveis e a aquisição de imóvel usado (produção da CAIXA/FGTS).

A inclusão do tipo *aquisição de imóvel usado* tem apenas o sentido de identificar estas intervenções e garantir a incorporação de todos os resultados, pois eles não deveriam ser objeto de avaliação em termos de impacto no déficit uma vez que, por um lado, a aquisição de imóvel não significa a incorporação de novas unidades no estoque de moradias. Talvez este tipo de programa pudesse também ser comparado com os Domicílios Vagos levantados pelo censo, que poderiam também estar atuando na demanda reprimida por Aluguel de residências, por isso é discutível como se incorporam estes dados e a que impactos sobre o déficit responderiam.

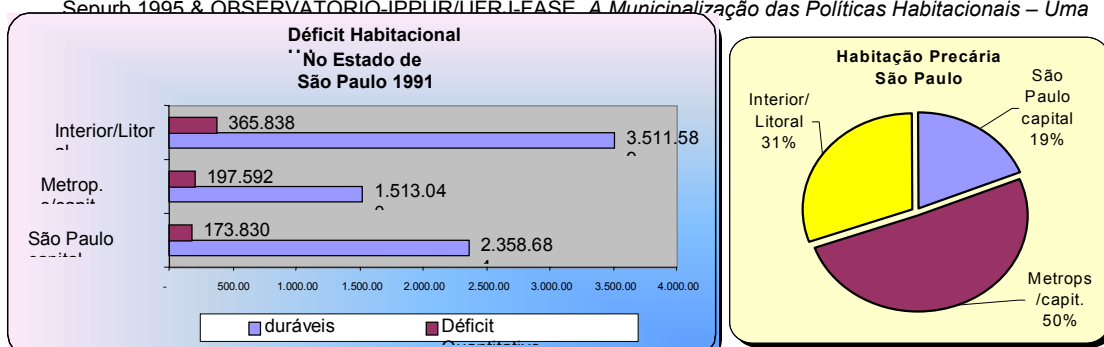
De acordo com os dados obtidos foram realizados gráficos e tabelas que permitem a comparação, análise e avaliação dos programas habitacionais e seus impactos de acordo com os sub-tipos das 'necessidades habitacionais' definidas pela FJP.

A seguir, apresenta-se um diagnóstico das necessidades habitacionais para o Estado de São Paulo, a Capital, a Metrópole e o Interior, para que se possa visualizar melhor a comparação da gravidade do problema em diferentes regiões e entender qual deveria ser o perfil de recursos aplicados na construção dos programas habitacionais.

2. Diagnóstico do déficit habitacional do estado de São Paulo: capital, metrópole e interior.

Os números para o estado de SP segundo FJP, 1995, referentes exclusivamente ao déficit quantitativo são num total de 738 mil novas habitações a serem construídas. É o maior déficit de moradias do País, correspondendo o Estado a 22% do total do problema no Brasil; para a região metropolitana de SP temos um déficit de 372 mil novas unidades habitacionais, 50,5% do problema no estado; na capital e cidade de São Paulo o número é de 174 mil unidades, 24% em relação ao Estado, 47% em relação ao problema na RMSP.

Gráficos-9 & 10 / fonte: IBGE/1991, executado com dados recolhidos de FJP. *Déficit Habitacional no Brasil. Brasília: Senurb 1995 & OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE. A Municipalização das Políticas Habitacionais – Uma*

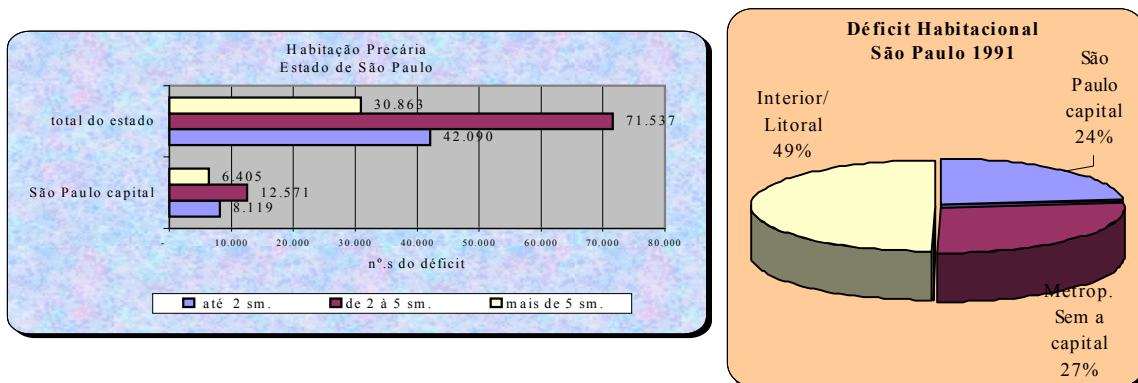


avaliação da experiência recente – 1993-1996 – Relatório de Pesquisa, 2000. – Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Regiões de SP - U.F.	Total de domicílios urbanos	Déficit Quantitativo Urbano						Déficit Quantitativo total
		Habitação Precária Urbana			Coabitação Familiar Urbana			
		até 2 sm.	de 2 a 5 sm.	mais de 5 sm.	até 2 sm.	de 2 a 5 sm.	mais de 5 sm.	
São Paulo capital	2.358.684	8.119	12.571	6.405	20.847	49.829	76.059	173.830
%		5%	7%	4%	12%	29%	44%	100%
total do estado	7.383.313	42.090	71.537	30.863	226.334	198.616	167.820	737.260
%		6%	10%	4%	31%	27%	23%	100%

Tabela nº 7 - fonte: IBGE/1991, executado com dados recolhidos de FJP. & OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE. *Ibid.* – Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Gráficos-11 & 12 / fonte: IBGE/1991, executado com dados recolhidos de FJP & OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-

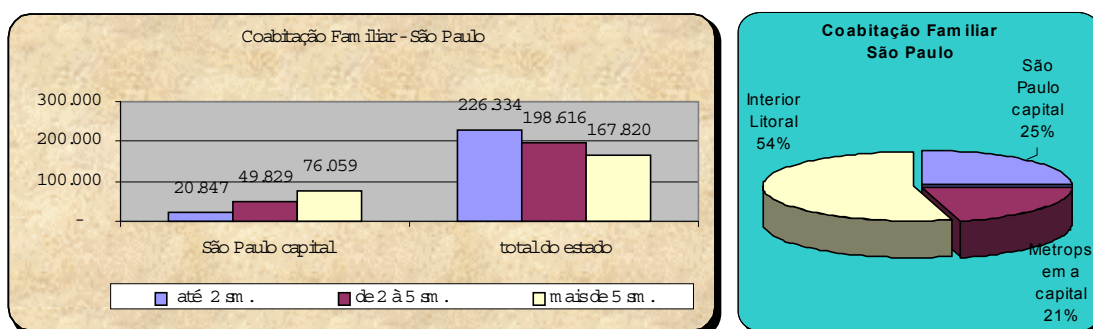


FASE, *ibid.* – Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

A composição da precariedade habitacional em SP mostra que o problema mais grave encontra-se na região metropolitana, atingindo cerca de 70% do total do problema no

estado, e que cerca da metade deste sub-tipo do déficit quantitativo está localizado na faixa de 2 a 5 salários mínimos.

Assim como na maior parte do Brasil, o problema mais representativo do déficit habitacional em SP encontra-se na dimensão coabitação, destacando-se a grande quantificação para famílias com renda até 5 salários mínimos. Na capital a tendência é invertida, ocorrendo a maior quantificação principalmente acima de 5 salários mínimos e menores números são verificados nas faixas de renda mais baixas.



gráficos-13 & 14 / fonte: IBGE/1991, executado com dados recolhidos de FJP. & OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE, *ibid.* – Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Regiões de SP - U.F.	Total de domicílios duráveis	Déficit Quantitativo Urbano				Déficit Quantitativo total
		Habitação Precária Urbana		Coabitação Familiar Urbana		
São Paulo capital	2.358.684	27.095	146.735	173.830	100%	
Metrop. s/capit.	1.513.040	73.046	124.546	197.592	100%	
Interior/Litoral	3.511.589	44.349	321.489	365.838	100%	
total do estado	7.383.313	144.490	592.770	737.260		

Tabela nº 8 - fonte: IBGE/1991, executado com dados recolhidos de FJP. & OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE. *Ibid.* – Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Quanto ao problema do estoque de moradias de ordem qualitativa, arredondando os números, vê-se que 530 mil u.h. têm problemas quanto aos serviços básicos de infraestrutura, 343 mil u.h. quanto ao adensamento de pessoas num mesmo domicílio e cerca de 180 mil têm um ônus maior que 30% da renda familiar.

Regiões de São Paulo U.F.	Total de domicílios urbanos duráveis	Déficit Qualitativo Urbano Inadequados				Alugados Urbanos com ônus maior que 30% da renda	
		por Infra-Estrutura		por Adensamento		até 2 sm.	de 2 a 5 sm.
		até 2 sm.	de 2 a 5 sm.	até 2 sm.	a		
São Paulo capital	2.358.684	69.762	184.192	34.094	152.077	25.278	73.522
Metrop. s/ capital	1.513.040	2.628	49.747	2.981	28.885	5.621	2.392
Metrop. c/ capital	3.871.724	72.390	233.939	37.075	180.962	30.899	75.914
Interior/Litoral	3.511.589	59.612	163.180	23.897	101.438	19.625	54.199
total do estado	7.383.313	132.002	397.119	60.972	282.400	50.524	130.113

Tabela nº 9 - fonte: IBGE/1991, executado com dados recolhidos de FJP. & OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE. *Ibid.* – Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Quanto ao déficit qualitativo no Estado de São Paulo, a região metropolitana e a capital também apresentam a maior quantificação na faixa de 2 a 5 salários mínimos nos itens: inadequados pela infraestrutura; inadequados pelo adensamento; e inadequados pelo ônus excessivo com aluguel.

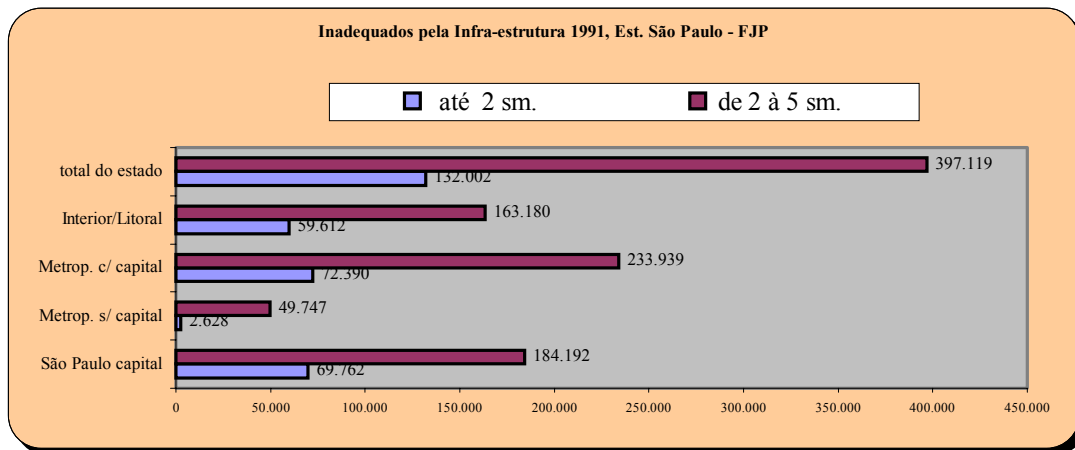


Gráfico-15 / fonte: IBGE/1991, executado com dados recolhidos de FJP. & OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE, *ibid.* Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Onde há a maior concentração destes problemas é com certeza a capital com um percentual por volta de 50% sobre o total do Estado.

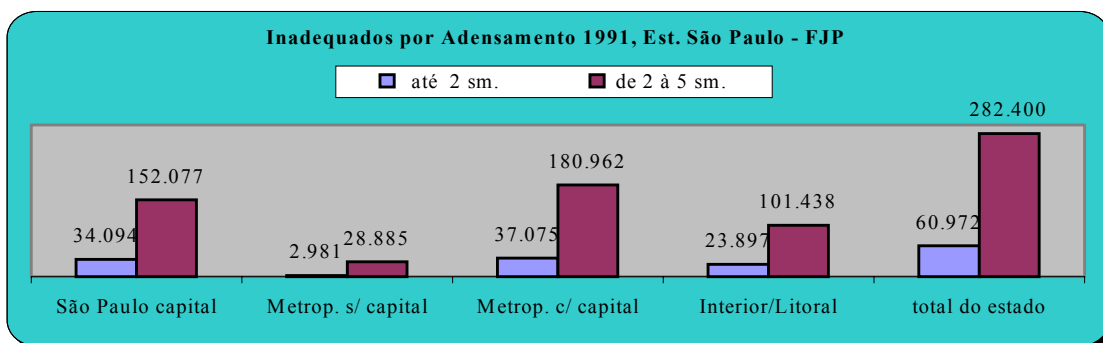


gráfico-16 / fonte: IBGE/1991, executado com dados recolhidos de FJP. & OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE, *ibid* – Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

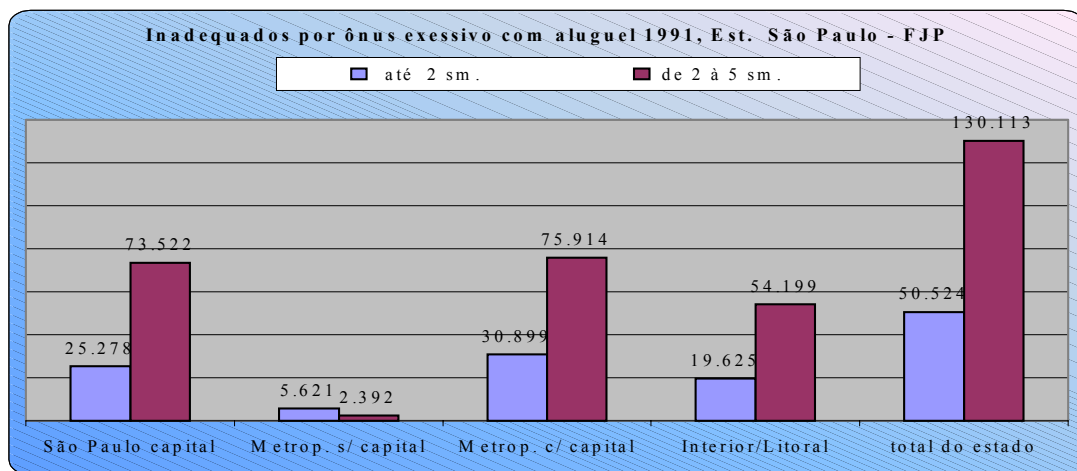


gráfico-17 / fonte: IBGE/1991, executado com dados recolhidos de FJP. & OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE, *ibid* – Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

3. Avaliação da produção programas habitacionais federais da CEF-FGTS, até 1998.

A avaliação será realizada com os resultados quantitativos dos programas habitacionais e de saneamento desenvolvidos no governo FHC, sob a aplicação dos recursos do FGTS/CAIXA e a sua repercussão nos números mensurados no Déficit Habitacional Brasileiro, calculado pela Fundação João Pinheiro, isto é, comparando aos sub-itens que o compõe.

Não foram levantados mais dados sobre as especificidades de cada programa quanto às exigências e procedimentos para a implementação dos programas, já que o importante nesta análise eram os dados da produção. Poderia interessar a uma análise mais elaborada alguns dados sobre os projetos específicos das moradias, tais como área, tipologia, custo das unidades, mas a grande diversidade e a dispersão das variadas tipologias gerenciadas por uma estrutura descentralizada⁸⁶ não permitem uma regra ou um padrão adotado de forma geral que assim pudessem ser levantados para uma avaliação.

Dos programas com impacto no déficit quantitativo foram triados o Pró-Moradia, o Carta de Crédito Individual, o Carta de Crédito Associativo e o Apoio à Produção, onde foram selecionadas e desmembradas as modalidades compatíveis de cada programa (ver Fluxograma Figura nº 10). Quanto ao aspecto qualitativo, o Carta de Crédito Individual, o Pró-Saneamento e o Pró-Moradia respondem com algum impacto. No caso do programa Pró-Moradia, foram utilizados os dados obtidos da produção geral, pois não havia como tabular os dados desmembrados. Sem se conhecer os números de unidades por modalidades, estes números quando comparados apenas com o déficit quantitativo (ver fig. nº 10 - Fluxograma - pág. 98 neste) certamente estão contabilizando um número de unidades acima do que realmente foi o dedicado para a construção de moradias, incluindo nos números a produção relativa à urbanização de favelas e áreas ocupadas, juntamente com a produção de infra-estrutura em conjuntos.

Apenas foram mantidos assim para dar uma idéia de como se comportou a produção total dos programas da Caixa perante uma avaliação pela quantificação do déficit habitacional.

⁸⁶ A administração dos processos é feita pelos escritórios regionais da CAIXA espalhados pelo País.

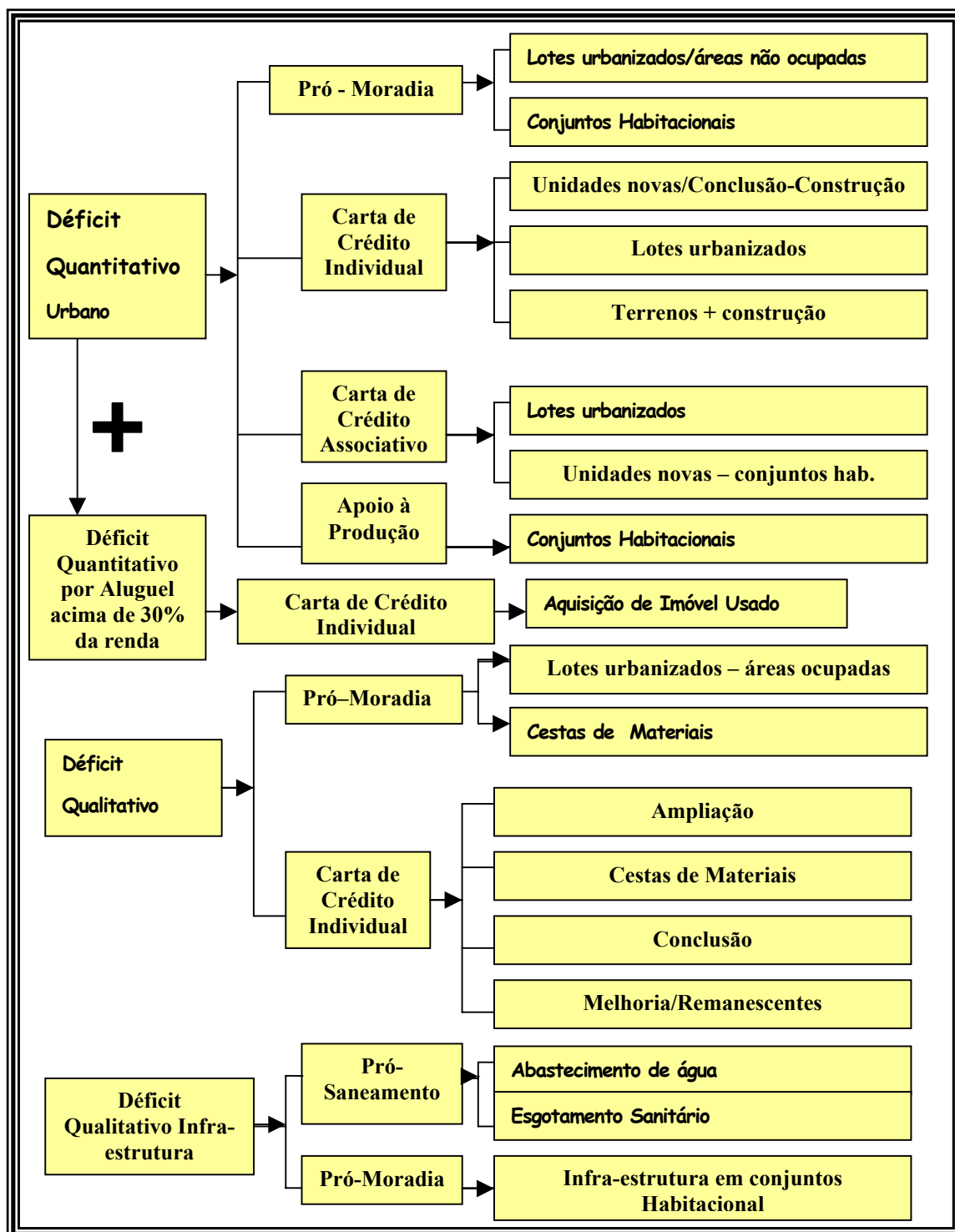


Figura nº 10

Fluxograma da avaliação dos Programas CAIXA/FGTS e os Impactos sob o Déficit.

Elaboração: Will R. Coelho, 2000

3.1 A produção e o impacto dos programas CEF/FGTS sobre o déficit habitacional.

Comparando-se o total dos programas CAIXA/FGTS, segundo a divisão de modalidades e adequação com o déficit quantitativo, tem-se como programas que produzem unidades novas para o incremento no estoque de moradias: o Pró-Moradia; o Carta de Crédito - o Individual e o Associativo; e o Apoio à Produção.

A maior produção quantitativa é do Pró-Moradia, que responde por 55% do total dos programas CEF/FGTS, concentrando 59% deste nas regiões Sul e Sudeste, 25% na região Nordeste e apenas 14% divididos entre as regiões Norte e Centro-Oeste, onde nestas duas últimas o déficit quantitativo atinge 737,3 mil unidades habitacionais (22% do total do déficit urbano no Brasil, que é de 3,3 milhões de u.h.).

Os programas Carta de Crédito - C.C. - o Individual e o Associativo, respectivamente com 27% e 17% da produção total de unidades com Impactos Quantitativos sobre o Déficit, teve produção muito pequena nas Regiões Norte e Centro-Oeste, com a soma nestas regiões equivalente a 14% para o C.C. Individual e apenas 5% para o C.C. Associativo. O Programa Apoio à Produção não representou impacto, pois não atingiu 1% do total de unidades produzidas pela CAIXA na maior parte das regiões do País.

Produção dos Programas CEF/FGTS com impactos Quantitativos					
Regiões da Federação	Programas CEF/ FGTS 1995 à 1998 TOTAIS	Programas CEF/ FGTS 1995 a 1998			
		Pró-Moradia **	C.C. Individual	C. C. Assoc.	Apoi à produção
		total unid. do prog.	total unid. do prog.	total unid. do prog.	total unid. do prog.
Norte (1)	19.064	15.713	2.543	808	-
Nordeste	62.119	42.941	10.571	8.122	485
Sudeste	130.704	51.203	38.331	39.493	1.677
Sul	79.128	50.900	24.907	3.074	247
Centro-Oeste	23.678	11.605	9.718	2.251	104
Brasil	316.253	173.922	86.070	53.748	2.513
Percentuais dos programas em relação ao total geral					
Norte (1)	100%	82,42%	13,34%	4,24%	0,00%
Nordeste	100%	69,13%	17,02%	13,07%	0,78%
Sudeste	100%	39,17%	29,33%	30,22%	1,28%
Sul	100%	64,33%	31,48%	3,88%	0,31%
Centro-Oeste	100%	49,01%	41,04%	9,51%	0,44%
Brasil	100%	54,99%	27,22%	17,00%	0,79%

Tabela nº 10 - fonte: executado com dados recolhidos de: Metodologia de Avaliação dos Programas de Aplicação dos Recursos do FGTS -GRUPO-USP-EESC.1999 - 2000. - Elaboração: Will R. Coelho, 2001.⁸⁷

Analisando a produção total destes programas com impactos quantitativos, que foi de 316,2 mil unidades habitacionais, segundo a divisão regional a proporção se altera ainda mais, ficando as regiões Sul e Sudeste somadas com 66% das unidades produzidas, a Nordeste com percentual diminuído para 20% e as

⁸⁷ **Obs:** ** No Pró-Moradia, os dados não são desmembrados nesta tabela e nos gráficos a partir desta, pois ainda não se disponha da fonte que fornecesse número de unidades por modalidades, só o total do programa, por isso pode incluir urbanização de favelas, recuperação e melhorias (ver fig. nº 10- Fluxograma - pág. 98 neste). Do total de recursos investidos no Pró-moradia, foram destinados cerca de 30 % à construção de unidades.

regiões Norte e Centro-Oeste somadas, mantendo os 14%. Segundo a quantificação regional do déficit, o Nordeste deveria ficar com 32%, o Sul com 10% e o Sudeste com 36% para que a produção fosse distribuída de forma mais correta de acordo com as necessidades habitacionais regionais do País.

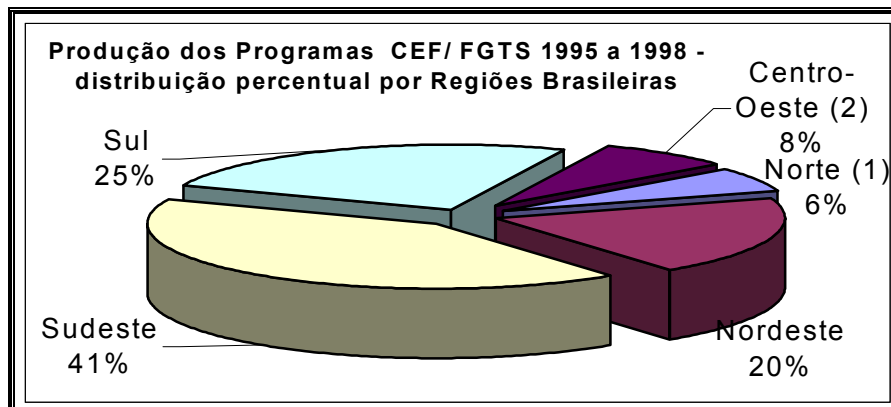


Gráfico-18 / fonte: executado com dados recolhidos de Programas do FGTS - GRUPO-USP-EESC. 1999 -2000, *ibid.* -
Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

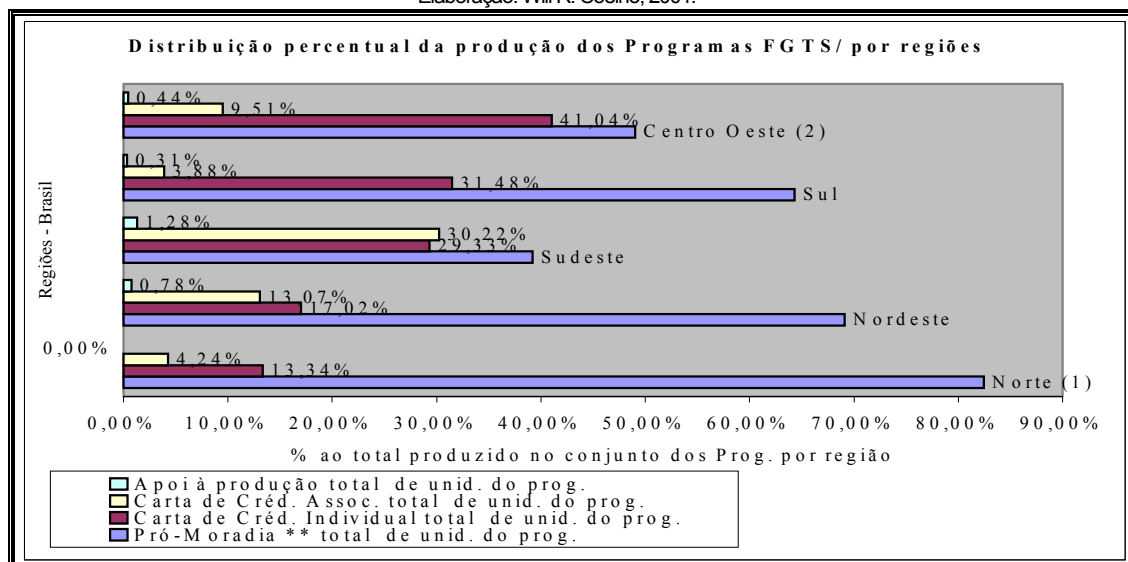


gráfico-19 / fonte: executado com dados recolhidos de Programas do FGTS - GRUPO-USP-EESC. 1999 -2000, *Ibid.* -
Elaboração: Will R. Coelho, 2001.⁸⁷

O Pró-Moradia produziu, proporcionalmente, muito mais que os outros programas nas regiões Norte e Nordeste, mas em números absolutos toda a produção dos programas deveria ter sido muito maior para que representasse impactos no déficit local destas, mas a produção do programa na região Nordeste, foi 75% localizada na modalidade Recuperação e Melhorias, produzindo apenas 25% em unidades novas (ver tabela na seqüência - nº 10.A).

⁸⁷ **Observação:** Nas Tabelas e nos Gráficos utilizados neste trabalho, os N^{os} a seguir do nome da região significam o seguinte:

- (1) Dimensionamento FJP, não inclui ainda o Estado do Tocantins na Região Norte.
- (2) Dimensionamento FJP inclui o Estado do Tocantins na Região Centro-Oeste, ainda fazendo parte do território do estado de Goiás.

Tabulando os dados desmembrados para o Pró-Moradia, onde a fonte consultada fornecia número de unidades por modalidades não só o total do programa, nota-se que das 173 mil unidades produzidas pelo total do programa no País, 85% destinaram-se à produção de unidades habitacionais novas, onde são somadas apenas as modalidades Construção e Oferta de Lotes. As regiões Sul e Sudeste concentram a maior parte da produção de unidades do País, superior aos 60%. A região Sul concentra 354 municípios atendidos, mais da metade dos atendimentos aos municípios pelo programa, ou seja 55,5% do total dos

Programa Pró-Moradia	nº de Municípios atendidos & %	População Beneficiada	Número de Unidades Novas Produzidas & %			
			Construção	Lotes	Recuper./Melhoria	Total / 100%
Brasil	634	804.140	124.762 - 72%	22.197 - 13%	26.183 - 15%	173.922
Estado de SP	45	197.448	30.505 - 90%	2.114 - 6%	1.460 - 4%	34.079
Mun. de São Paulo	1	144.419	19.647 - 100%	0 - 0%	0 - 0%	19.647
Mesoregiões / Percentuais de atendimento em relação ao total Brasil.						
Região Sudeste	121 = 19,5%	337.738 - 42,5%	39,6%	21,3%	6,8%	32,3%
Região Sul	354 = 55,5%	127.858 - 15,94%	27,4%	30,7%	4,0%	24,1%
Região Centro Oeste	48 = 7,5%	73.980 - 9,2%	6,0%	14,8%	12,0%	7,9%
Região Norte	6 = 1%	34.578 - 4,3%	11,2%	13,6%	1,0%	9,9%
Região Nordeste	105 = 16,5%	224.998 - 27,9%	15,9%	19,6%	76,1%	25,7%
Brasil	634 = 100%	804.140 = 100%	124.762 =100%	22.197 =100%	26.183 =100%	173.922 =100%

634 municípios atendidos no Brasil (ver números da produção e percentuais na tabela a seguir, nº 10.A).

Tabela nº 10.A - fonte: executado com dados recolhidos de: Metodologia de Avaliação dos Programas de Aplicação dos Recursos do FGTS -GRUPO-USP-EESC- 1999 - 2000. - Elaboração: Will R. Coelho, 2002.

Também verifica-se por estes dados que cerca de 72% da produção do programa Pró-moradia beneficiou a construção de novas moradias e cerca de 13% beneficiou a compra de lotes. Assim apenas 15% desses recursos não beneficiaram a redução do déficit habitacional.

O Pró-Moradia foi sem dúvida o mais representativo desses programas. Foi responsável por mais de 50% dos atendimentos em média, seguido logo depois pelo Carta de Crédito, como pode ser verificado no gráfico nº 20 a seguir:

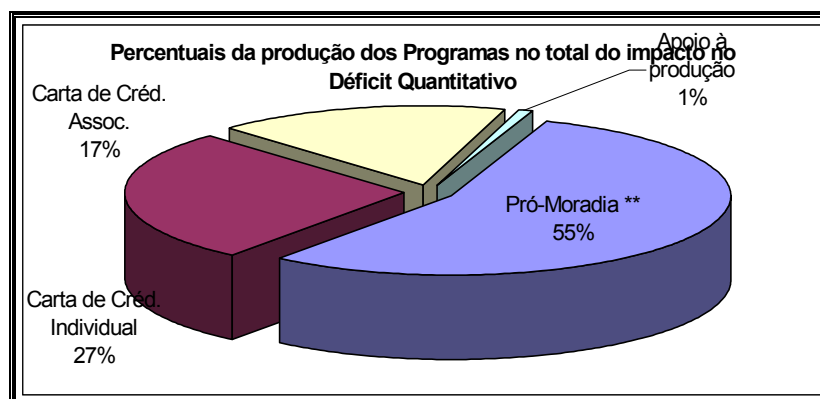


gráfico-20 / fonte: executado com dados recolhidos de Programas do FGTS - GRUPO-USP-EESC. 1999 - 2000, *ibid.* - Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

No programa Carta de Crédito Individual, as modalidades mais representativas no Déficit Quantitativo são: Construção, Aquisição de Imóvel Novo e Terreno + Construção, respondendo às vezes por mais de 80% do total do programa, que também tem modalidades que atendem ao déficit qualitativo, que serão analisados adiante.

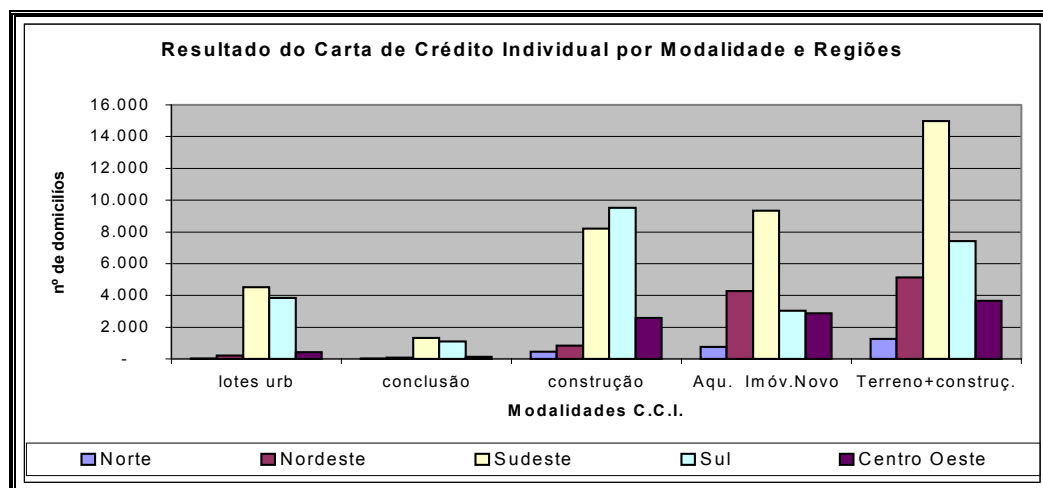


gráfico- 21 - fonte: IBGE/1991, executado com dados recolhidos de Programas do FGTS - GRUPO-USP-EESC. 1999 -2000, *Ibid.* - Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

A maior produção dentro destas modalidades está na região Sudeste, com a concessão de carta de crédito para aquisição de terrenos e a construção de unidades nestes, cerca de 15 mil cartas. A região Sul, na modalidade Construção, ofereceu o segundo maior número de cartas de crédito em todo o Brasil, cerca de 9,5 mil cartas, seguida logo depois na região Sudeste pela Aquisição de Imóvel Novo com 9,3 mil cartas e pela construção de unidades com cerca de 8,2 mil cartas de crédito individual.

Total de unidades produzidas por						
Regiões Federação	Programas CEF/FGTS 1995 a 1998 Carta de Crédito Individual					
	Modalidades de Impactos Quantitativos					
	lotes urb.	conclusão	construção	Aqu.Imóv.Novo	Terreno+constr	TOTAL
Norte (1)	28	37	455	752	1.271	2.543
Nordeste	221	89	834	4.283	5.144	10.571
Sudeste	4.511	1.322	8.197	9.321	14.980	38.331
Sul	3.835	1.096	9.524	3.029	7.423	24.907
Centro-Oeste (2)	434	146	2.594	2.886	3.658	9.718
Brasil	9.029	2.690	21.604	20.271	32.476	86.070
Percentuais das Modalidades em relação ao total geral						
Norte (1)	1,10%	1,45%	17,89%	29,57%	49,98%	100%
Nordeste	2,09%	0,84%	7,89%	40,52%	48,66%	100%
Sudeste	11,77%	3,45%	21,38%	24,32%	39,08%	100%
Sul	15,40%	4,40%	38,24%	12,16%	29,80%	100%
Centro-Oeste (2)	4,47%	1,50%	26,69%	29,70%	37,64%	100%
Brasil	10,49%	3,13%	25,10%	23,55%	37,73%	100%

Tabela nº 11 - fonte: executado com dados recolhidos de Programas FGTS - GRUPO-USP-EESC. 1999 - 2000. *Ibid* -
Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

A maior produção em números absolutos foi da modalidade de carta de crédito para aquisição de terrenos e a construção de unidades, onde no Norte do País chegou perto de 50% da produção total dos programas de impacto quantitativo sobre o déficit. A distribuição percentual no Brasil dessas modalidades, neste tipo de impacto, foi a que demonstra o gráfico nº 22 a seguir:

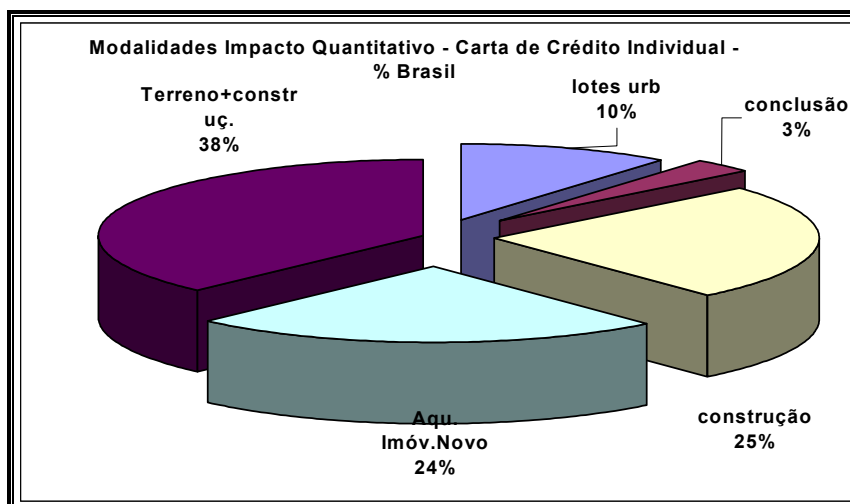


gráfico- 22/ fonte: executado com dados recolhidos de Programas do FGTS - GRUPO-USP-EESC. 1999 - 2000, *ibid* & FJP -
Déficit Habitacional no Brasil. Brasília: Sepurb, 1995- Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Quanto aos aspectos do déficit qualitativo - inadequações - nas outras modalidades do programa C.C.I. - Carta de Crédito Individual - foram triadas as cartas de crédito de: Ampliação, as de Cestas de Materiais de Construção e as de Melhorias ou Obras Remanescentes. Dentro das modalidades de impactos qualitativos do C.C.I, a que mais beneficiou unidades em números absolutos foi a de Cestas de Materiais de Construção, tendo a sua maior produção na região Sudeste, 36,2 mil cartas deste tipo,

43% do total da modalidade no País. Em todas as modalidades a região Norte produziu muito pouco, não atingindo muitas vezes a 1% da produção no Brasil.

Regiões Federação	Programas CEF/ FGTS 1995 a 1998 Carta de Crédito Individual			
	Modalidades de Impactos Qualitativos -			
	Ampliação	Cesta de Mater	melhorias	TOTAIS
Norte (1)	54	231	1	286
Nordeste	513	18.027	53	18.593
Sudeste	1.786	36.224	-	38.010
Sul	1.971	18.066	10	20.047
Centro-Oeste (2)	337	11.038	-	11.375
Brasil	4.661	83.985	64	88.710
Percentuais das Modalidades em relação ao total geral				
Norte (1)	18,88%	80,77%	0,35%	100%
Nordeste	2,76%	96,96%	0,29%	100%
Sudeste	4,70%	95,30%	0,00%	100%
Sul	9,83%	90,12%	0,05%	100%
Centro-Oeste (2)	2,96%	97,04%	0,00%	100%
Brasil	5,25%	94,67%	0,07%	100%

Tabela nº 12- fonte: executado com dados recolhidos de Programas FGTS - GRUPO-USP-EESC. 1999 - 2000. *Ibid.* - Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

O impacto no déficit qualitativo foi analisado comparando-se os resultados aos aspectos: inadequados pela infra-estrutura e inadequados por adensamento. (ver fig. nº 10, pag. 98) O Programa Pró-Saneamento produziu impactos no déficit qualitativo - inadequados pela infra-estrutura, a partir das modalidades que beneficiam o abastecimento de água e o esgotamento sanitário. Os resultados percentuais em relação a estes podem ser observados na tabela nº 13 a seguir:

Regiões da Federação	Total de domicílios urbanos duráveis	Déficit Qualitativo Inadequados por Infra-Estrutura Totais	Programas CEF/FGTS 1995 a 1998 Pró-saneamento			
			abast. de água		esgotamento sanit.	
			absoluto	% ao déficit tota	absoluto	ao déficit to
Norte (1)	1.096.710	260.181	37.265	14,32%	37.842	14,54%
Nordeste	5.279.822	2.242.670	454.636	20,27%	210.202	9,37%
Sudeste	13.941.294	1.918.664	641.882	33,45%	764.532	39,85%
Sul	4.283.429	739.976	381.096	51,50%	325.189	43,95%
Centro-Oeste (	1.926.828	564.991	130.716	23,14%	121.798	21,56%
Brasil	26.528.083	5.792.281	1.645.594	28,41%	1.459.562	25,20%

Tabela nº 13 - fonte: executado com dados recolhidos de Programas FGTS - GRUPO-USP-EESC. 1999 - 2000. *Ibid.* & FJP - *Déficit Habitacional no Brasil*. Brasília: Sepurb, 1995 - Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Neste caso as Regiões Nordeste e Norte são as que menos produziram em números absolutos e por conseqüência têm os menores percentuais de impacto sobre este tipo de Déficit.

O impacto dos inadequados por infra-estrutura é relacionado com o Programa Pró-Saneamento, mas esta comparação é pouco precisa, pois os inadequados por infra-estrutura incluem outros tipos de deficiências além de água e esgoto - as modalidades analisadas. Outro problema é o fato de os dados estarem em população atendida e não em unidades. Para realizar a comparação foi preciso estimar o número de 4 pessoas por unidade. Novamente notou-se que as regiões Norte e

Nordeste continuaram a ter as menores taxas de atendimento, por volta dos 10%, enquanto que a região Sul ultrapassa os 40%,

Em inadequados por adensamento, por não se conseguir desmembrar os dados do Pró-Moradia (ver fig. nº 10 - Fluxograma pág. 98), apenas foi verificado o impacto do programa Carta de Crédito nas modalidades: Ampliação, Cestas de materiais, Melhorias/Remanescentes (para o Déficit Qualitativo).

Regiões da Federação	Total de domicílios urbanos duráveis	Déficit Qualitativo Urbano Inadequados por Adensamento	Programas CEF/FGTS 1995 a 1998	
			C. Créd. Individual unid. do prog	Déficit Qualitativo
			absoluto	% ao Déficit
Norte (1)	1.096.710	34.846	286	0,82%
Nordeste	5.279.822	314.744	18.593	5,91%
Sudeste	13.941.294	691.870	38.010	5,49%
Sul	4.283.429	163.160	20.047	12,29%
Centro-Oeste	1.926.828	91.944	11.375	12,37%
Brasil	26.528.083	1.340.455	88.710	6,62%

Tabela nº 14 - fonte: executado com dados recolhidos de Programas FGTS -GRUPO-USP-EESC.1999 - 2000. *Ibid.* & FJP - Déficit Habitacional no Brasil. Brasília: Sepurb, 1995 - Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

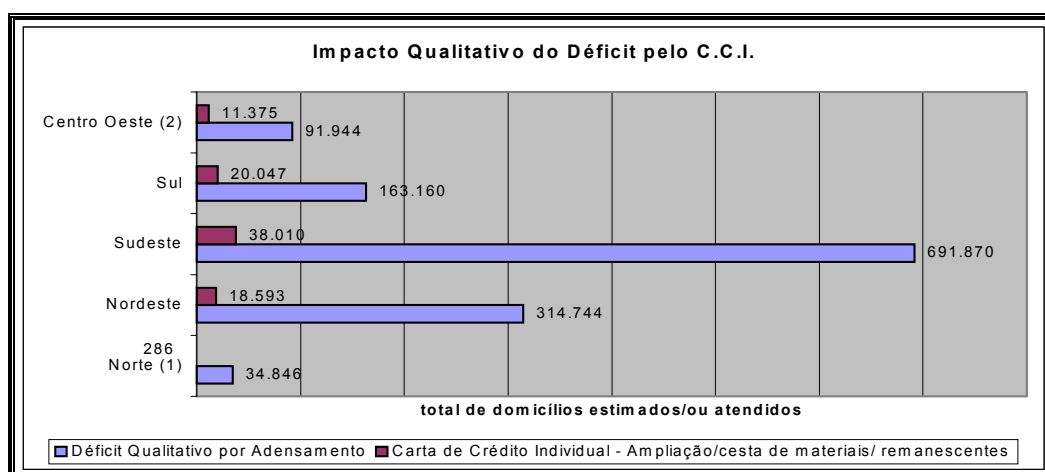


gráfico-23 / fonte: executado com dados recolhidos de Programas do FGTS -GRUPO-USP-EESC. 1999 -2000, *ibid.* & FJP - Déficit Habitacional no Brasil. Brasília: Sepurb, 1995 - Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

O impacto no adensamento pelo C.C.I. é mais significativo nas regiões Sul e Centro-Oeste, cerca de 12%, foi mínimo na região Norte não chegando a 1%. Em números absolutos a maior produção foi para a região Sudeste com cerca de 38 mil cartas de crédito desses tipos de modalidades.

O impacto dos inadequados por aluguel foi realizado como um exercício para uma melhor discussão sobre os Domicílios que já pertencem ao estoque, onde há apenas uma espécie de migração de um domicílio existente para outro, por isso é pertinente compará-los com a modalidade Aquisição de Imóvel Usado do programa Carta de Crédito Individual, onde a mobilidade é parecida e também os resultados do número de financiamento é bastante expressivo para ser ignorado, já que não se encaixa em nenhuma outra parte da quantificação de déficit.

Compatibilizando esta modalidade do CCI com os domicílios alugados urbanos com ônus maior que 30% da renda, não há problema em se nomear este como respondendo ao déficit quantitativo ou ao qualitativo, pois o mesmo já havia sido dimensionado em separado pela FJP, em 1995 como um tipo de inadequação, mas incluído como um tipo de déficit habitacional na nova quantificação produzida pela FJP em 2001, por isso este exercício de hipótese de impacto ainda é válido.

Regiões	Total de domicílios urbanos duráveis	Alugados Urbanos com Ônus maior que 30 % da renda			Programas CEF/FGTS 1995 a 1998 Carta de Crédito Individual Aquisição de Imóvel Usado			
		até 2 sm.	de 2 a 5 sm.	Total	absoluto	% ao total	% até 2 sm.	% de 2 a 5 sm.
		Norte (1)	1.096.710	3.587	5.741	9.328	2.707	29,02%	75,5%	47,2%
Nordeste	5.279.822	73.338	35.316	108.654	35.655	32,82%	48,6%	101,0%
Sudeste	13.941.294	171.058	223.629	394.687	101.186	25,64%	59,2%	45,2%
Sul	4.283.429	22.793	42.081	64.874	32.467	50,05%	142,4%	77,2%
Centro-Oeste	1.926.828	17.863	31.863	49.726	16.494	33,17%	92,3%	51,8%
Brasil	26.528.083	288.651	338.630	627.281	188.509	30,05%	65,3%	55,7%

Tabela nº 15 - fonte: executado com dados recolhidos de Programas FGTS -GRUPO-USP-EESC.1999 - 2000. *Ibid.* & FJP - Déficit Habitacional no Brasil. Brasília: Sepurb, 1995 - Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

No exercício com os inadequados por aluguel e o impacto da Aquisição de Imóvel Usado do C.C.I., se a hipótese de que as pessoas beneficiadas com este tipo de financiamento viessem todas de domicílios alugados, o impacto desse Programa seria o mais satisfatório dentre todos os programas, pois atingiria a média de 30% do déficit por aluguel no Brasil. Se o número de atendimentos tivesse sido a faixa de 2 salários mínimos, corresponderia a 65 %, e se fosse a faixa de 2 a 5 s.m. corresponderia à 55% do mesmo. Mas isso não corresponde à realidade, pois a maioria dos financiamentos em todos os programas CAIXA/FGTS é concedida a faixas salariais mais altas do que estas.

Regiões Federação	Programas CEF/FGTS		Programas CEF/FGTS	
	total de unid. por faixas de renda		percentuais	
	até 3 sm .	mais de 3 sm .	até 3 sm .	mais de 3 sm .
Norte (1)	167	6.812	2%	97,6%
Nordeste	14.913	57.127	21%	79,3%
Sudeste	19.237	197.672	9%	91,1%
Sul	9.118	71.363	11%	88,7%
Centro-Oeste (2)	6.999	32.811	18%	82,4%
Brasil	50.434	365.785	12%	87,9%

Tabela nº 16 - fonte: executado com dados recolhidos de Programas FGTS -GRUPO-USP-EESC.1999 - 2000. *Ibid.* - Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

A tabela nº 16 apresenta a totalização global da produção em unidades habitacionais beneficiadas por programas CEF/FGTS, pela faixa de renda até 3 salários mínimos e pela acima disso. Não havia esta informação tabulada na fonte pesquisada, desmembrada por programas e suas modalidades. Esta divisão não permite uma comparação direta com os dados da quantificação do déficit habitacional da FJP, mas pode-se tecer algumas considerações a partir dela e compará-la com

a tabela nº 18, que mostra o perfil da renda por regiões calculado pela FJP.

Se o recorte da quantificação fosse a faixa salarial até 3 salários mínimos, o déficit quantitativo, tanto nas regiões ou no País, seria com certeza acima dos 60% e provavelmente no Nordeste por volta de 80% do problema se concentraria nesta faixa. Os resultados da produção CEF/FGTS mostram que praticamente não atuaram para esta faixa de renda, pois atenderam com apenas 12% do total dos programas.

Regiões	Déficit Quantitativo total	Déficit Quantitativo Urbano			Percentuais Déficit Quantitativo Urbano por faixa de renda			Percentuais Déficit Quantitativo Urbano na faixa de renda por regiões		
		até 2sm	de 2 a 5sm	mais de 5sm	até 2sm	de 2 a 5sm	mais de 5sm	até 2sm	de 2 a 5sm	mais de 5sm
Norte (1)	222.812	108.066	71.490	43.256	49%	32%	19%	5,8%	7,3%	8,2%
Nordeste	1.080.832	756.541	246.698	77.593	70%	23%	7%	40,8%	25,2%	14,7%
Sudeste	1.443.226	687.371	452.092	303.763	48%	31%	21%	37,1%	46,2%	57,6%
Sul	353.465	174.189	117.265	62.011	49%	33%	18%	9,4%	12,0%	11,8%
Centro-Oeste (2)	257.248	126.675	90.247	40.326	49%	35%	16%	6,8%	9,2%	7,7%
Brasil	3.357.584	1.852.843	977.793	526.948	55%	29%	16%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabela nº 17 - fonte: FJP - *Déficit Habitacional no Brasil*. Brasília: Sepurb, 1995
- Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

A produção dos programas esteve muito mais voltada para as faixas de renda superiores, pois estas podem assegurar o retorno dos recursos investidos para o FGTS. Já as faixas mais baixas de renda, na maior parte das vezes, necessitam de subsídios na compra da moradia ou de longos financiamentos que o Fundo não pode sustentar sozinho.

Então na análise dos impactos quantitativos do total dos programas, sem considerar nenhuma divisão por faixas de renda, estes seriam baixos não atingindo 10% no País. Chama a atenção o impacto na região Sul que é mais que o dobro do percentual atingido em outras regiões, chegando a 22,4% sob o déficit quantitativo na região.

Regiões	Total de domicílios urbanos duráveis	Déficit Quantitativo Urbano total	Programas CEF/ FGTS 1995 a 1998 TOTAIS	Programas CEF/ FGTS 1995 a 1998 % Déficit Quantitativo
Norte (1)	1.096.710	222.812	19.064	8,56%
Nordeste	5.279.822	1.080.832	62.119	5,75%
Sudeste	13.941.294	1.443.226	130.704	9,06%
Sul	4.283.429	353.465	79.128	22,39%
Centro Oeste (2)	1.926.828	257.248	23.678	9,20%
Brasil	26.528.083	3.357.584	316.253	9,42%

Tabela nº 18 - fonte: executado com dados recolhidos de Programas FGTS -GRUPO-USP-EESC.1999 - 2000. *Ibid.* & FJP - *Déficit Habitacional no Brasil*. Brasília: Sepurb, 1995 - Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

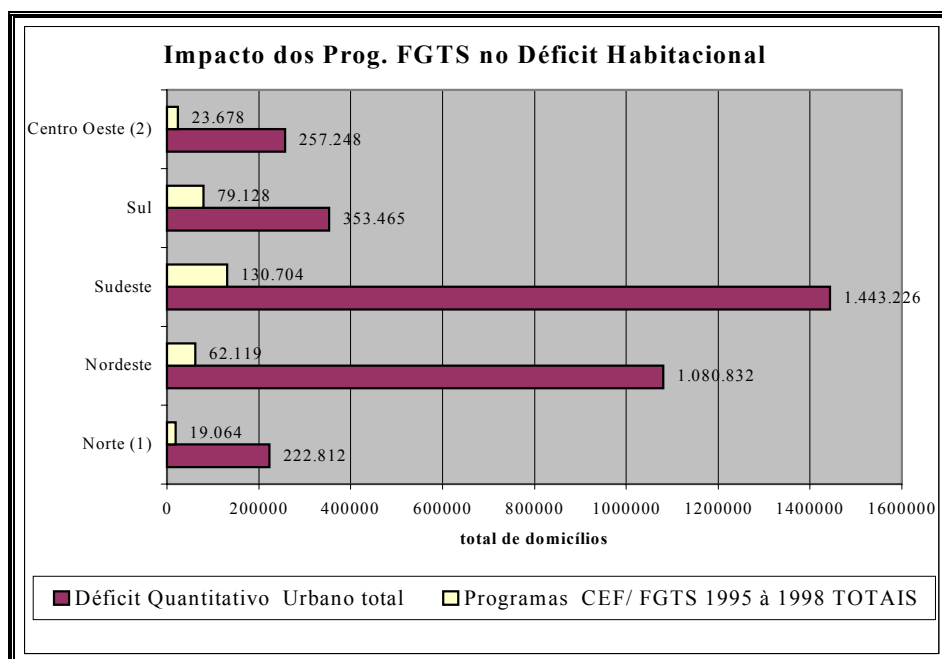


gráfico- 24/ fonte: executado com dados recolhidos de Programas do FGTS -GRUPO-USP-EESC. 1999 -2000, *ibid.* & FJP - *Déficit Habitacional no Brasil.* Brasília: Sepurb, 1995 - Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Ajustando as faixas de atendimento de modo semelhante à quantificação do déficit quantitativo e comparando-se a produção CEF/FGTS podemos elaborar duas situações: a primeira com os programas atendendo apenas a população acima de dois salários mínimos. Seguindo este modelo os percentuais de resposta ao déficit variariam de 16,6% na região Norte, até 44% na Sul, a média brasileira estaria em torno de 20%. Já na segunda situação, considerando-se o atendimento acima de cinco salários mínimos, os resultados apresentariam percentuais ainda maiores, mas neste caso as regiões Norte e Sudeste é que ficariam com os menores percentuais de impacto, por volta de 44%, e a região Sul zeraria o déficit e excederia em 28% a produção necessária para esta faixa de renda mais alta. A média de atendimento no País para esta seria de 60%.

Regiões	Déficit Quantitativo total	Déficit Quantitativo faixas de renda superior		Programas CEF/ FGTS 1995 a 1998 TOTAIS	Programas CEF/ FGTS- 1995 a 1998 % Déficit Quantitativo	
		de 2 a 5 sm.	mais de 5 sm.		acima de 2 sm.	acima de 5 sm.
Norte (1)	222.812	71.490	43.256	19.064	16,61%	44%
Nordeste	1.080.832	246.698	77.593	62.119	19,16%	80%
Sudeste	1.443.226	452.092	303.763	130.704	17,29%	43%
Sul	353.465	117.265	62.011	79.128	44,14%	128%
Centro Oeste (2)	257.248	90.247	40.326	23.678	18,13%	59%
Brasil	3.357.584	977.793	526.948	316.253	21,02%	60%

Tabela nº 19 - fonte: executado com dados recolhidos de Programas FGTS -GRUPO-USP-EESC.1999 - 2000. *Ibid.* & FJP - *Déficit Habitacional no Brasil.* Brasília: Sepurb, 1995 - Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Pelos números obtidos para a produção do município de São Paulo, podemos deduzir que o atendimento às faixas de até 3 salários mínimos foi preferencialmente, e em grande parte, realizado pelo programa Pró-Moradia.

Tabela nº 20 - fonte: CAIXA Elaboração: Heliane Furtado, 2000

Contratações do FGTS no município de São Paulo, no período 1995-1999		
Programa	Valor do Empréstimo	Número de Unidades
Carta de crédito individual	381.252.616,00	19.705
Carta de crédito associativa	132.104.508,26	5.725
Apoio à produção	13.344.990,00	415
Pró-moradia*	74.586.560,39	19.647
Total município de São Paulo	601.288.674,65	45.492
Total estado de São Paulo	2.631.223.446,00	162.672
Total Brasil	8.238.766.867,00	509.352
% mun. SP / estado SP	22,85%	27,97%
% mun. SP / Brasil	7,30%	8,93%

*Obs. Os investimentos do Pró- moradia executaram projetos Cingapura

Tabela nº 21 - fonte: CAIXA Elaboração: Heliane Furtado, 2000

Faixa de renda	Valor do Empréstimo	Número de Unidades
até 3 sm	76.935.406,09	20.402
de 3 a 5 sm	12.754.618,92	2.195
de 5 a 7 sm	41.743.885,49	3.597
de 7 a 9 sm	194.531.196,78	8.945
de 9 a 11 sm	152.907.121,07	6.456
de 11 a 12 sm	87.099.751,21	3.063
de 12 a 20 sm	35.316.695,00	834
total município de São Paulo	601.288.674,65	45.492

O impacto da produção, quando analisada pelo município e estado de São Paulo, é maior que a média brasileira, chegando aos 26% de redução do déficit na capital, quando analisado sem a distinção por faixas de renda apenas comparando-se aos totais.

A produção de 1995 a 1999 e o Impactos			
São Paulo Regiões	Total Geral dos programas - CEF	Déficit Quant. SP - total	% de impacto sob o Déficit
São Paulo capital	45.492	173.830	26%
total do estado	162.672	737.260	22%
total do Brasil	509.352	3.357.584	15%

Tabela nº 22 - fonte: executado com dados recolhidos de Tabela de Contratações do FGTS no município de São Paulo, no período 1995-1999-CAIXA/Elaboração: Heliane Furtado, 2000, & *Déficit Habitacional no Brasil*. Brasília: Sepurb, 1995 - Elaboração: Will R. Coelho, 2001

Da produção total no município de São Paulo, cerca de 45% estavam voltados para a população com renda até 3 salários mínimos, 5% de 3 a 5 salários mínimos, e os outros 50% para as

faixas de renda acima de 5 salários mínimos, que podem chegar a atender a população com renda de 20 salários mínimos, e definitivamente estas não se incluem como parte de um déficit habitacional emergencial que precisassem ser resolvidos por programas públicos.

Os programas públicos de habitação que visassem a redução do problema habitacional no Brasil, deveriam privilegiar as situações emergenciais, e estas se concentram na população com renda até 5 salários mínimos, mas o governo tem medo de financiar a habitação para estas faixas, pois não pode confiar que estas consigam pagar por um financiamento, restituindo-se assim as fontes geradoras dos recursos empregados nestes.

Pela análise nos números de quantificação do déficit habitacional e dos programas CEF/FGTS, ficam claras algumas conclusões, tais como; embora a aplicação dos recursos siga a lógica do peso do déficit por regiões, ainda as contratações não conseguem ser efetivadas, por isso não conseguem gerar impactos significativos nas regiões mais carentes. Outro fato é que os Programas na sua totalidade ainda respondem por uma fração pequena na redução do déficit quantitativo urbano, pois não atendem a faixas de rendas mais baixas da população, onde estão concentrado mais de 50% da demanda. Se os demais programas fossem como o Pró-Moradia, poderia surtir maior efeito no tipo de impacto para as rendas mais baixas.

O programa Carta de Crédito Individual, também surpreende por sua quantidade de financiamentos, principalmente nos imóveis usados, mas deveria se canalizado para faixas de renda menores, pois atingiria um maior impacto.

A questão principal na análise dos programas do FGTS, é qual seria a parte que lhe caberia numa política habitacional que visasse a redução e extinção do déficit habitacional a médio ou longo prazo, isto é, quais seriam as metas frente ao problema ?



4. A avaliação dos programas e da produção da CDHU/SP - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo.

Propõe-se a análise, segundo alguns critérios, para que possa se adequar a uma comparação com as quantificações realizadas segundo os critérios de cálculo da FJP para o déficit habitacional no estado de São Paulo.

Um primeiro critério foi a delimitação da produção do período pós-1990, pois é quando há um maior volume de recursos para habitação vindos da arrecadação de 1% do ICMS do estado. Também interessa saber o impacto dessa produção, que se dá a partir de 1991, no déficit habitacional calculado/realizado com dados retirados do censo demográfico de 1991. Depois disto, a próxima etapa foi verificar os tipos de programas habitacionais e suas finalidades, as faixas de renda beneficiadas, número de famílias ou domicílios atendidos, para saber se são programas que poderiam ou não produzir impactos em alguns dos sub-tipos ou sub-itens que compõe as necessidades habitacionais e assim diferenciar as faixas de impacto. Também foi importante a separação dos dados segundo a localização regional, desagregando os dados da região metropolitana e da cidade de São Paulo para uma análise diferenciada para as escalas de intervenção.

4.1 Os programas realizados pela CDHU.

Depois do levantamento e pesquisa na Companhia, onde se conheceu e observaram-se os antecedentes - históricos, políticos, econômicos relativos à CDHU -, foi possível traçar as características e o período pertencente a cada programa, desenvolvido durante os anos de atuação desta Companhia, já caracterizados e descritos no capítulo-I, que são estes:

PMH - Programa Municipal de Habitação - 1985.

Programas da Modalidade Empreitada Global - SH-1, SH-2, SH-3 e SH-4

SH1 - Programa Habitacional da RMSP (Região Metropolitana de SP) 1987.

SH2 - Programa Habitacional do Interior de SP - 1988.

SH3 - Programa Habitacional da RMSP e do Interior de SP - 1990.

SH4 - Programa Habitacional da RMSP e do Interior de SP - 1993.

CE - Chamamento Empresarial - 1994.

Habiteto - Cestas de materiais e Auto-construção (mutirão) 1995.

Mutirão - Auto-gestão de recursos, obras por Associações Comunitárias - 1996.

O mais importante para o desenvolvimento da análise é que todos estes programas foram classificados como os que têm impacto e atacam o déficit habitacional quantitativo. Estes programas triados para a análise privilegiaram em sua produção quantitativa a produção da construção de unidades novas de moradias para alocação da população que foi beneficiada por estes. Os programas que têm outros tipos de intervenção de melhorias das condições locais habitacionais, como os

programas especiais que desenvolvem ações de urbanização de assentamentos, saneamento básico e demais obras de infra-estrutura que beneficiam populações, como no caso da Represa Guarapiranga, não foram consideradas por não haver informações concretas que pudessem balizar uma análise somente das habitações novas produzidas, tendo esses outros tipos, atendido muito mais a questão qualitativa do déficit.

Como a maior parte dos programas CDHU privilegiam a produção de unidades habitacionais, optou-se por avaliá-los apenas quanto à quantificação do déficit quantitativo.

4.2 A produção do período de 1986 a 1990.

O ano de 1986 é quando a CDHU inicia a entrega das primeiras unidades que refletem a adoção de uma política habitacional autônoma para o estado, quer quanto às formas de intervenção, quer quanto à origem dos recursos financeiros. Antes deste período, a oferta entre os anos de 1967 e 1985, os primeiros 18 anos, a CDHU produziu e comercializou 42.813 unidades habitacionais, em 75 municípios do interior do estado, como demonstra a tabela a seguir:

Tabela 23.a - Produção CDHU do Período - 1967 A 1985 / 89				
PERÍODO	QUANT.	LOCAL	RECURSOS PREDOMINANTES	OBS.
1967 - 1970	2.002	INTERIOR	CEESP	
1971 - 1979	13.965	INTERIOR +	CEESP	CONJUNTO ZÉZINHO DE MAGALHÃES PRADO EM GUARULHOS
1980 - 1985	27.248	INTERIOR	BNH	PLANHAP
TOTAL: 42.215 UNIDADES HABITACIONAIS EM 75 CIDADES				
1986 - 1989	15.224	CAPITAL INTERIOR	TESOURO DO ESTADO	MUTIRÃO E 1º VEZ CAPITAL

CDHU - Apresentação baseada no documento: A Oferta Habitacional da CDHU na Primeira Década (86/96) GPE/Superintendência de Planejamento e Controle/DPP -Técnico
FONTE: Responsável: Reynaldo Cué -MARÇO/1998

De 1967 a 1970, foram entregues 2.002 moradias em pequenos conjuntos no interior do estado, construídas com recursos da Caixa Econômica do estado de São Paulo. De 1971 a 1979, a companhia entrega 13.965 unidades, também no interior do estado. Destas, 4.680 fazem parte do primeiro programa de impacto da CECAP, o conjunto Zézinho de Magalhães Prado, em Guarulhos. A partir de 1979, a CECAP colhe os resultados do primeiro plano de habitação popular elaborado para o Estado, com recursos captados junto ao BNH - o PLANHAP. A empresa comercializa, até 1985, 27.248 moradias, distribuídas no interior do estado.

A produção anterior e a produção referente ao período de 1986 a 1990 não podem ser comparadas ao déficit medido em 1991, mas dão uma idéia da evolução da aplicação dos recursos dirigidos à política habitacional no Estado de São Paulo.

De 1986 a 1989, há um aumento significativo, quer no volume de oferta, quer na abrangência espacial dos municípios atendidos, com a inclusão da cidade de São Paulo. A média de unidades por município passa de 49,11 (na oferta acumulada 86/87) para 247,57 em 86/89. Os programas desenvolvidos no período são da gestão estadual dos governadores Montoro e Quéricia, ambos do

partido PMDB, o primeiro responsável pelo programa PMH - Programa Municipal de Habitação - e o segundo pelos SH-1 - Programa Habitacional da RMS - e SH-2 - Programa Habitacional do Interior de SP -, sendo que foram quase que totalmente comercializadas as unidades habitacionais durante este período, restando apenas algumas para o período imediatamente posterior.

Produção por anos dos Programas CDHU 1986 -1990							
Regiões	1986	1987	1988	1989	1990	T-86-90	%
São Paulo capital	-	-	2.215	5.356	352	7.923	23,9%
interior	791	834	2.649	8.515	11.400	24.189	72,9%
baixada santista	-	50	50	-	220	320	1,0%
metropolitana	-	-	50	150	544	744	2,2%
total do estado	791	884	4.964	8.665	12.164	33.176	100,0%
PERÍODO	QUANT.	LOCAL	RECURSOS PREDOMINANTES			OBS.	
1986 - 1989	15.224	CAPITAL INTERIOR	TESOURO DO ESTADO			MUTIRÃO E 1º VEZ CAPITAL	

Tabela nº 23.b - fonte: executado com dados recolhidos de "A OFERTA HABITACIONAL DA CDHU: EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO", (2000), CDHU - Diretoria de Planejamento e Projetos, Superintendência de Planejamento e Controle - Gerência de Planejamento Econômico. - Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

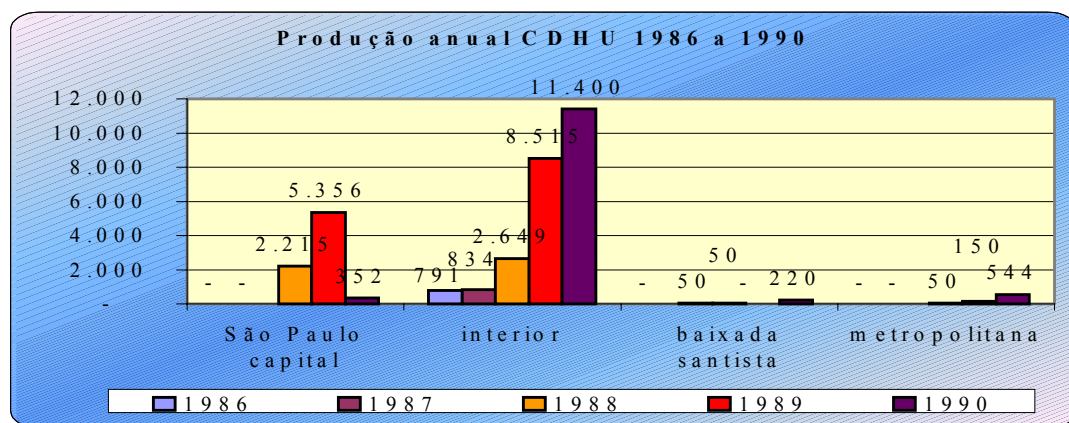


Gráfico- 25/ fonte: executado com dados recolhidos de "A OFERTA HABITACIONAL DA CDHU: EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO", (2000), CDHU - Diretoria de Planejamento e Projetos, Superintendência de Planejamento e Controle - Gerência de Planejamento Econômico.- Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Neste período nota-se que a produção esteve muito mais voltada para a produção do Interior do Estado, sendo quase inexpressiva a produção na região Metropolitana, excluindo São Paulo capital, e mínima na baixada litorânea.

Produção por programas CDHU 1986 a 1990 - Absoluto & Percentuais						
Regiões	PMH	SH1	SH2	PMH	SH1	SH2
São Paulo capital	-	8.602	-	0%	81%	0%
interior	5.492	-	21.806	97%	0%	98%
baixada santista	68	-	334	1%	0%	2%
metropolitana	150	1.996	-	3%	19%	0%
total do estado	5.642	10.598	22.140	100%	100%	100%

Tabela nº 24 - fonte: executado com dados recolhidos de "A OFERTA HABITACIONAL DA CDHU", (2000), CDHU - Diretoria de Planejamento e Projetos. Ibid. - Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

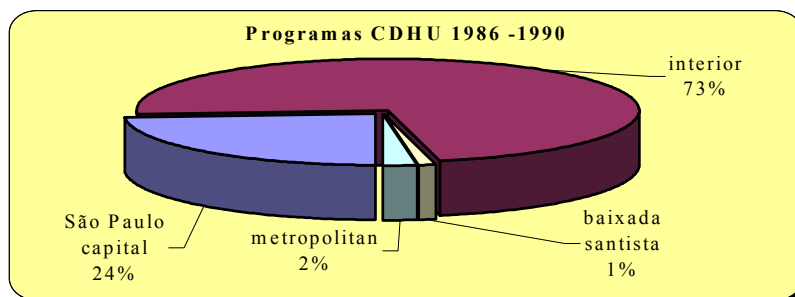


Gráfico-26/ fonte: executado com dados recolhidos de "A OFERTA HABITACIONAL DA CDHU: EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO", (2000), CDHU - Diretoria de Planejamento e Projetos, Superintendência de Planejamento e Controle - Gerência de Planejamento Econômico.-Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

O PMH e o SH-2 tiveram suas ações voltadas para o Interior e o SH-1 para São Paulo capital incluindo a região metropolitana. No total foram produzidas cerca de 38 mil u.h. em todo o estado, o equivalente a 18 % em relação ao que foi produzido na década seguinte, os anos 90.

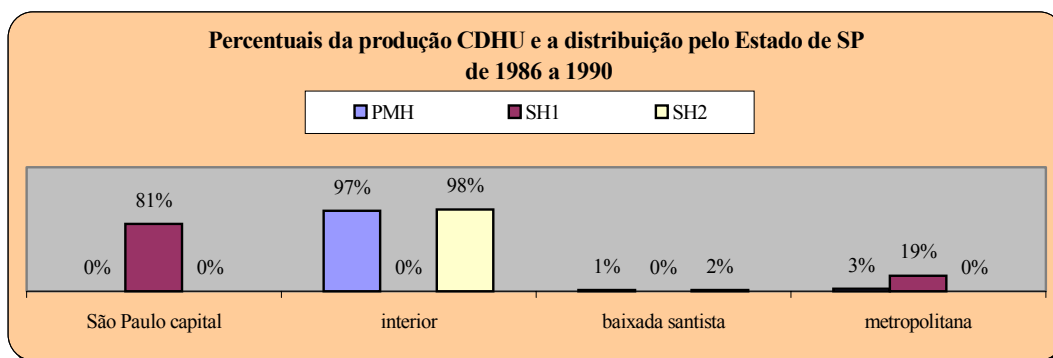


Gráfico-27/ fonte: executado com dados recolhidos de "A OFERTA HABITACIONAL DA CDHU: EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO", (2000), CDHU - Diretoria de Planejamento e Projetos, Superintendência de Planejamento e Controle - Gerência de Planejamento Econômico.-Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

4.3 A produção do período de 1991 a 1999.

A partir de 1990, o estado - contando com o ICMS/habitação - tem relativo desempenho na oferta habitacional em razão do decréscimo de estoque de habitações prontas (91/92). O ano de 1992, porém, consagra-se como o ano de maior pico, até então, na escala produtiva da CDHU. Na distribuição da produção para as regiões, durante a década de 90, ainda prevalece o interior do estado, concentrando 76% das u.h. produzidas, contrariando o perfil do déficit habitacional do estado que aponta que 51% da demanda por novas habitações estaria concentrada na capital e região metropolitana de São Paulo.

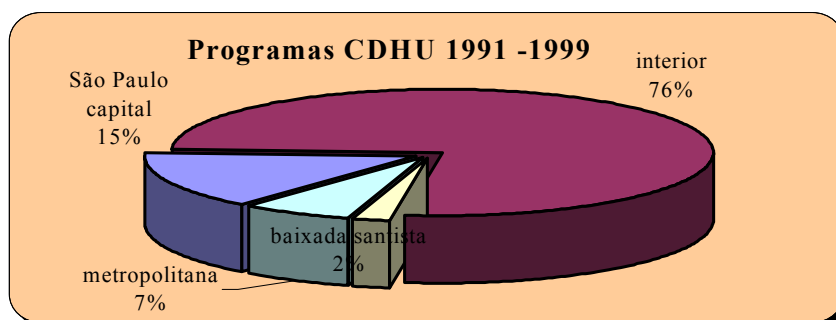


Gráfico-28/ fonte: executado com dados recolhidos de "A OFERTA HABITACIONAL DA CDHU: EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO", (2000), CDHU - Diretoria de Planejamento e Projetos, Superintendência de Planejamento e Controle - Gerência de Planejamento Econômico.- Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Foi reduzido proporcionalmente o percentual de produção para a capital, aumentando o da região metropolitana, quando deveria ser reduzido o do interior.

Produção anual dos Programas CDHU 1991 -1999						
Regiões	1991	1992	1993	1994	1995	
São Paulo capital	581	2.160	2.016	4.849	875	
interior	8.491	35.289	19.210	20.680	7.787	
baixada santista	-	718	618	337	480	
metropolitana	1.302	695	945	2.864	768	
total do estado	9.793	36.702	20.773	23.881	9.035	
Regiões	1996	1997	1998	1999	T-91-99	%
São Paulo capital	2.935	3.860	15.602	4.588	37.466	14,8%
interior	22.548	34.562	37.755	6.635	192.957	76,3%
baixada santista	712	109	1.773	916	5.663	2,2%
metropolitana	1.842	2.444	5.372	640	16.872	6,7%
total do estado	25.102	37.115	44.900	8.191	252.958	100,0%

Tabela nº 25 - fonte: executado com dados recolhidos de "A OFERTA HABITACIONAL DA CDHU", (2000), CDHU - Diretoria de Planejamento e Projetos. Ibid. - Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Os picos de produção aconteceram em 1992 com 37 mil uh e em 1998, com o aumento dos recursos vindos do ICMS, quando foram construídas 45 mil uh.

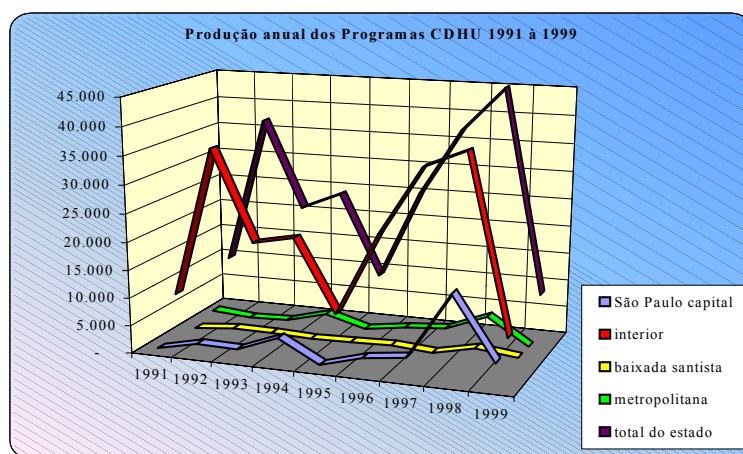


Gráfico-29/ fonte: executado com dados recolhidos de "A OFERTA HABITACIONAL DA CDHU: EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO", (2000), CDHU - Diretoria de Planejamento e Projetos, Superintendência de Planejamento e Controle - Gerência de Planejamento Econômico.- Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Os programas desenvolvidos neste período são das gestões dos governos estaduais de Fleury e Covas, com ajuda importante da lei de recursos de 1% do ICMS para investimentos na Habitação, que proporcionou o aumento da produção habitacional estadual, dividida pelos programas SH-3 e SH-4 - Programa Habitacional da RMSP e do interior de SP da Modalidade Empreitada Global -, pelo CE - Chamamento Empresarial -, e também pelos Habiteto e Mutirão - Cestas de materiais e Auto-construção.

Produção por programas CDHU 1991 a 1999 - Absoluto & Percentuais					
Regiões	SH3	SH4	CE	Mutirão	Habiteto
São Paulo capital	11.381	3.576	11.844	10.968	-
interior	80.611	41.425	15.704	184	8.785
baixada santista	2.065	2.356	500	-	56
metropolitana	6.333	5.608	2.220	1.868	-
total do estado	100.390	52.965	30.268	13.020	8.841
Percentuais 1991 a 1999					
Regiões	SH3	SH4	CE	Mutirão	Habiteto
São Paulo capital	11%	7%	39%	84%	0%
interior	80%	78%	52%	1%	99%
baixada santista	2%	4%	2%	0%	1%
metropolitana	6%	11%	7%	14%	0%
total do estado	100%	100%	100%	100%	100%

Tabela nº 26 - fonte: executado com dados recolhidos de "A OFERTA HABITACIONAL DA CDHU", (2000), CDHU - Diretoria de Planejamento e Projetos. Ibid. - Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Os programas da modalidade Empreitada Global - SH3 e SH4 - são os que mais produziram,. Foram baseados e deram continuidade aos SH-1 e SH2 do período anterior, também foram os que tiveram atuação no início da década e gozaram dos recursos vindos do ICMS. Os outros, CE - Chamamento Empresarial, Habiteto e Mutirão, são programas mais recentes desenvolvidos pela última gestão que dependem muito mais de recursos do Tesouro Estadual.

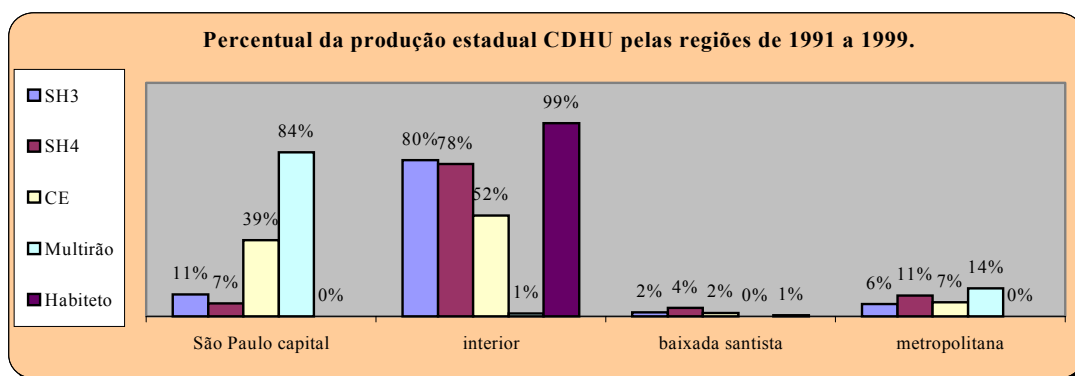


Gráfico-30/ fonte: executado com dados recolhidos de "A OFERTA HABITACIONAL DA CDHU: EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO", (2000), CDHU - Diretoria de Planejamento e Projetos, Superintendência de Planejamento e Controle - Gerência de Planejamento Econômico.- Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

4.4 - O Impacto dos Programas sobre o Déficit Habitacional Estadual.

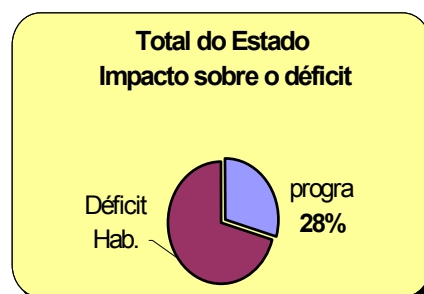
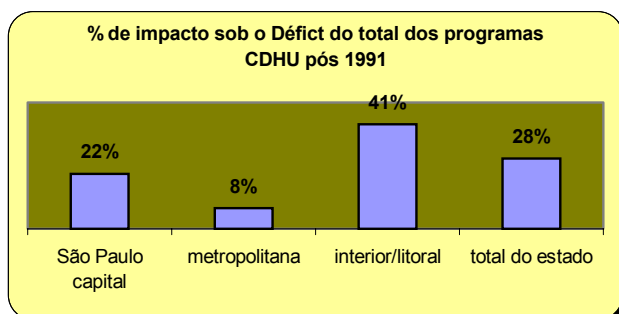
1991 a 1999			
São Paulo Regiões	Total dos programas	Déficit Hab. SP - total	% de impacto sob o Déficit
São Paulo capital	37.769	173.830	22%
metropolitana	16.029	197.592	8%
interior/litoral	151.686	365.838	41%
total do estado	205.484	737.260	28%

Tabela nº 27 - fonte: executado com dados recolhidos de "A OFERTA HABITACIONAL DA CDHU", (2000), CDHU - Diretoria de Planejamento e Projetos. Ibid. & *Déficit Habitacional no Brasil*. Brasília: Sepurb, 1995 - Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Analisando os impactos regionais e totais do Estado de São Paulo, os dados que são demonstrados nestas tabelas e gráficos podem revelar ou indicar os traços da situação habitacional atual, sendo que a política da CDHU atendeu muito bem ao déficit no Interior do Estado - 41%.

Estas ações podem não ter abrangido da mesma forma todos os municípios que foram atendidos pelos programas, embora o relatório do órgão diga que houve uma ampla distribuição dos recursos pelo interior, atingindo quase a totalidade dos municípios paulistas.

A tendência de espacialização dos empreendimentos, verificada principalmente na última década, é justificada pela Companhia em atender ao escopo de uma política deliberada do estado, de enfrentamento do déficit nos municípios, onde o volume da demanda habitacional era pequeno, podendo ser facilmente zerado. Outro argumento em que se justificava esta tendência, e que se prolongou por mais de uma década, foi a maior oferta de terrenos de baixo custo nos municípios onde a pressão demográfica é menor, representando elemento facilitador da contrapartida municipal.



Gráficos-31 & 32 / fonte: executado com dados recolhidos de "A OFERTA HABITACIONAL DA CDHU: EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO", (2000), CDHU - Diretoria de Planejamento e Projetos, Superintendência de Planejamento e Controle - Gerência de Planejamento Econômico.- Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Como já foi dito antes, a área metropolitana, a baixada santista⁸⁸ e a capital deveriam ter recebido mais recursos, pois só a metrópole e a capital representavam juntas, em 1991, 51% do déficit habitacional estadual. Não foi possível precisar exatamente a produção pelas faixas de renda atendidas, já que a casa própria foi definida pela CDHU nestes últimos anos "... para a faixa de população que vive com um a dez salários mínimos com prestações que fossem compatíveis com a renda familiar" e pela Lei do ICMS o atendimento predominante deveria ser a famílias com renda mensal de 1 a 3 salários mínimos.⁸⁹ Adotou-se, então, uma política de subsídios, que limita os valores máximos das prestações a serem pagas, variáveis de acordo com os rendimentos de cada família. Os subsídios nas prestações devem equivar à diferença entre o valor resultante da capacidade de endividamento da família e o da prestação mensal do financiamento. Pode ser que a proporcionalidade das famílias atendidas, apresentada até 1995 tenha se mantido até 1999, mas sem os dados que confirmem não é possível afirmar.

Os impactos sobre as necessidades habitacionais ainda englobariam outros tipos de demanda tais como as Inadequações do Estoque, com os sub-itens por infraestrutura, adensamento domiciliar e excessivo ônus com aluguel, mas os programas aqui aferidos não produzem impactos nestes tipos de políticas habitacionais. Na verdade, quase nada se fez para atacar os outros tipos de necessidades habitacionais levantadas pela quantificação da FJP. Talvez os programas especiais da CDHU, que desenvolvem ações no campo das urbanizações de favelas e assentamentos nas áreas de mananciais e de risco, produzam este efeito, mas não se obteve os dados referentes a estes, por isso a análise se deteve principalmente ao déficit habitacional 'puro' e à produção de novas habitações.

No balanço da atuação da CDHU na produção habitacional, convém ressaltar a importância que teve a arrecadação de 1% do ICMS, como fonte de recursos certa e volumosa destinada à construção de habitações populares, mas que deveria ter tido uma

⁸⁸ Os dados do déficit habitacional, somente para a baixada santista, não são possíveis de serem desagregados da quantificação do estado feita pela FJP. Seria necessário calcular em separado segundo a mesma metodologia FJP, mas isso seria inviável para este trabalho.

⁸⁹ Perfil das famílias atendidas 1991/1995 segundo documento interno do CDHU, mostra o seguinte perfil: 1 a 3 s.m. - 62%, de 3 a 5 s.m. - 23%, de 5 a 10 s.m. - 15%; embora este perfil seja questionado sobre a sua veracidade, é quase certo que esteja errado ou manipulado, uma vez que a realidade efetiva dos beneficiários parece ser outra de renda mais alta.

melhor distribuição por municípios e regiões do Estado. A CDHU justifica-se pela ausência de uma quantificação confiável para o problema, parece conhecer a noção e o perfil das "necessidades habitacionais" elaborados em 1995 pela FJP, mas não utiliza em seus documentos o trabalho, pois justifica que: "O trabalho da Fundação João Pinheiro, embora pioneiro no exame cuidadoso da questão habitacional, foi elaborado a partir do Censo de 1991 e da PNAD 1990, sendo problemática sua utilização para os dias atuais." Diz que "a estimativa para 1995, que amenizaria a antigüidade da informação, não traz o déficit decomposto por níveis de renda e segundo os seus componentes, refletindo apenas os números globais". Reconhece porém que: "A partir deste trabalho, os conceitos, procedimentos e resultados obtidos passaram a ser referência para técnicos, governos e agentes privados". Utiliza-se então de um procedimento de cálculo das necessidades habitacionais, realizado pela Fundação SEADE, que desenvolve, a partir da Pesquisa de Condições de Vida (1998), seguindo alguns dos parâmetros definidos pela FJP. Neste trabalho, as necessidades habitacionais são definidas a partir das categorias: déficit e inadequação, mas resultam na soma destas duas categorias. Os programas públicos habitacionais da Companhia privilegiam as classes populares através da produção de Cestas de Materiais e Auto-construção (auto-ajuda ou mutirão) - com auto-gestão de recursos e obras pelas Associações Comunitárias. Os empreendimentos habitacionais são construídos por meio de concorrência pública e com parceria das prefeituras, mas ainda não privilegiam de forma geral e ampla as faixas de renda mais baixa da população.

Apesar da amplitude dos recursos vindos do adicional de 1% da arrecadação estadual do ICMS, o que se produziu de habitações é muito pouco perto do que estes recursos poderiam produzir para as camadas da população que realmente mais necessitam de moradia. No aspecto social, cabe à CDHU - assim como às companhias congêneres - assumir por inteiro um papel descartado pelas empresas que atuam no mercado, por mais condições privilegiadas que estas o tenham, no que se refere ao atendimento à baixíssima renda e à população contingenciada nas áreas de risco. O tipo de recurso do ICMS como fonte pode, ao contrário de outros recursos que vem de fontes financiadoras, financiar habitações em grande parte subsidiadas, pois não precisa necessariamente do retorno total do valor investido na produção da moradia, já que, a destinação é anual e propicia um fluxo contínuo de recursos, que pode até variar,

de acordo com a arrecadação do ICMS e as definições orçamentárias na câmara estadual legislativa, porém não podem e nem devem ser extintas para que a produção habitacional estadual não seja interrompida. Por essa razão a CDHU poderia ter privilegiado fortemente demanda de habitação popular para as faixas de renda menores, até 3 s.m., no lugar de privilegiar faixas até 10 s.m. Além do mais, deveria atacar muito mais o problema na Metrópole e na Capital, onde nem é necessário se conhecer exatamente a quantificação do problema habitacional para se saber que é nelas que se encontram as maiores carências e que deveriam ser beneficiadas prioritariamente por qualquer programa habitacional. Isso está no censo comum das pessoas que vivem ou conhecem os problemas urbanos e habitacionais de algumas das grandes cidades brasileiras.



CDHU - Estado de São Paulo

Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano



Programa Paulista de Mutirão (PPM)



Integral (EI)



I (EII)



Fotos dos Empreendimentos



Programa Habiteto (HA)



Governo do Estado de São Paulo - Secretaria da Habitação

46

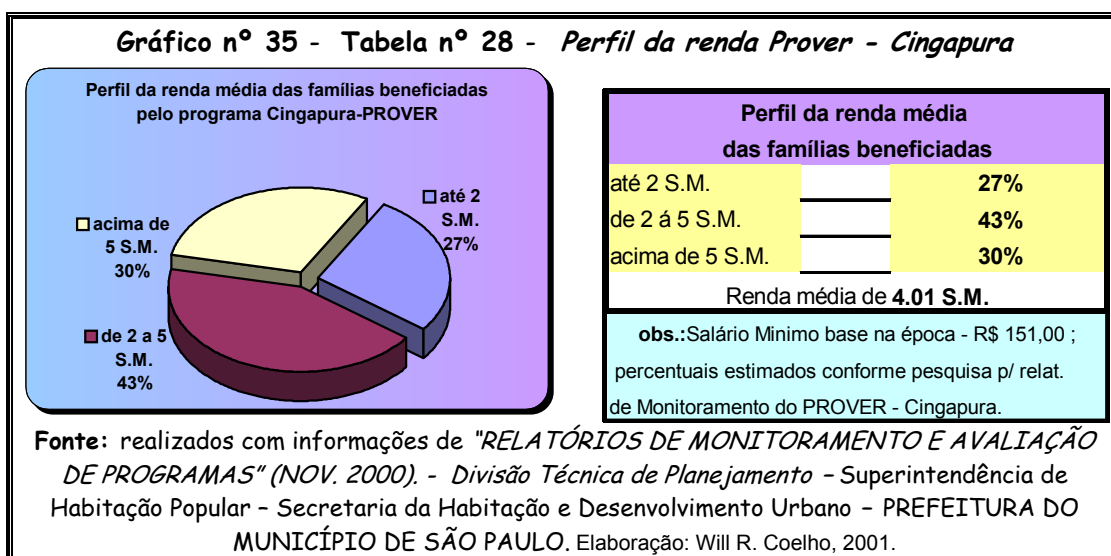
5. A produção habitacional dos programas do município de São Paulo

Aqui, como nas avaliações dos programas da CAIXA/FGTS e do CDHU, foram considerados apenas os programas principais que desenvolveram a aplicação dos seus recursos privilegiando um grande volume de produção de novas moradias, que tinham assim impactos diretos no déficit quantitativo, deixando de lado outros programas que existiam na década de 90 que beneficiavam populações relacionadas ao que seria o déficit qualitativo, como os programas de urbanização de favelas, saneamento básico e infra-estrutura. Outra limitação foi a dificuldade para se obter dados oficiais sobre as gestões anteriores, principalmente do governo Erundina, devido à política de destruição do governo Maluf de todo o modelo habitacional implementado anteriormente.

Os programas habitacionais principais da gestão Maluf/Pita privilegiaram a produção de novas unidades em diferentes linhas de programas, que segundo eles responderiam pela reformulação da política habitacional no município, como uma forma de negação a que vinha sendo desenvolvida pelo governo anterior (Erundina). Por isso em um momento inicial o programa dos Mutirões Autogestionários foi abandonado, mas a pressão das comunidades envolvidas fez com que, ao longo do período de governo, as obras fossem retomadas e concluídas em sua maior parte na gestão do prefeito Celso Pita. Levando em consideração esta situação em particular, optou-se por separar a produção dos Mutirões para uma análise dos diferentes impactos sobre as necessidades habitacionais, pois os períodos e programas tiveram caráter diferenciados em sua formulação e aplicação.

Outra observação importante antes de iniciar a análise é explicar que os dados da produção por faixas de rendas foram estimados de acordo com o perfil da renda dos beneficiados pelo programa Prover-Cingapura, pois não foi possível obter esses dados tabulados para nenhum dos programas. Segundo disseram os técnicos entrevistados na prefeitura municipal, esta necessitaria de uma tabulação especial, que ainda não havia sido realizada e nem sabiam se os dados sobre a renda existiam tabulados, argumentando que este trabalho demandaria um certo tempo e precisaria de autorização especial para sua realização pelo órgão. Isso inviabilizou esta pesquisa da forma como havia sido planejada, mas pesquisando outros documentos, descobriu-se que haviam relatórios de monitoramento das fases de implantação do programa Prover-Cingapura. Nele constava, através de pesquisa amostral dos empreendimentos construídos, o perfil

de renda dos beneficiados em diferentes áreas dos conjuntos habitacionais. Diante disso e para que se pudesse estabelecer uma relação de comparação com as faixas de renda do déficit habitacional em São Paulo, procurou-se então realizar a média aritmética simples entre os valores obtidos em cada fase de implantação, obtendo a média percentual por faixa de renda no conjunto do programa. E tomando como hipótese que os programas atenderam a um público alvo muito parecido, já que são implantados em áreas com características semelhantes, os locais escolhidos pelos programas foram áreas de favelas, densamente ocupadas, com problemas de riscos (desabamento, enchentes, incêndios, proteção de mananciais e saneamento básico). Sendo estas áreas de população de baixa renda com um perfil de rendimentos muito semelhante entre si, resolveu-se aplicar a mesma proporção percentual na distribuição da renda dos beneficiários do programa Prover-Cingapura, como um perfil comum a todos os programas realizados no mesmo período, pois este foi o recurso utilizado para suprir a lacuna de dados e prosseguir a avaliação.



Portanto, nas tabelas e gráficos a seguir, devem ser considerados somente os **totais absolutos** como os reais resultados dos programas desenvolvidos pela Prefeitura Municipal de São Paulo no período de 1993 a 2000, com exceção do Prover - Cingapura, pois os totais por faixa de renda de cada categoria ou do programa foram estimados segundo a *proporção percentual* de renda do mesmo.

Tabela nº 29 - Produção dos Programas Habitacionais São Paulo.

Município São Paulo	Programa Mutirão	PROVER Cingapura	PROCAV II	Operações Interligadas.	GUARAPIRANGA
faixas de renda	unid. hab.	unid. hab.	unid. hab.	unid. hab.	unid. hab.
F.1-até2sm.	3.724	6479	1344	490	71
F.2-de2 a 5sm.	5.931	10318	2140	780	113
F.3- +de 5sm.	4.138	7199	1493	544	79
Total	13792	23996	4976	1814	262

Fonte: realizados com informações de "RELATÓRIO DE GESTÃO DE HABI-1, Os Programas Habitacionais, tabelas de empreendimentos realizados, período 1993-2000" Superintendência de Habitação Popular - Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano - PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

A maior produção absoluta é a do programa Cingapura, seguida depois pelo programa Mutirão. Estes foram os programas que mais produziram unidades habitacionais novas e foram responsáveis, juntos, por 84% do total da produção habitacional do município no período estudado. Os 16% restantes ficaram com os programas PROCAV II, as Operações Interligadas e o Guarapiranga, que promoveram a relocação da população para outras áreas, onde foram construídas as novas unidades habitacionais.

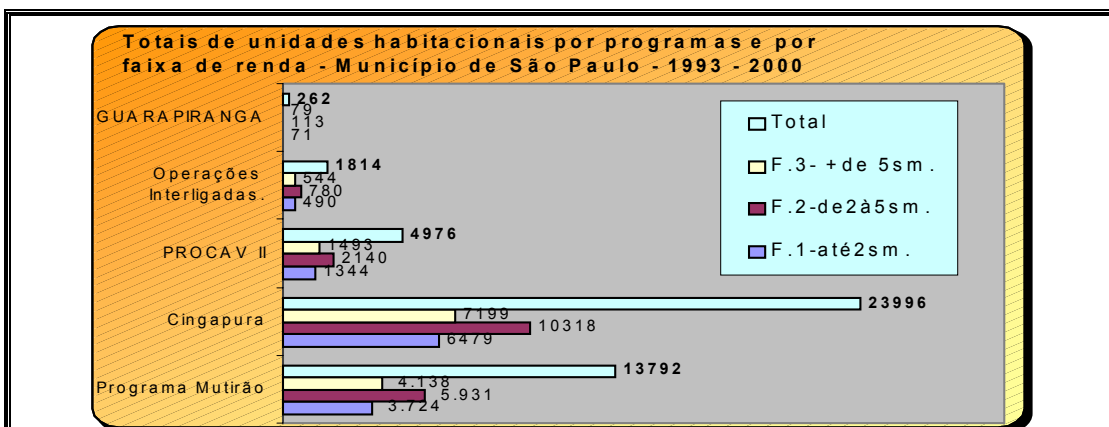


Gráfico nº 36 - Fonte: realizados com informações de "RELATÓRIO DE GESTÃO DE HABI-1, ibid." Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

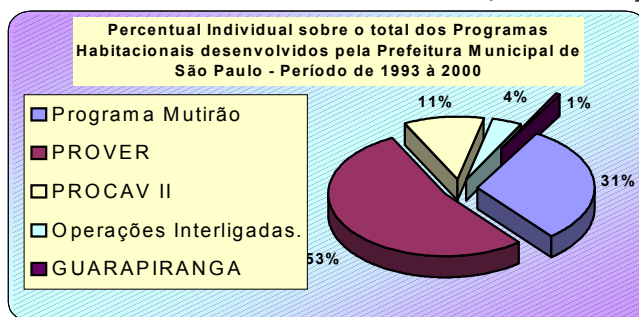


Gráfico nº 37- Fonte: realizados com informações de "RELATÓRIO DE GESTÃO DE HABI-1, ibid." Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

5.1 A produção por períodos no Prover-Cingapura.

No programa Cingapura, como se obteve os dados por fase, foi possível estabelecer o período e a evolução da produção durante este anos. Da fase 1 a fase 5 de implantação dos conjuntos. Há um crescimento natural da produção, com picos exatamente nos períodos finais das gestões de Maluf em 1996 e de Pita em 2000, mas até o início de 1997 só haviam sido produzidas 7.692 unidades habitacionais, o que equivale a 32% da produção total do programa. Embora muitas obras tenham iniciado na gestão Maluf, assim também como aconteceu no caso dos mutirões autogestionários da gestão Erundina, só foram concluídas e entregues na gestão Pita, sendo 28% entregues nos últimos anos da gestão.

Tabela nº 30

Produção Cingapura - PROVER -Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas -							
Regiões	nº de Empr.	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	TOTAIS
São Paulo	PROVER	PROVER F-1	PROVER F-2	PROVER F-3	PROVER F-4	PROVER F-5	PROVER
até 2 S.M.	27%	764	1313	1170	1443	1789	6479
de 2 á 5 S.M.	43%	1216	2092	1863	2298	2849	10318
acima de 5 S.M.	30%	848	1459	1300	1604	1988	7199
Total -SP/ unid.		2828	4864	4333	5345	6626	23996
nº de Empr.	68	12	16	11	12	17	68

Fonte: realizados com informações de "RELATÓRIO DE GESTÃO DE HABI-1,ibid".
Elaboração:Will R. Coelho, 2001.

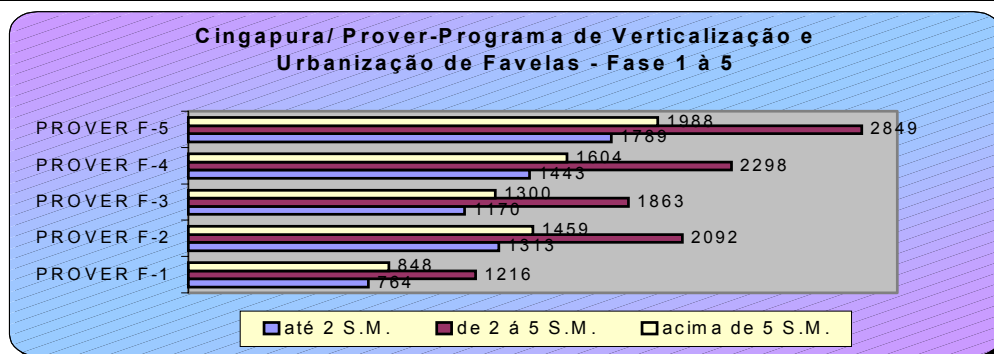


Gráfico nº 38 Fonte: realizados com informações de "RELATÓRIO DE GESTÃO DE HABI-1,ibid." Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

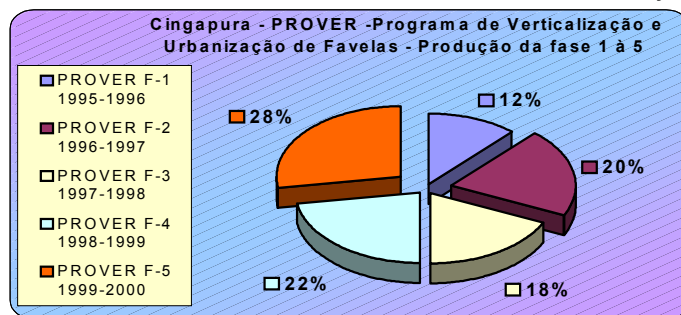


Gráfico nº 39 Fonte: realizados com informações de "RELATÓRIO DE GESTÃO DE HABI-1,ibid." Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

5.2 O Impacto dos Programas Municipais sobre o Déficit Habitacional em São Paulo.

Como todos os programas desenvolvidos no período tem como característica principal a construção de unidades novas para substituição de unidades em áreas degradadas, é conveniente comparar o resultado da produção dos programas com o Déficit Quantitativo, pois não são programas corretivos ou de melhoramentos que impactariam nos domicílios inadequados que compõe o Déficit Qualitativo. Os programas em geral impactaram em sua maior parte sobre os sub-itens: domicílios improvisados, rústicos e a coabitação em quartos/cômodos, devido às características das áreas selecionadas, mas o programa Mutirão pode ter atendido muito mais à parcela do sub-item coabitação de famílias e ao déficit por aluguel excessivo sobre a renda.

Devido às limitações metodológicas dos dados obtidos, este pode não ser o cenário real, mas pode dar uma idéia bem próxima de como se apresenta. Sendo assim, o total dos programas, excluindo o Mutirão, que foi de 29.234 unidades habitacionais, comparado ao total de domicílios rústicos mais os improvisados e a coabitação em quartos/cômodos, num total de 48.785, significariam uma redução de cerca de 60% no total destes três sub-tipos do déficit quantitativo, enquanto que o Mutirão pode ter atendido, com a produção de 13.792 unidades habitacionais, cerca de 11% de redução, quando comparado ao sub-item das famílias conviventes ou cerca de 8% ao déficit por aluguel excessivo sobre a renda. Entretanto o item famílias conviventes no déficit por coabitação corresponde a 72,6 % do déficit quantitativo total.

Tabela nº 31 - Déficit Quantitativo em São Paulo.

Município São Paulo	Domicílios duráveis				Coabitação Familiar				Total do Déficit habitacional		
	Improvisados		Rústicos		Famílias Conviventes		Qto/cômod.-cedalug		Urb.+Rural	%	%duráveis
faixas renda	Urb.+Rural	%	Urb.+Rural	%	Urb.+Rural	%	Urb.+Rural	%	Urb.+Rural	%	%duráveis
F.1-até2sm	1678	30%	6875	31%	16692	13%	4844	23%	30089	17%	11%
F.2-de2à5sm	2294	41%	10638	47%	41201	32%	10210	49%	64343	36%	9%
F.3-+de 5sm	1578	28%	4957	22%	71619	55%	5711	28%	83865	47%	6%
Total	5550	100%	22470	100%	129512	100%	20765	100%	178297	100%	7%

Fonte: executado com dados recolhidos de FJP. Déficit Habitacional no Brasil. Brasília: Sepurb, 1995 & OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE. A Municipalização das Políticas Habitacionais – Uma avaliação da experiência recente – 1993-1996 – Relatório de Pesquisa, 2000. Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

A divisão percentual do Déficit das Moradias em São Paulo por faixa de renda, quanto ao total, sem considerar os sub-itens que o compõe, é mais concentrada nas faixas acima de 5 salários mínimos, correspondendo a 47% do problema habitacional do município. Mas se analisarmos quanto aos aspectos mais precários da habitação, que são representados pela quantificação dos itens: rústicos, improvisados e a coabitação em quarto/cômodos alugados, veremos que entre 71% a 78% estão na faixa de até 5 salários mínimos, e se consideramos a faixa de 2 a 5 salários mínimos,

representaria um percentual ainda considerável em torno de 41% a cerca de 50% do problema habitacional, como demonstra tabela anterior (nº 34). Por isso, se a lógica adotada na distribuição das unidades produzidas tenha sido a mesma do perfil de renda dos beneficiados para o programa Prover-Cingapura, o qual adota-se para esta análise, isto significaria um atendimento de 70% para as faixas de renda até 5 s.m. e num recorte para a faixa de 2 a 5 s.m., atendendo a 43% das unidades produzidas⁹¹. Isto mostraria uma certa coerência nesta divisão por faixas de renda que estaria de acordo com os números da quantificação do déficit na questão da precariedade da habitação.

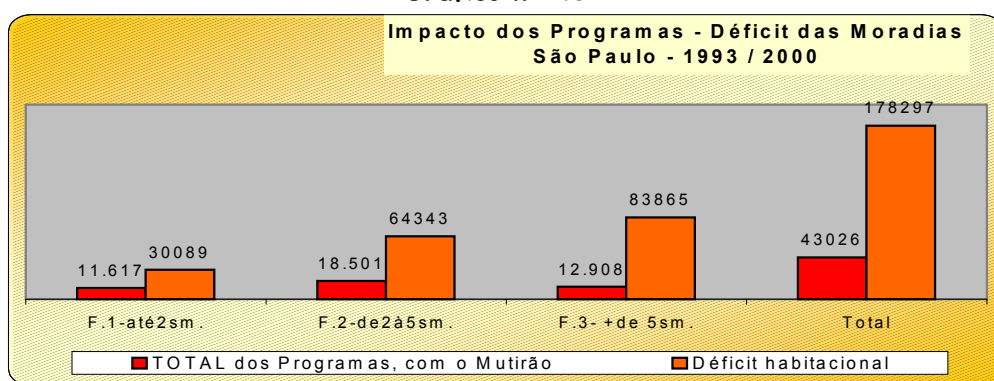
O impacto do total dos programas, incluindo o Mutirão, sobre o déficit medido a partir dos dados do Censo IBGE de 1991 é de 24% em relação ao total, mas é superior quando comparado com as faixas mais baixas de renda, com uma redução de 39% na faixa até 2 s.m. e 29% na faixa de 2 a 5 s.m., o que indicaria bons resultados para estas faixas (ver tabelas e gráficos a seguir).

Tabela nº 32 - Impacto do Total Programas - São Paulo sobre os tipos do Déficit.

Município São Paulo	Aluguel maior que 30% da renda		Total do Déficit habitacional		TOTAL dos Programas, c/o Mutirão			Total de Domic. duráveis	
	Urb.+Rural	% duráv.	Urb.+Rural	% duráv.	unid. hab.	% Aluguel	% déficit	Urb.+Rural	%
F.1-até2sm.	43547	17%	30089	11%	11.617	27%	39%	263468	11%
F.2-de2à5sm.	84018	12%	64343	9%	18.501	22%	29%	690607	29%
F.3- +de 5sm.	53662	4%	83865	6%	12.908	24%	15%	1455576	60%
Total	181227	8%	178297	7%	43026	24%	24%	2409651	100%

Fonte: executado com dados recolhidos de FJP, ibid. & OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE., ibid. & "RELATÓRIO DE GESTÃO DE HABI-1,ibid". **Elaboração:** Will R. Coelho, 2001.

Gráfico nº 40 -



Fonte: executado com dados recolhidos de FJP. *Déficit Habitacional no Brasil*. Brasília: Sepurb,1995 & OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE. *A Municipalização das Políticas Habitacionais- 1993-1996 - Relatório de Pesquisa, 2000.* & "RELATÓRIO DE GESTÃO DE HABI-1,ibid". **Elaboração:** Will R. Coelho, 2001.

⁹¹ Ver Gráfico nº 35 e Tabela nº 28 na pág. nº 122 - *Perfil da renda Prover - Cingapura*

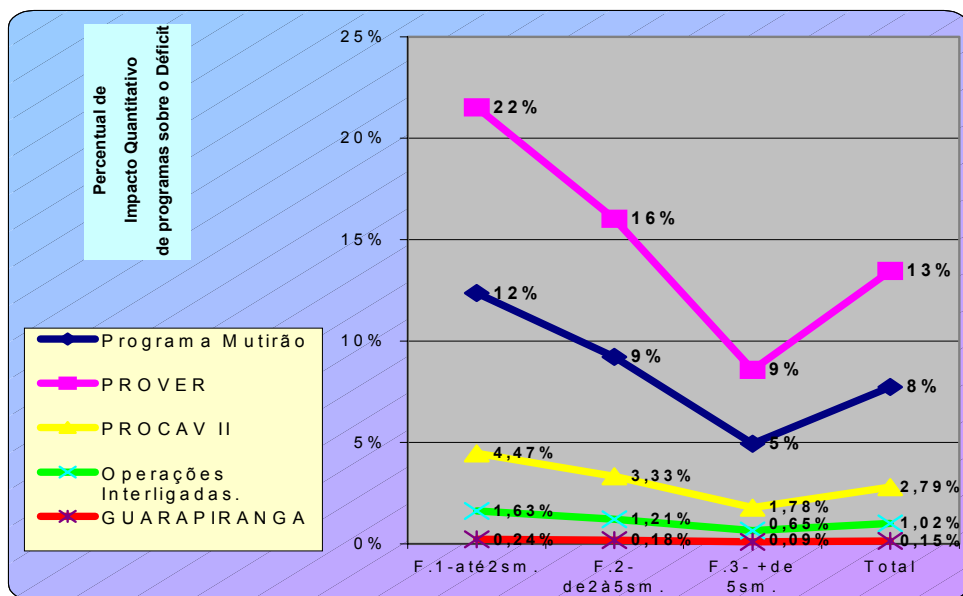
Tabela nº 33- Impacto do Total dos Programas - São Paulo sobre o Déficit.

Município São Paulo	Total do Déficit Habitacional		Programa Mutirão		PROVER Cingapura		PROCAV II		Operações Interligadas		GUARAPIRANGA	
	Unid. Real	% do Déf.	unidade	% do Déf.	unidade	% do Déf.	unidade	% do Déf.	unidade	% do Déf.	unidade	% do Déf.
F1-até 2 s.m.	3089	11%	3724	12%	679	22%	134	44%	490	16%	71	02%
F2-de 2 a 5 s.m.	6343	9%	5981	9%	1088	16%	240	33%	780	12%	113	01%
F3-+de 5 s.m.	8885	6%	4138	5%	799	9%	149	17%	544	06%	79	00%
Total	17827	7%	13792	8%	2396	13%	496	27%	1814	10%	262	01%

Fonte: executado com dados recolhidos de FJP, ibid. & OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE., ibid. & "RELATÓRIO DE GESTÃO DE HABI-1, ibid." **Elaboração:** Will R. Coelho, 2001.

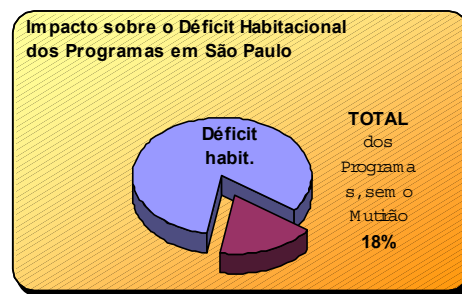
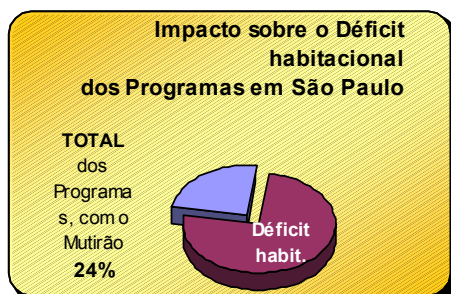
Ao analisar os impactos dos programas isoladamente e separando os resultados obtidos da produção dos Mutirões, os impactos dos programas propagandizados pela gestão Maluf - Pita, respondem no total a 18% de redução sobre o déficit, com impactos pequenos na maioria dos programas, de menos de 1 a 2,8%, sendo a grande 'marca' o programa Cingapura, com 13% no total, chegando a 22%, para faixa até 2 s.m., beneficiados com unidades habitacionais. Entretanto o que se verá adiante neste trabalho, é que o programa contou com recursos do programa federal Pró-Moradia - CAIXA/FGTS e por isso teve essa produção tão expressiva.

Gráfico nº 41 - Impacto no Déficit Habitacional dos Programas São Paulo por faixas de renda



Fonte: executado com dados recolhidos de FJP. Déficit Habitacional no Brasil. Brasília: Sepurb, 1995 & OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE. A Municipalização das Políticas Habitacionais – Uma avaliação da experiência recente – 1993-1996 – Relatório de Pesquisa, 2000. & "RELATÓRIO DE GESTÃO DE HABI-1, ibid." **Elaboração:** Will R. Coelho, 2001.

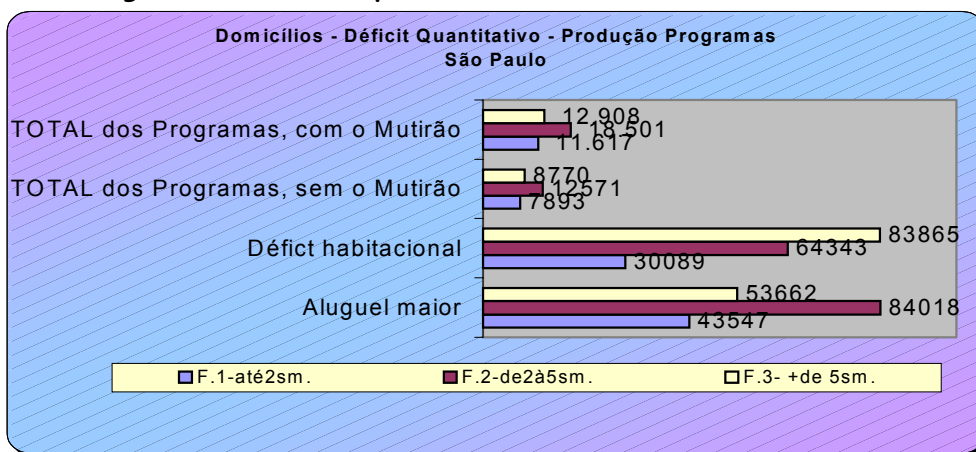
Gráficos nºs 42 & 43 - Impacto no Déficit Habitacional Programas São Paulo



Fonte: executado com dados recolhidos de FJP, *ibid.* & OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE., *ibid.* & "RELATÓRIO DE GESTÃO DE HABI-1,*ibid.*" **Elaboração:** Will R. Coelho, 2001.

A maior parte das unidades habitacionais novas produzidas no município de São Paulo, nos anos 90 dos séc. XX, são representadas pela produção de dois dos programas: em primeiro lugar o PROVER-Cingapura, com uma produção expressiva de aproximadamente 24 mil unidades, 55% do total produzido no período analisado, seguido logo depois pelo programa Mutirão, com cerca de 13,2 mil unidades, 30% da produção total. Todos os demais programas juntos não chegam a 7 mil unidades, o que equivale a 15% do total de 43 mil unidades produzidas pelo conjunto dos programas.

Gráfico nº 44 - Impacto no Déficit Habitacional dos Programas São Paulo por faixas de renda - números absolutos.

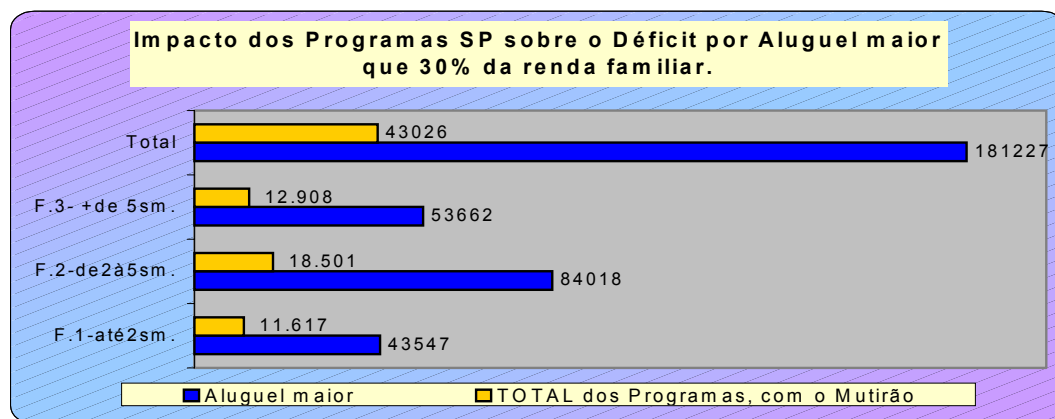


Fonte: executado com dados recolhidos de FJP. *Déficit Habitacional no Brasil.* Brasília: Sepurb,1995 & OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE. *A Municipalização das Políticas Habitacionais – Uma avaliação da experiência recente – 1993-1996 – Relatório de Pesquisa, 2000.* & "RELATÓRIO DE GESTÃO DE HABI-1", *ibid.* **Elaboração:** Will R. Coelho, 2001.

A questão do impacto sobre o déficit ou inadequação por ônus excessivo, aluguel maior que 30% da renda das famílias é muito discutível e não podem ser somados ao total do déficit, pois podem apresentar uma dupla contagem de domicílios contidos em outras categorias da quantificação. Por isso a demonstração realizada nestes gráficos é apenas uma suposição sobre os

impactos produzidos se os programas tivessem atuado especificamente para a resolução deste tipo de problema habitacional.

Gráfico nº 45



Fonte: executado com dados recolhidos de FJP, *ibid.* & OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE., *ibid.* & "RELATÓRIO DE GESTÃO DE HABI-1,*ibid.*". Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

Segundo as informações obtidas para os programas do governo federal através da CAIXA - Caixa Econômica Federal com recursos do FGTS, a Prefeitura de São Paulo no período de 1995 a 1998 obteve financiamento através do Programa Pró-Moradia, no valor de R\$ 74.586.560, que resultaram em 19.647 unidades habitacionais no programa Prover-Cingapura da Prefeitura Municipal de São Paulo. Isto reduz o total do produção do Programa Prover-Cingapura, com recursos exclusivamente municipais, de 23.996 unidades para 4.349 unidades habitacionais, o que se assemelha à produção dos demais programas, excluindo a produção dos mutirões autogestionários.

Talvez o único ponto positivo para a Prefeitura foi conseguir articulação e os requisitos necessários para obter e canalizar estes recursos do financiamento para o município. Então o impacto do programa Cingapura deve-se muito mais aos recursos federais, da CAIXA/FGTS, fazendo com que o perfil da renda obtido privilegiasse as faixas de renda mais baixas, pois o Pró-Moradia deveria, segundo as regras adotadas, beneficiar a população prioritariamente abaixo de 3 salários mínimos, prevendo até algum tipo de subsídio nas prestações dos beneficiados pelo Programa.

Segundo uma conversa durante a pesquisa com técnicos municipais, foi verificado que embora exista uma regra que proíba a transferência ou venda do imóvel das famílias atendidas para outras, isto não impede que na realidade ocorra. Por este fato, não se pode afirmar que a população moradora dos conjuntos seja a mesma verificada por ocasião da ocupação dos mesmos. Dessa forma, pesquisas posteriores à ocupação realizadas pela Prefeitura, indicam uma grande

mudança no perfil da renda dos moradores. Algumas famílias, pelas impossibilidades financeiras de arcar com as novas obrigações do apartamento tais como: a prestação; o condomínio; as taxas de água e luz; acabam repassando o imóvel e voltando para áreas degradadas, às vezes na própria favela que foi beneficiada pelo Programa.

Então deve ser levantada a questão: Até que ponto, programas deste tipo, estariam reduzindo ou resolvendo os problemas do déficit habitacional? Para que realmente isto acontecesse, seria necessário que os programas estivessem articulados a políticas que possibilitassem a sustentabilidade destes beneficiários, como por exemplo, com programas de geração de emprego e renda, sociabilidade dos grupos locais, combate à violência e a outros problemas inerentes à habitação social, principalmente nas intervenções em favelas.

Os programas habitacionais municipais desenvolvidos na cidade São Paulo, no período de 1992 a 2000, beneficiaram em sua maior parte, populações situadas em áreas que precisavam nitidamente de intervenções emergenciais, como as favelas e ocupações periféricas da cidade, mas os dois principais programas têm grandes diferenças no modo de encarar a questão habitacional no município. O Cingapura procurou amenizar a presença visual marcante desses assentamentos, que caracterizam o contraste entre a 'riqueza' e a 'pobreza' na cidade, por isso privilegiou o atendimento a locais que estavam nas partes mais visíveis a população (vias, estradas, núcleos urbanos centrais, etc.), também como parte do marketing político das realizações do governo Maluf/Pita. Já os Mutirões Autogestionários, iniciados na gestão Erundina, têm um aspecto mais abrangente, privilegiando os movimentos de luta por moradia da cidade, inclusive por vários locais da periferia. Nele há maior participação popular nas tomadas de decisão para a realização dos projetos e definição dos locais a serem beneficiados pelo programa, além de experimentar o repasse da implementação da gestão de obras e recursos pelos próprios moradores.

Claro que programas tão diferentes na ideologia que os administravam acabariam tendo problemas. Um deles foi a continuidade por parte dos Mutirões - Auto-gestionários, onde é central o papel realizado pelas lideranças comunitárias locais, dificultando o governo posterior, que não pode controlar ou manipular o programa mais facilmente para conseguir utilização política, como fez com o Cingapura, o que acabou gerando muitas críticas pelos opositores dos governos na década de 90.



6. O impacto de programas habitacionais dos Governos Federal, Estadual e Municipal sobre o déficit habitacional no município de São Paulo.

Fechando este capítulo, cabe aqui ainda analisar, de acordo com os resultados obtidos nas produções habitacionais das três esferas de governo - a Federal, a Estadual e a Municipal - levantadas neste trabalho, o impacto deste sobre o déficit habitacional no município de São Paulo. Isso pode dar uma mostra de até que ponto os programas públicos na área da habitação têm resolvido ou não o problema da moradia nas grandes cidades, demonstrando-se assim como foi enfrentado o déficit habitacional na década de 90 (séc. XX) no maior e mais populoso município do País, a cidade de São Paulo.

Para compatibilizar os dados da produção dos três níveis de Governo, foi necessário agregar as duas faixas de renda mais baixas, pois tanto os dados da CAIXA como os da CDHU, são diferentes na delimitação da renda, a primeira faixa atinge até 3 s.m., enquanto que a primeira faixa da quantificação FJP atinge a 2 s.m. . A solução foi agregar as primeiras faixas já que todas tinham em comum a faixa de renda de 5 s.m. .

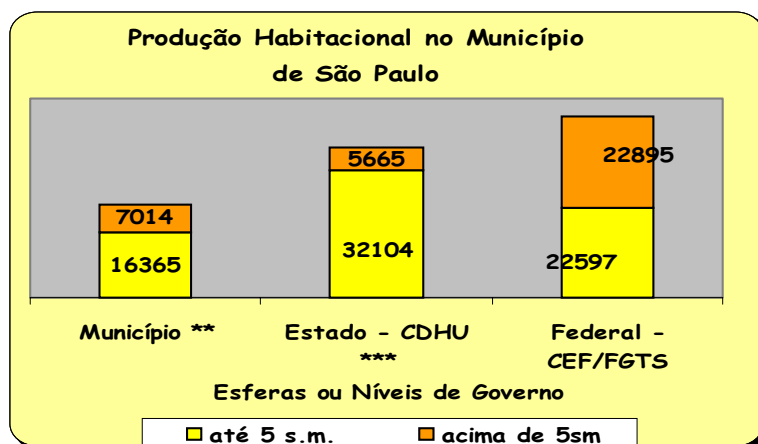


Gráfico nº 46 - Fonte: executado com dados recolhidos de: Metodologia de Avaliação dos Programas de Aplicação dos Recursos do FGTS -GRUPO-USP-EESC. 1999 - 2000 ;"RELATÓRIO DE GESTÃO DE HABI-1"; "A OFERTA HABITACIONAL DA CDHU: EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO", (2000), CDHU. Elaboração do gráfico: Will R. Coelho, 2002.

A produção habitacional total no município de São Paulo dos três níveis de Governo atingiu o número de 106,6 mil unidades novas. Para não haver a duplicidade na contagem desta foi estimada uma redução de parte da produção do município, já que o programa Cingapura recebeu grande parte de seus recursos do programa Federal Pró-Moradia.

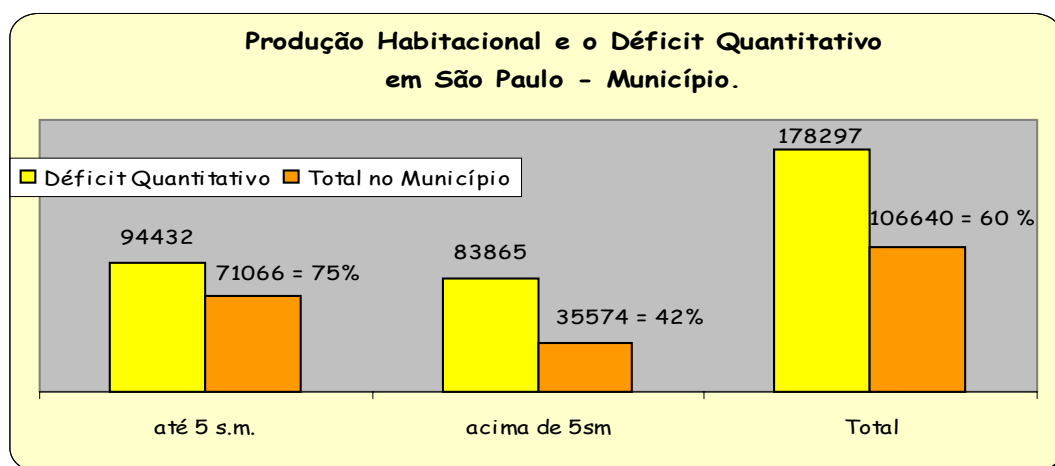


Gráfico nº 47 - Fonte: executado com dados recolhidos de: FJP, OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE. Metodologia de Avaliação dos Programas de Aplicação dos Recursos do FGTS -GRUPO-USP-EESC. 1999 - 2000 "RELATÓRIO DE GESTÃO DE HABI-1"; "A OFERTA HABITACIONAL DA CDHU: EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO", (2000), CDHU. Elaboração do gráfico: Will R. Coelho, 2002.

A produção responderia de modo geral por uma redução de 60% do déficit quantitativo, ou seja da demanda reprimida de habitações, isto sem contar a demanda demográfica, que caracteriza o crescimento da população no período.

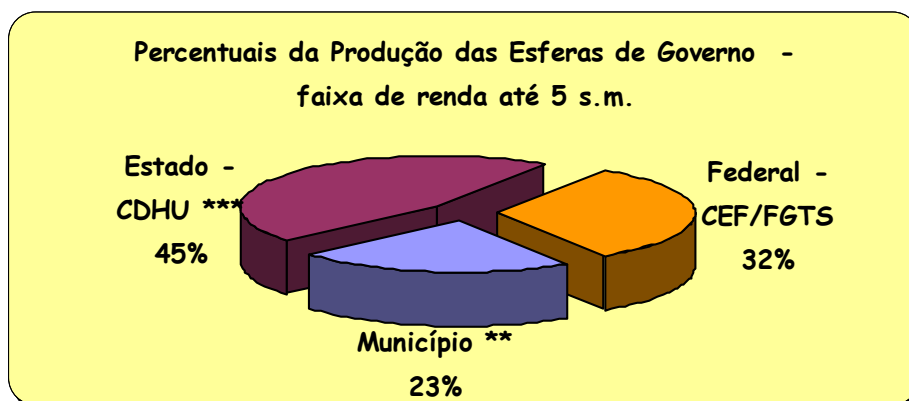


Gráfico nº 48 - Fonte: executado com dados recolhidos de: Metodologia de Avaliação dos Programas de Aplicação dos Recursos do FGTS -GRUPO-USP-EESC. 1999 - 2000; "RELATÓRIO DE GESTÃO DE HABI-1"; "A OFERTA HABITACIONAL DA CDHU: EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO", (2000), CDHU. Elaboração do gráfico: Will R. Coelho, 2002.

Se considerarmos apenas a faixa de até 5 s.m., o percentual de redução teria sido de 75 %, o que se deve muito mais aos programas do Estado através da CDHU, pois parecem ter privilegiado as faixas de renda abaixo de 5 s.m. respondendo por 34% do impacto até 5 s.m., seguido logo depois pela produção Federal da CAXA/FGTS que representou uma redução de 24% (ver tabela nº 37), devido principalmente aos resultados do Pró-Moradia, que respondem por 42% da produção Federal no município de São Paulo.

Tabela nº 34- Impacto do Total dos Programas das 3 Esferas de Governo,

no Município de São Paulo sobre o Déficit.⁹⁰

Faixas de Renda	Município de São Paulo - 1990 -2000				
	* Total do Déficit Quantitativo	Total da Produção Habitacional de Programas			
		Município **	Estado - CDHU ***	Federal - CEF/FGTS	Total no Município
até 5 s.m.	94432	16365	32104	22597	71066
acima de 5sm	83865	7014	5665	22895	35574
Total	178297	23379	37769	45492	106640
Impactos Percentuais em relação ao Déficit Quantitativo					
até 5 s.m.		17%	34%	24%	75%
acima de 5sm		8%	7%	27%	42%
Total		13%	21%	26%	60%
Percentuais da Produção das Esferas de Governo em relação a soma Total das Três					
até 5 s.m.		23%	45%	32%	
acima de 5sm		20%	16%	64%	
Total		22%	35%	43%	
Percentuais por faixa de renda em relação ao total da produção comparando ao Déficit.					
até 5 s.m.	53%	70%	85%	50%	67%
acima de 5sm	47%	30%	15%	50%	33%

Fonte: executado com dados recolhidos de: FJP. *Déficit Habitacional no Brasil*. Brasília: Sepurb,1995 & OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE. *A Municipalização das políticas Habitacionais - Uma avaliação da experiência recente - 1993-1996 - Relatório de Pesquisa, 2000*; "RELATÓRIO DE GESTÃO DE HABI-1"; Metodologia de Avaliação dos Programas de Aplicação dos Recursos do FGTS -GRUPO-USP-EESC. 1999 - 2000; "A OFERTA HABITACIONAL DA CDHU: EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO", (2000), CDHU - Diretoria de Planejamento e Projetos, Superintendência de Planejamento e Controle - Gerência de Planejamento Econômico
Elaboração: Will R. Coelho, 2001.

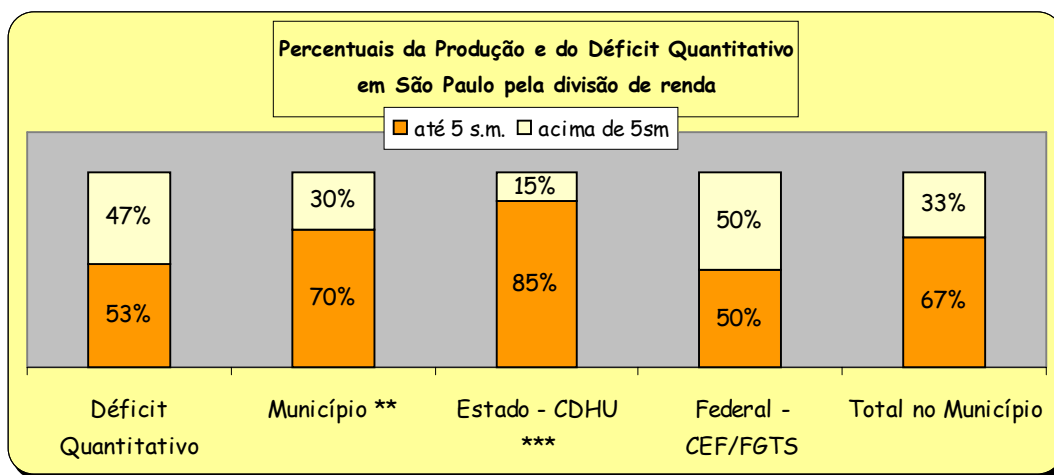


Gráfico nº 49 - Fonte: executado com dados recolhidos de: FJP, OBSERVATÓRIO-IPPUR/UFRJ-FASE. Metodologia de Avaliação dos Programas de Aplicação dos Recursos do FGTS -GRUPO-USP-EESC. 1999 - 2000 "RELATÓRIO DE GESTÃO DE HABI-1"; "A OFERTA HABITACIONAL DA CDHU: EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO", (2000), CDHU. Elaboração do gráfico: Will R. Coelho, 2002.

⁹⁰ **Observações a respeito da tabela nº 37:**

* - Faixas agregadas para compatibilidade; Na FJP e nos Prog. Mun., a de até 2 s.m. e a de 2 a 5 sm. ;Nos Prog. Est. CDHU e Fed. CEF/FGTS; a de até 3 s.m. e de 3 a 5 sm;

** - Excluindo-se a prod. do Cingapura com recurs. da CEF/FGTS.

*** - Segundo o perfil de renda CDHU 1991-1995 que é até 5 s.m. de 70% da produção.

O perfil do déficit quantitativo no caso específico do Município de São Paulo, para as faixas de renda até 5 s.m. e acima de 5 s.m., são aproximadamente iguais, por volta de 50%. A produção habitacional das esferas de Governo respeitaram esta proporcionalidade. A municipal e a estadual (CDHU) atenderam mais a faixa de até 5 s.m., respectivamente 70% e 85% e somente o governo federal (CAIXA/FGTS) limitou-se aos 50% para esta faixa de renda.

Tabela nº 35 - Crescimento de População e de Domicílios Particulares Permanentes, no Município de São Paulo segundo censo IBGE.

Censo IBGE	1991	2000	crescim.- pop.& dom.	tx-cresc
População	9.646.185	10.405.867	759.682	8%
Domicílios	2.487.051	2.985.977	498.926	20%
Morador/domicílio	3,9	3,5	Cresc. Esperado - 759 / 3,5 = 217domicílios.	

Fonte: 'site' IBGE - Elaboração: Will R. Coelho, 2002

Levando-se em conta que a população, segundo o Censo Demográfico IBGE de 1991, era de 9.646.185 e no Censo 2000, a população Paulistana subiu para 10.405.867 pessoas, um crescimento demográfico de cerca de 760 mil pessoas em uma década, tomando-se como parâmetro a média de 3,5 pessoas por domicílio para acomodar este crescimento demográfico teríamos que acrescentar cerca de 217 mil novas moradias ao estoque residencial sem contar o déficit acumulado em períodos anteriores, mas o crescimento dos domicílios particulares permanentes foi efetivamente bem maior que o crescimento populacional, que foi de 8% do Censo de 1991 para 2000, enquanto que os domicílios cresceram em 20%, cerca de 499 mil novas unidades. Aproximadamente um quinto desse crescimento de domicílios da cidade veio da produção das políticas habitacionais públicas no município de São Paulo, que foi de cerca de 106 mil novas moradias.

Tabela nº 36 - Crescimento Estimado das Unidades Habitacionais.	
Cresc. Efetivo (domicílios) - Censo IBGE	498.926
Produção (U.H.s novas) no Município SP	106.640
diferença entre Produção. & Cresc.efetivo =	392.286
Cresc. Esperado Pop. média Mor.p/dom. =	217.939
crescimento além do esperado pela média mor/dom =	174.347
Déficit Quantitativo em SP (demanda reprimida) =	178.297

Fonte: 'site' IBGE - FJP - CAIXA - CDHU - Prefeitura SP.

Elaboração: Will R. Coelho, 2002

É provável que boa parte do crescimento de domicílios, além do esperado pela relação entre o crescimento populacional e o número de moradores por domicílio - 174 mil unidades -, foi absorvido pela produção do mercado imobiliário, através de créditos e financiamentos obtidos de bancos privados. Também se pode justificar o crescimento através do aumento das soluções irregulares, baseadas na ocupação de terra e na autoconstrução, que em grande parte vão engrossar os loteamentos periféricos e favelas da cidade.

A demanda reprimida, conhecida como déficit habitacional em 1991, segundo a quantificação Observatório/IPPUR-UFRJ, nos padrões FJP, já era de cerca de 178 mil unidades habitacionais. Somando-se a essa, ainda deve ser considerada, a demanda demográfica de moradias mais os eventuais problemas econômicos-políticos, que podem ter afetado a questão da moradia nas grandes cidades na última década. Sem somar a questão do ônus excessivo de aluguel sobre a renda, é possível imaginar que o problema habitacional no município alcançaria hoje uma quantificação que chegasse ao número maior de unidades habitacionais do que o levantado em 1991.

A produção de 106 mil moradias num município como São Paulo, pode ter servido apenas para conter o crescimento do déficit habitacional levantado em 1991, pois se entende que a produção efetiva de moradias deveria ser no mínimo duplicada, para estar próxima de sanar a questão quantitativa de moradias, isto sem levar em consideração os aspectos qualitativos e deficiências das moradias existentes, nas questões de acesso a infra-estrutura e aos serviços básicos, pois também teria que dar conta de resolver parte da demanda demográfica, derivada do crescimento da população da cidade durante a década. Ainda assim, poderiam ocorrer fatos sociais, políticos ou financeiros que levassem à existência de déficit habitacional de unidades novas para a população, levando a um difícil zeramento do problema na cidade de São Paulo.

Outro aspecto que precisa ser frisado é que os programas precisam atender a quem de fato mais necessita de moradias novas produzidas pelo setor público, pois uma parte dos atendidos que poderiam estar sendo beneficiados pelo setor privado (construtoras e bancos), não o são, já que para as faixas de renda menores, até 5 salários mínimos, é quase impossível conseguir estes tipos de financiamento. O que resta somente a estes são as soluções irregulares da 'cidade ilegal', baseados na ocupação de terra, na favela, na autoconstrução, na coabitação com outra família ou no aluguel de imóvel residencial, estes fatores é que dificultam a existência de uma poupança do cidadão, para que este possa conseguir acesso a uma habitação.

É importante que a produção pública da moradia privilegie o perfil de renda mais carente, e as regiões e locais onde elas mais se concentram, e talvez assim se estaria resolvendo parte dos problemas que afetam as grandes cidades e levam a outros, como a criminalidade e a violência urbana atribuídas muitas vezes a existência das favelas e dos assentamentos urbanos irregulares. A produção pública da moradia em larga escala gera empregos diretos e indiretos que podem beneficiar a população nos mais variados aspectos, inclusive sociais e econômicos.

Conclusões:***Instrumento para Avaliação e Aplicação de Programas Habitacionais***

A partir do conhecimento acumulado e discutido ao longo desta dissertação, pelo qual se queria medir a necessidade de uma quantificação do problema habitacional vista como um "novo" instrumento para a avaliação e aplicação de programas habitacionais - consideramos que, apesar das deficiências e críticas apresentadas, e a incompatibilidade dos dados levantados com os apresentados pela quantificação da Fundação João Pinheiro, e apesar das dificuldades, não inviabilizam a realização das análises dos programas escolhidos para os estudos de caso aqui mostrados. Sendo assim, pode-se dizer que a metodologia criada pela FJP forneceu as bases que poderão ser aprimoradas em novas avaliações e até mesmo desenvolver programas habitacionais que quando aplicados, atacam partes específicas das necessidades habitacionais levantadas pela quantificação.

A estrutura da dissertação, buscou construir e reconstituir historicamente fatos mais importantes como: a questão da moradia e a sua relação com o planejamento urbano; o detalhamento dos programas habitacionais e suas atuações recentes; o surgimento do termo 'déficit habitacional' e suas definições no Brasil. Procuramos conhecer a metodologia desenvolvida pela FJP, bem como os resultados encontrados, tentando analisá-los segundo a avaliação proposta seguindo os critérios do trabalho da FJP. Para que desta forma pudéssemos definir como seria estabelecida uma avaliação dos impactos dos programas habitacionais no déficit das moradias no Estado e Município de São Paulo.

A exposição inicial a respeito dos antecedentes históricos da moradia no Brasil foi importante para conhecer as origens do problema habitacional e como a questão foi enfrentada ao longo do tempo pelos órgãos governamentais. Não se pretendia abranger todos os fatos acontecidos com um nível de detalhamento minucioso - pois este não era um dos objetos desta dissertação -, apenas queria-se mostrar um panorama geral e a caracterização dos momentos mais relevantes da história da habitação no Brasil, já que

existem alguns trabalhos, onde os autores discorrem muito bem sobre a questão histórica da moradia, optando-se por uma leitura apenas a partir de algum desses.

Traçando a evolução do conceito de 'déficit habitacional' no Brasil identificou-se que este estaria articulado à definição de 'moradia adequada', uma questão delicada num País onde as diferenças culturais e regionais são enormes, o que dificulta o estabelecimento de um conceito único e amplo que contemple a questão no Brasil. Também configura-se uma questão de demanda 'solvable', pois a habitação é encarada como um bem material de alto custo, inserido diretamente na economia de mercado. O tratamento do termo 'déficit habitacional' é apresentado como um problema de difícil resolução, pois a demanda 'solvable' é constituída por aqueles que potencialmente podem pagar o preço da habitação. Como solução, para que a população mais pobre possa adquirir este bem chamado moradia, são necessários longos financiamentos e ainda assim subsidiados em grande parte. Nas primeiras quantificações do problema, muitos eram os interesses envolvidos e por isso havia grande discrepância entre os números apresentados pelas entidades que os calculavam, já que a maioria das metodologias de cálculo colocaram todos os tipos de problemas habitacionais num mesmo 'bolo', e argumentavam que estes domicílios necessitariam de reposição e construção de unidades novas para serem colocadas no estoque de moradias.

Nas quantificações que inspiraram o cálculo da FJP, assim como as que derivaram dessa, a vantagem principal é que se conseguiu reconhecer a 'Cidade Real' como efetivamente ela é, aceitando certas limitações que não se encaixariam nos moldes da 'Cidade Legal', admitindo que nem toda habitação com problemas precisa necessariamente ser reposta, demolida ou reconstruída, podendo ser alvo de políticas corretivas do meio em que está situada e que socorram as inadequações apresentadas por muitas dessas moradias.

Outra vantagem da diferenciação em sub-tipos das necessidades habitacionais que a FJP faz, que permite que sejam elaborados estratégias e programas direcionados a atender determinadas áreas prioritárias, como é o caso da 'habitação precária', um componente do déficit de moradias por unidades novas que abrange as situações mais emergenciais de uma população que representa, como demonstram os dados na maior parte dos municípios (por volta de 20% do déficit de moradias por unidades novas, excluindo-se

a demanda demográfica, que está relacionada ao crescimento da população e do próprio problema durante dois pontos no tempo).

Uma discussão relevante para a dissertação, foi como manter o padrão da quantificação FJP-1995 através de atualizações que permitissem o acompanhamento da evolução dos números, já que muitas das variáveis utilizadas são extintas de um censo para o outro. Uma das soluções seria a participação prévia dos atores e setores interessados, quando da pré-seleção das questões e variáveis dos censos históricos promovidos pelo IBGE. Uma outra idéia seria a criação de um Censo específico das moradias populares brasileiras, que levantaria as variáveis específicas não inseridas nos censos demográficos realizados.

A apresentação dos resultados das avaliações da produção dos programas habitacionais mostrou que a quantificação da FJP pode ser utilizada como parâmetro de avaliação, apesar das dificuldades na comparação das faixas de renda, devido à ausência ou à incompatibilidade dos dados coletados para os programas pesquisados, bem como no estabelecimento dos impactos gerados pelos programas, na configuração do tipo de problema habitacional que estariam voltados a atender, sendo esta uma avaliação ex-pós de programas, sem compromissos e sem metas baseadas na quantificação da Fundação. Embora os programas da CEF/FGTS buscassem a divisão proporcional dos recursos financeiros baseada na distribuição regional do 'déficit', não respondeu assim efetivamente. Os programas acabaram financiando na região Sul muito mais os quês deveriam; foram prejudicadas as regiões Norte e Centro-Oeste, devido principalmente à incapacidade de endividamento dos municípios. Também os programas não privilegiaram, em sua maior parte, as faixas mais baixas de renda que concentram a maior parte do déficit quantitativo e acabaram por privilegiar as faixas de renda acima de 5 salários mínimos. Os programas Estaduais de São Paulo, realizados da CDHU, tiveram produção significativa e atendimento proporcional às faixas renda mais baixa, talvez pela grande parte dos recursos vindos da arrecadação do ICMS, mas o maior problema foi à canalização da maior parte dos recursos para o interior, onde o problema do déficit é menor, prejudicando a região metropolitana e o litoral, sobretudo a capital e baixada santista, que necessitariam de maior intervenção. No município de São Paulo, os programas municipais de habitação no período também tiveram produção considerável, mas caracterizam-se por produtos de adversários políticos em gestões diferentes. Os

Mutirões da gestão Erundina (PT - Partido dos Trabalhadores) produziram quantidades semelhantes às produzidas pelas gestões Maluf/Pita (PPB - Partido Progressista Brasileiro), mas a maior parte dos recursos do Programa Cingapura veio do programa federal Pró-Moradia, conseqüentemente a produção nas últimas duas gestões não seria tão vultosa se não contassem com esses recursos federais. As considerações mais detalhadas dos resultados dos programas analisados nesta dissertação foram apresentadas ao final de cada análise dos impactos quantitativos e qualitativos de cada programa, que foram apresentadas no capítulo III.

Analisando os programas das três esferas de governo - federal, estadual e municipal -, verifica-se que não há ainda um planejamento das metas a serem alcançadas pelos programas públicos para a moradia nas cidades, que visem a redução do déficit habitacional de modo eficiente, mesmo que em prazos longos. Não basta conhecer a quantificação do problema, é preciso empenho e grande compromisso dos órgãos públicos, juntamente com a pressão da sociedade, para que as metas sejam estabelecidas e devidamente cumpridas, pois a construção de uma sociedade igualitária, com melhor distribuição de renda, passa com certeza pelo acesso à moradia digna e estável.

As inovações do planejamento, da legislação e das experiências recentes do final do século XX serem importantes para a consolidação de práticas bem sucedidas do planejamento habitacional e de políticas/programas de enfrentamento do déficit habitacional, ainda não pensavam na quantificação do mesmo até recentemente, e de modo geral, como um instrumento que pudesse subsidiar e apoiar ou até mesmo avaliar estas ou novas políticas. Concluímos que a quantificação das 'necessidades habitacionais', pode ser um excelente instrumento para traçar metas e programas, na gestão de governos democráticos, que visem a solução do problema habitacional, sejam em nível local, estadual ou nacional.

Um exemplo recente, da utilização da quantificação como instrumento, são as tentativas das experiências recentes do Conselho Curador do FGTS na construção de uma metodologia de avaliação dos financiamentos da CEF apontavam na direção de perspectivas de correção dos programas desenvolvidos pela esfera federal, mas houve certa resistência na utilização do cálculo como parâmetro de avaliação de programas habitacionais, pois o Fundo não quis se atrelar ou se comprometer com metas que propunham eliminar o déficit habitacional, mesmo que em longo prazo, pois argumenta que

o dinheiro é dos trabalhadores e que precisa da remuneração e do reembolso para que o Fundo não 'quebre' como aconteceu anteriormente com o BNH.

Outro indicativo da utilização da quantificação da FJP como um bom instrumento para a avaliação de programas habitacionais municipais é a pesquisa sobre a Municipalização das políticas habitacionais, realizada pelo Observatório - IPPUR/UFRJ -, que buscou discutir e avaliar as políticas e programas habitacionais desenvolvidos pelas prefeituras, tomando-se como parâmetro de avaliação a quantificação dos problemas habitacionais realizadas pela FJP, calculando-os individualmente para os municípios, com pequenas modificações na metodologia. Esta experiência da pesquisa do Observatório - IPPUR foi também absorvida pela SEDU - Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano - ligada à Presidência da República -, tomando parte no 1º caderno do Programa Habitar Brasil - BID "Orientação para formulação e implementação de Política Municipal de Habitação", que foi preparado para ser distribuído às prefeituras, constando neste a importância do diagnóstico do déficit habitacional, que seguiria os moldes da quantificação da FJP. A partir da primeira pesquisa do Observatório -IPPUR está sendo implementada a disseminação dessa prática para outros centros de pesquisa, que formarão uma rede de observação das políticas habitacionais em cinco regiões metropolitanas e que incluem em seus objetivos a construção dos 'déficit's' locais para avaliação dos programas desenvolvidos em cada localidade.

Portanto, por tudo o que foi dito aqui, este trabalho apresentou o caminho trilhado para se verificar a coerência em se utilizar à quantificação das necessidades habitacionais como um instrumento que fornece subsídios e parâmetros para uma AVALIAÇÃO e/ou APLICAÇÃO de programas ou políticas habitacionais por diferentes esferas públicas de governo, e mostrou-se bastante eficiente, apesar da incompatibilidade e da ausência de alguns dados que seriam importantes para uma análise mais detalhada de determinados impactos dos programas sobre o 'déficit das morádias', o que não impede que estes problemas sejam resolvidos e a metodologia seja aperfeiçoada, podendo assim ser utilizada por qualquer um dos três níveis de governo, na resolução dos problemas habitacionais brasileiros.

Bibliografia - Fontes/Obras utilizadas e/ou citadas

- ALFONSIN, B. (2001). *Enquete estatuto da cidade*. Cadernos de Urbanismo, Rio de Janeiro, v.3, n.4, p.13.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L.A.G. (1982). *Habitação e poder*. Rio de Janeiro: Zahar.
- AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L.C.Q. (1996). *Crise da moradia nas grandes cidades*. Da questão da moradia à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ. p. 75.
- AZEVEDO, S. (1996). *A Crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90*. In: RIBEIRO, L.C.Q.; AZEVEDO, S. (Org.). (1996). *A Crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: UFRJ. p.75.
- _____. (1979). *O Programa de financiamento de lotes urbanizados: uma alternativa habitacional para as classes de baixa renda?*. In: FUNDAÇÃO JP. *Análise e conjuntura*. Belo Horizonte.
- _____. (1975). *Política habitacional para classes de baixa renda*. Rio de Janeiro: [s.n.].
- AZEVEDO NETTO, D.T. (1966). *Avaliação das necessidades habitacionais*. Rio de Janeiro: [s.n.].
- BLANK, G. (1977). *Experiência em urbanização de favela carioca: Brás de Pina*. Tese (Mestrado) - COPPE/PUR, UFRJ, IBAM, Rio de Janeiro.
- BOLAFFI, G. (1975). *Habitação e urbanismo, o problema e falso problema*. Local: SBPC.
- _____. (1979). *Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema*. In: MARICATO, E. *A Produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega.
- _____. (1979). *Questão urbana, produção de habitação, construção civil e mercado de trabalho*. Local: En-Hap. p.50, 52 e 53.
- _____. (1972). *Aspectos sócio econômicos do plano nacional de habitação*. São Paulo, [s.n.].
- BONDUKI, N. (1998). *O Novo papel do município na questão da habitação*. Revista Proposta, Local: Rio de Janeiro, n.77, p.64-71, ago.
- _____. (1998). *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade. p. 245.

_____. (1994). *Origens da habitação social no Brasil (1930-1945): o caso de São Paulo.* 308 p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

_____. (Org.). (1997). *Habitat - as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.* 2.ed. São Paulo: Studio Nobel. p.261.

_____. (1996). *HABITAT- as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.* São Paulo: Studio Nobel.

_____. (1994). *Habitação & autogestão: construindo territórios de utopia.* Rio de Janeiro: Fase.

_____. (1983). *Título.* In: VALADARES, L.P.(Org.). *Repensando a habitação no Brasil, Iuperj.* Rio de Janeiro: Zahar.

_____. (2000). *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana.* São Paulo: Estação Liberdade. p.36.

_____. (Coord.), (1999). *Desenvolvimento de metodologia de avaliação dos programas de aplicação dos recursos do FGTS.* São Carlos: EESC/USP - FIPAE. Relatório 3 de andamento da proposta.

CARDOSO, A.L. (1997). *Descentralização e racionalização das intervenções públicas sobre o habitat popular.* Apresentado no Seminário Nacional Políticas de Saneamento Ambiental, Sessão temática: moradia, saneamento e a questão ambiental nos processos de produção e gestão das cidades.

_____. (1997). *A Reforma e os planos: uma breve avaliação.* Apresentado no Ciclo de Debates da UFF: intervenções locais e regionais e suas conseqüências sócio-espaciais, Mesa 1- reforma urbana, planos diretores e seus desdobramentos.

_____. (2001). *O Estatuto da cidade.* Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ. Mimeografado.

_____. (1998). *Déficit habitacional na Baixada Fluminense.* Rio de Janeiro: IPPUR - UFRJ.

_____. (1998). *Discutindo o déficit habitacional.* Rio de Janeiro, Observatório de Pol. Urb. E Gestão municipal, IPPUR/FASE/IAF. (Série Cadernos da Baixada, 1).

CARPINTÉRO, M.V.T. (1997). *A Construção de um sonho: os engenheiros-arquitetos e a formulação da política habitacional no Brasil.* Campinas: Ed. UNICAMP.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO. (1995a). *Resolução nº 184, de 01/08/1995.* Brasília.

_____. (1995b). *Resolução nº 189, de 29/08/1995.* Brasília.

_____. (1996a). *Resolução nº 215, de 23/04/1996.* Brasília.

_____. (1996b). *Resolução nº 239, de 22/10/1996 e instrução normativa nº 29/96.* Brasília.

_____. (1996c). *Resolução nº 248, de 10/12/1996 e instrução normativa nº 02/97.* Brasília.

_____. (1996d). *Resolução nº 250, de 10/12/1996 e instrução normativa nº 04/97.* Brasília.

_____. (1998). *Resolução nº 293, de 30/06/1998 e instrução normativa nº 09/98.* Brasília.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO - CDHU - ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria Executiva de Habitação. (1990a). *Déficit habitacional dos municípios do programa SH3: estimativas e confronto com a oferta de moradias.* São Paulo.

_____. (1990b). *Estimativa do déficit habitacional do interior.* São Paulo.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO - CDHU - ESTADO DE SÃO PAULO. Diretoria de Planejamento e Projetos. (1998). *A Oferta habitacional da CDHU na primeira década (86/96).* São Paulo: Superintendência de Planejamento e Controle. Técnico responsável: Reynaldo Cué.

_____. (2000a). *A Oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição.* São Paulo: Superintendência de Planejamento e Controle - Gerência de Planejamento Econômico.

_____. (2000b). *Habitação como prioridade social.* São Paulo: Superintendência de Planejamento e Controle - Gerência de Planejamento Econômico.

_____. (2001). *Documentos internos e informações.* São Paulo: Governo Estadual de SP. Informações obtidas e consultadas em visita a sede na Av. 9 de julho, nº 4939, São Paulo, Biblioteca, Departamento de Ação Regional e ao Departamento de Projetos e Planejamento, em janeiro de 2001.

CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO - CIDE, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal. (2000). *Déficit habitacional do estado do Rio de Janeiro - 2000.* Disponível em: <http://www.cide.rj.gov.br>. Acesso em: 20 set.

DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ECONÔMICO. Superintendência do Desenvolvimento Social. Banco Nacional de Habitação. (1990). *Estimativa do déficit habitacional do interior em 1990 (projeções sobre o censo de 1980).* São Paulo.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO RIO DE JANEIRO. Secretaria do Planejamento. Governo do Estado do Rio de Janeiro. (1977). *Das Condições habitacionais no Estado do Rio de Janeiro - indicadores de déficit e de conforto habitacional.* Rio de Janeiro: BNH.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. (1995a). *Déficit habitacional no Brasil.* Brasília: Sepurb.

_____. (1995b). *Déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte. Relatório de pesquisas.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. (2001). *Déficit habitacional no Brasil em 2000*. Belo Horizonte. (Projeto PNUD BRA/00/019 - Habitar Brasil/BID). Parceria com a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República - SEDU/PR, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD.

GRUPO EXECUTIVO DA REGIÃO METROPOLITANA. (1993). *Déficit habitacional - programa para avaliação*. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul. (Documento, 25).

GONÇALVES, R. R. (1998). *O Déficit habitacional brasileiro: distribuição espacial e por faixas de renda domiciliar*. Estudos Econômicos da Construção, São Paulo, v.2, n.4.

_____. (1997a). *Um Mapeamento do déficit habitacional brasileiro: 1981-1995*. Estudos Econômicos da Construção, São Paulo, v.2, n.3, p.29-51.

_____. (1997b). *O Déficit habitacional no Brasil: uma estimativa a partir dos dados da PNAD-95*. Nova Economia: revista do departamento de ciências econômicas da UFMG, Belo Horizonte, v.7, n.1, p.99-122, maio.

GRUPO EXECUTIVO DA REGIÃO METROPOLITANA. (1973). *Déficit habitacional: programa para avaliação*. Porto Alegre.

HABI. Divisão Técnica de Planejamento. (2000). *Relatório de gestão de HABI-1, os programas habitacionais, tabelas de empreendimentos realizados*. São Paulo: Superintendência de Habitação Popular, Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, Prefeitura do Município de São Paulo.

LOBO, E.; CARVALHO, L.A.; STANLEY, M. (1989). *Questão habitacional e o movimento operário*. Rio de Janeiro: UFRJ. p.40, 118.

NECESSIDADES Habitacionais. (1992). Rio de Janeiro: Caixa Econômica Federal / Departamento de Saneamento e Desenvolvimento Urbano.

MARICATO, E. (2001). *Estatuto da cidade*. Cadernos de Urbanismo, Rio de Janeiro, v.3, n.4, p.3-6.

_____. (1997). *Brasil 2000: qual planejamento urbano?* Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, n.1-2, jan./dez.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS URBANAS E GESTÃO MUNICIPAL. (2000a). *Relatório-estudo de caso do Município de São Paulo realizado na pesquisa "A Municipalização das Políticas Habitacionais (1993-1996)"*. Rio de Janeiro IPPUR/UFRJ - FASE.

_____. (2000b). *A Municipalização das políticas habitacionais - uma avaliação da experiência recente - 1993-1996*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ-FASE. Relatório de Pesquisa.

PRADO, E.F.S.; PELIN, E.R. (1993). *Moradia no Brasil: reflexões sobre o problema habitacional*. São Paulo: Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração / Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. p.14.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. (2000). Documentos e relatórios internos. São Paulo. Gestão Maluf/Pita.

PRESSBURGER, Miguel; (Pref.) s / data: 2 . FASE.

PROHAB empenhada em reduzir déficit habitacional. (1988). São Paulo: IBAM. Artigo. abr.

RIBEIRO, L.C.Q. (1994). *Questão urbana, desigualdades sociais e políticas públicas: avaliação do programa nacional de reforma urbana*. Rio de Janeiro, IPPUR/FASE/Fundação FORD.

RIBEIRO, L.C.Q.; PECHMAM, R.M. (1983). *O Que é a questão da moradia*. São Paulo: Brasiliense. p.9, 38 e 55. (Coleção Primeiros Passos, 99).

RIBEIRO, L.C.Q.; AZEVEDO, S. (1996). *Crise da moradia nas grandes cidades: da questão da moradia à reforma urbana*. Rio de Janeiro, UFRJ.

ROMANI, C.M.R. (1978). *O Déficit habitacional no estado do Rio de Janeiro*. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, jun.

ROLNIK, R. (2001a), *O Estatuto da cidade - novas perspectivas para a reforma urbana*. Informativo Pólis-homepage, Mimeografado.

ROLNIK, R. (2001b). *Enquete estatuto da cidade*. Cadernos de Urbanismo, Rio de Janeiro, v.3, n.4, p.16.

SAMPAIO, M.R.A. (Coord). (1998). *Habitação e a cidade*. São Paulo: FAU-USP.

SANTOS, C.N. (1979). *Três movimentos sociais urbanos na Rio de Janeiro*. Tese (Mestrado) - Museu Nacional, UFRJ, Rio de Janeiro,

SEGAWA, H. (1999), *Arquiteturas no Brasil- 1900 - 1990*. 2,ed, São Paulo: EDUSP. p. 181.

SOUZA, A.G. (1997). *Habitar contemporâneo*. Salvador: UFBA/CADCT.

SUDENE. DPG. (1989), *Diagnostico habitacional do Nordeste*. Recife. p. 11.

TASCHNER, S.P. (1992). *O Quadro atual da habitação no Brasil, o déficit de moradias como instrumento para avaliação da política habitacional*. Revista da Administração Municipal, Rio de Janeiro, v.39, n.203, p.48-58, abr./jun.

_____. (1996). *Favelas e cortiços no Brasil - 20 anos de pesquisas e políticas.* Cadernos IPPUR, São Paulo, v.10, n.2, p.89-115, ago./set.

_____. (1997a). *Política habitacional no Brasil: retrospectiva e perspectivas.* In: INTERNATIONAL CONFERENCE HOUSING IN THE 12ST CENTURY: Looking Forward, Alexandria. *Proceedings.*

_____. (1997b). *Favelas e cortiços no Brasil - 20 anos de pesquisas e políticas.* Cadernos LAP-18- FAU, São Paulo, n. 18, p.50.

_____. (1987). *Política habitacional no Brasil: balanço e perspectivas.* [S.l.: s.n.].

_____. (1975). *Espaço e população: contribuição ao estudo da habitação e da família no município de Rio Claro.* 179 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo,.

TURNER, J.F.C. (1972). *Viviendas: todo el poder para los usuarios.* Madrid: H.Blume.

VALADARES, L.P.(Org.). (1983a). *Repensando a habitação no Brasil.* Rio de Janeiro: Iuperj / Zahar.

_____. (1983b). *Estudos recentes sobre habitação no Brasil: resenha de literatura.* Rio de Janeiro: Zahar.

_____. (1985). *Políticas alternativas de habitação popular - um vô sobre a literatura internacional.* São Paulo:

VAINER, C.B. (1999). *Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano.* Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ.

VAZ, L.F. (1998). Do Cortiço à favela. In: SAMPAIO, M.R.A. (Org). *Habitação e a cidade.* São Paulo: FAU-USP. p.42.

VARGAS, N. (1994). *Racionalidade e não-racionalização: o caso da construção habitacional.* São Paulo: Atlas.

VILLAÇA, F. (1994). *Uma Contribuição à história do planejamento urbano no Brasil.* São Carlos: EESC-USP.

Bibliografia complementar de apoio e Fontes/Obras consultadas

- ABIKO, A.K. (1990). *Diálogo bilingüe: a arma italiana contra o déficit habitacional.* São Paulo. Depoimento.
- ABREU, M. (1986). *Da Habitação ao habitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro.* Revista do Rio de Janeiro, Niterói, jan./abr.
- ABREU, M.; VAZ, L.F. (1991). *Sobre as origens da favela.* Salvador: ANPUR.
- ARRETCHE, M.T.S.(1993). *Descaminhos da descentralização na Política Habitacional.* Porto Alegre, Ed.Cidade.
- ARRETCHE, M.; SALGADO, I. (1989). *Proposta para uma política habitacional.* Rio de Janeiro:
- ARTIGAS, V. (1969). *O Desenho.* São Paulo: GFAU.
- AYMONINO, C. (1975). *La Vivenda.* Barcelona: Gustavo Gili.
- BIENAL INTERNACIONAL DE ARQUITETURA. (1993). *Arquitetura & habitação social em São Paulo.* Organização de Nabil Bonduki, edição e textos de Carlos R. Monteiro de Andrade, Nabil Bonduki, Rossella Rossetto; 1989-1992 (2ND : 1993 : SÃO PAULO, BRAZIL). São Carlos: Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos, Departamento de Arquitetura e Planejamento.
- BLAY, E.A. (1978). *Habitação: a política e o habitante.* Petrópolis: Vozes. (Coletânea de Artigos: a luta pelo espaço IBAM).
- BOLAFFI, G. (1977). *A Casa das ilusões perdidas: aspectos sócio-econômicos do plano nacional de habitação.* São Paulo: Brasiliense.
- BOTLER, ; MARINHO, . (1997). *O Recife e a regularização dos assentamentos populares.* In: INSTRUMENTOS urbanísticos contra a exclusão social. São Paulo: [s.n.]. (Publicação Pólis, 29).
- CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA (1981). *Brasil : avaliação do déficit habitacional e mercado de trabalho.* Brasília: Confea.

CONSELHO METROPOLITANO DE MUNICIPIOS (1973). *Plano de desenvolvimento metropolitano: documento 25 - déficit habitacional - programa para avaliação.* Porto Alegre: CMM.

DAMIANI, C. (1970). *Método de trabalho para o estudo do problema habitacional em relação aos valores do povo e da necessidade de relacion.* São Paulo: Fau.

HABITAÇÃO cada dia melhor. (1996). Revista da Prefeitura Municipal de Diadema, v.1, n.1, maio.

ENGELS, F. (1979). *Questão da habitação.* Belo Horizonte: Aldeia Global. (Coleção Fundamentos).

_____. (1975). *El Problema de la vivienda.* Barcelona: Gustavo Gilli.

FAGGIN, C.A.M. (1971). *Problema habitacional no Brasil.* São Paulo: FAU.

FASE-NE (1997). *Prezeis: manual para lideranças.* Recife: FASE-NE; Cendhec; URB.

FELDMAN, S. (1996). *Planejamento e zoneamento: São Paulo, 1947-1972.* 207 p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

FERRO, S. (1979). *O Canteiro e o desenho.* São Paulo: Projeto.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (1985). *Habitação popular: inventário da ação governamental.* Rio de Janeiro: FINEP; GAP.

ROCHA, D.M.; RANGEL, V.G.; FREIRE, V.M. (1996). *O Prezeis - lei viva - um patrimônio na gestão democrática da cidade informal.* In: BONDUKI, N. *Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.* São Paulo: Nobel. p.145-151.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1982). *Avaliação do Perfilurb no Brasil: resumo.* Belo Horizonte.

GORDILHO DE SOUZA, Â. (1997). *Habitar contemporâneo - novas questões no Brasil dos anos 90.* Salvador: UFBA.

HABI. Superintendência de Habitação Popular da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. (1990). *Diretrizes do programa FUNAPS comunitário.* São Paulo: PMSP; IBAM. (Documento oficial). Mimeografado.

HABI. Superintendência de Habitação Popular da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. (1992). *Programa de habitação de interesse social - relatório de gestão 1989-1992.* São Paulo: IBAM. 12v. (Documento Oficial). Mimeografado.

HARVEY, D. (1982). *O Trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas.* Revista Espaço e Debates, São Paulo, n.6.

HEREDA, J.; ALONSO, E. (1996). *Política urbana e melhoria da qualidade de vida em Diadema.* In: BONDUKI, N. *Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.* São Paulo: Nobel. p.129- 144.

HEREDA, J; NAGAI, ; BALTRUSIS, N. (1997). *O Impacto das AEIS no mercado imobiliária de Diadema.* In: INSTRUMENTOS urbanísticos contra a exclusão social. São Paulo: [s.n.]. (Publicação Pólis, 29).

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Centro de Estudos e Pesquisas Urbanas. (1991). *A Questão habitacional.* Rio de Janeiro: IBAM/SNH-MAS.

INSTITUTO UUNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO (1980). *Análise comparativa de pesquisas de avaliação de programas habitacionais de baixa renda.* Rio de Janeiro: BNH.

KOPP, A. (1991). *Quando o moderno não era um estilo e sim uma causa.* São Paulo: Nobel; Edusp.

MALZYNER, C. (1975). *Subsídios a uma possível política habitacional.* São Paulo: Fau.

MARICATO, E. (1984). *Industria da construção e política habitacional.* 1984. 209 p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.

_____. (1997). *Política habitacional no regime militar - do milagre brasileiro a crise econômica.* Petrópolis: Vozes.

_____. (Org.). (1982). *A Produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.* Prefácio de Francisco de Oliveira. 2.ed. São Paulo: Alfa-Omega.

MELO, M.A.B.C. (1991). *Estado e mercado: a construção social da agenda do Estado na espera da habitação, 1930 - 1990.* Salvador, ANPUR.

_____. (1988). *Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979 - 1988.* Recife, UFP.

_____. (1984). *Política de habitação e populismo: o caso da fundação da casa popular.* Recife, UFPE.

ORNSTEIN, S.W. (1984). *Deficiências habitacionais na área urbana paulistana: causas, conseqüências e análise.* 234 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.

_____. (1985). *Alguns números do problema habitacional em São Paulo.* Sinopses, São Paulo, n.8, p.221-228, dez.

- PERES, L.F.B. (1995). *Da Crise do padrão habitacional de grande escala à expansão das periferias urbanas: os sem teto como a 'ponta do iceberg' do processo de segregação e exclusão sócio espacial.* Brasília, ANPUR.
- PIERRE, A. (1957). *Drama da habitação popular.* Rio de Janeiro: Agir.
- PRESTES MAIA, F. (1930). *Estudo para um plano de avenidas em São Paulo.* São Paulo: Melhoramentos.
- ROLNIK, R. (Org.). (1997). *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social.* São Paulo: [s.n.]. (Publicação Pólis, 29).
- REIS FILHO, N.G. (1994). *Habitação popular no Brasil: 1880-1920.* São Paulo: Fau-USP.
- RIBEIRO, L.C.; CARDOSO, A.(1992). *O Solo criado como instrumento da reforma urbana: avaliação do impacto.* ENSAIOS FEE, Porto Alegre, v.1, n.13, p.370-381.
- SMOLKA, M.O. (1991). *Revisitando as relações entre a política habitacional (SFH) e o mercado imobiliário.* [S.l.:s.n.].
- SAMPAIO, M.R.A. (1993). *Vida na favela.* Belo Horizonte: IBAM/ANPUR.
- SAMPAIO, M.R. (1984). *Habitação popular paulistana auto-construída.* São Paulo: FAU/USP.
- SANTOS, Carlos Nelson F. (1985). *Loteamento na periferia metropolitana.* Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, jan./mar.
- _____. (1981a). *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro: Zahar.
- _____. (1981b). *Um tema dos mais solicitados - como e o que pesquisar em favelas.* Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, dez.
- _____. (Org.). (1981c). *Quando a rua vira casa: apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro.* Rio de Janeiro: IBAM/CEF.
- _____. (1978). *Voltando a pensar em favelas por causa das periferias.* In: SIMPÓSIO DE ESTUDOS DE PLANEJAMENTO URBANO E HABITACIONAL, Rio de Janeiro. *Anais...*
- _____. (1978). *Metaurbanização - o caso do Rio de Janeiro.* Revista de administração municipal, Rio de Janeiro, out./dez.
- _____. (1988). *Cidade como jogo de cartas.* Niterói: EDUFF/USP.
- _____. (1971). *Some considerations about the possibilities of squatter settlement redevelopment plans: the case of Brazil.*
- _____. (Org.). (1989). *Assentamientos urbanos marginados y vivienda; acciones para superar la pobreza.* Revista de administração municipal, Rio de Janeiro,

PLANO Diretor de São Paulo: Governo Mário Covas. (1985). São Paulo.

PLANO Urbanístico básico para São Paulo: Governo Faria Lima. (1969). São Paulo.

SZUBERT, E.B. (1979). *Política habitacional no Brasil.* Bahia: Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia; Salvador: Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife.

SILVA E SILVA, M.O. (1989). *Política habitacional brasileira: verso e reverso.* São Paulo, Cortez.

SILVA, H.M.B.; CASTRO, M.C.P. (1997). *A Legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo.* In: WORKSHOP HABITAÇÃO: como ampliar o mercado? LAB HAB/FAU USP, Lincoln, IPT. São Paulo, ago 1997.

SCHOR, S.M. (1997). *Políticas públicas de moradia popular : um velho problema.* *Informações FIPE, São Paulo, , n.203, p.15-17,*

SOUZA, M.T.X. (1999). *O Programa de cooperativas habitacionais do BNH: o cooperativismo inventado.* 161 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

SZUBERT, E.B. (1979). *Política habitacional no Brasil.* Salvador: Fundação de Pesquisas Habitação e Urbanismo em Salvador.

TASCHNER, S.P. (1997). *Família, habitação e dinâmica populacional no Brasil atual: notas muito preliminares.* In: GORDILHO SOUZA, A. *Habitar contemporâneo: novas questões dos anos 90.* Salvador: UFBA; FAUFBA; LAB Habitar.

TRAMONTANO, M.C. (1993). *Novos modos de vida novos espaços de morar.* São Carlos: EESC/USP.

_____. (1998). *Novos modos de vida, novos espaços de morar - Paris, São Paulo, Tokyo.* 399 p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

_____. (1995). *O Espaço da habitação social no Brasil: possíveis critérios de um necessário redesenho.* In: ENCONTRO NACIONAL DA ANTAC, 1995, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ENTAC. V.2, p.836.

TRINDADE, M. (1969). *O Plano nacional da habitação.* Rio de Janeiro: [s.n.]

_____. (1971). *Habitação e desenvolvimento.* Petrópolis: Vozes.