

**ANÁLISE DAS CONDIÇÕES E PROGRAMAS
DESENVOLVIDOS PELAS ADMINISTRAÇÕES
PÚBLICAS MUNICIPAIS NA ÁREA HABITACIONAL**

**SUBSÍDIOS DE ATUAÇÃO
CASO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Nelson Sanches Navas

Dissertação Apresentada À Escola De
Engenharia De São Carlos Da Universidade
De São Paulo, Como Parte Dos Requisitos
Para Obtenção Do Título De Mestre Em
Tecnologia Do Ambiente Construído

ORIENTADOR: Prof. Dr. Ricardo Martucci

São Carlos
1998



DEDALUS - Acervo - EESC



31100016389

Class.	TESE-EESC
Curr.	13823
Tombo	T0111/98

31100016359

Tecnologia do Ambiente Construído
SF 0964607

Ficha catalográfica preparada pela Seção de Tratamento
da Informação do Serviço de Biblioteca - EESC-USP

N322a Navas, Nelson Sanches
Análise das condições e programas desenvolvidos pelas administrações públicas municipais na área habitacional: subsídios de atuação: caso do estado de São Paulo / Nelson Sanches Navas. -- São Carlos, 1997.

Dissertação (Mestrado). -- Escola de Engenharia de São Carlos-Universidade de São Paulo, 1997.
Área: Tecnologia do Ambiente Construído.
Orientador: Prof. Dr. Ricardo Martucci.

1. Habitação - interesse social.
2. Administração pública municipal. 3. Estruturas e programas. I. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Candidato: Engenheiro NELSON SANCHES NAVAS

Dissertação defendida e aprovada em 13-03-1998
pela Comissão Julgadora:



Prof. Doutor **RICARDO MARTUCCI (Orientador)**
(Escola de Engenharia de São Carlos - Universidade de São Paulo)



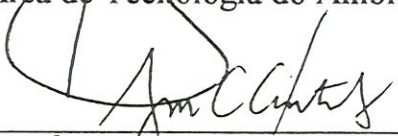
Prof. Doutor **AZAEEL RANGEL CAMARGO**
(Escola de Engenharia de São Carlos - Universidade de São Paulo)



Prof. Doutor **JOSE BENEDITO SACOMANO**
(Escola de Engenharia de São Carlos - Universidade de São Paulo)



Prof. Dr. **ADMIR BASSO**
Coordenador da Área de Tecnologia do Ambiente Construído



JOSÉ CARLOS A. CINTRA
Presidente da Comissão de Pós-Graduação da EESC

**A Todos Aqueles Que Viveram e Vivem Pela
Habitação de Interesse Social no País**

AGRADECIMENTOS:

A Minha Família, Amigos e Colegas de Trabalho, pelo Apoio e Dedicção.

Ao Professor Ricardo Martucci pela Atenção, Dedicção e Orientação.

Aos Técnicos das Instituições Públicas, pelas Informações Apresentadas.

SUMÁRIO DA DISSERTAÇÃO

LISTA DE FIGURAS	I
LISTA DE TABELAS	II
LISTA DE GRÁFICOS	IV
LISTA DE QUADROS	V
LISTA DE ABREVIATURAS	VI
RESUMO	VIII
<i>ABSTRACT</i>	IX
INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1- A QUESTÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	06
1.1 Déficit ou Carência Habitacional	06
1.2 Produção Habitacional: Setores Atendidos	09
1.3 Participação do Estado	17
1.4 Opção pelo Município	31
1.5 Os Agentes envolvidos no Ambiente Construído	34
CAPÍTULO 2- CONSTRUÇÃO DO OBJETO E METODOLOGIA	41
2.1 Construção do Objeto	41
2.2 Objetivos da Pesquisa	44
2.3 Estrutura Metodológica	49
2.4 Etapas de Trabalho	51
2.4.1 Pesquisa Bibliográfica	51
2.4.2 Aspectos Adotados	51
2.4.3 Estruturação do Questionário Base (Piloto)	52
2.4.4 Pesquisa de Campo - Entrevista	56
2.4.5 Montagem do Questionário Definitivo	57
2.4.6 Definição do Período de Envio do Questionário	58
2.4.7 Recebimento do Questionário	59
2.5 <i>Tabulação e Apresentação dos Dados</i>	59
CAPÍTULO - 3 ANÁLISE DAS CONDIÇÕES ENCONTRADAS NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS	60
3.1. Estrutura Organizacional e Operacional	65
3.1.1 Estrutura Administrativa Direta	66
3.1.2 Estrutura Administrativa Indireta	68

3.1.3	Autarquia	68
3.1.4	Entidades Paraestatais	69
3.2	Recursos Humanos	81
3.2.1.	Quantificação dos Recursos Humanos	82
3.2.2.	Qualificação e Reciclagem Profissional	85
3.2.2.1	Treinamento	87
3.3	Programas de Trabalho	89
3.3.1.	Planejamento	93
3.3.1.1	Relatório de Análise de Viabilidade	95
3.3.1.2	Quebra da Estrutura do Empreendimento	97
3.3.1.3	Outros Instrumentos do Planejamento	99
3.3.1.4	O Ciclo do Planejamento	99
3.3.2.	Projeto	100
3.3.2.1	Insumos para a Elaboração dos Projetos Urbanísticos	101
3.3.2.2	Etapas para a Elaboração dos Projetos de Urbanísticos	102
3.3.2.3	Projeto das Unidades Habitacionais	102
3.3.3.	Sistemas, Subsistemas, Componentes e Materiais	107
3.3.3.1	Especificação	107
3.3.3.2	Compra	107
3.3.3.3	Recebimento	108
3.3.3.4	Armazenamento e Transporte	108
3.3.3.5	Manuseio e Aplicação	109
3.3.3.6	Controle Tecnológico	109
3.3.3.7	Sistemas, Subsistemas, Componentes e Materiais Inovadores	110
3.3.4.	Execução	110
3.3.4.1	Produção	111
3.3.4.2	Projeto de Produção	111
3.3.4.3	Programa de Higiene e Segurança no Trabalho	112
3.3.4.4	Qualidade e Execução	113
3.3.5.	Uso e Manutenção	114
3.3.5.1	Recepção aos novos moradores	115
3.3.5.2	Avaliação Pós-Ocupação (APO)	116
3.3.6	Outros Programas	119
3.4	Programas Habitacionais	120
3.4.1	Construção Através de Construtoras	120
3.4.2.	Construção Pela Própria Prefeitura	121
3.4.3	Construção Por Ajuda Mútua	122
3.4.4.	Lote Urbanizado	124
3.4.5.	Autoconstrução Assistida	125
3.4.6.	Planta Popular	126
3.4.7.	Financiamento de Materiais	128
3.4.8.	Urbanização de Favelas	129
3.4.9.	Recuperação de Cortiços	131

3.4.10. Locação Social	132
3.4.11. Outros Programas	133

**CAPÍTULO - 4 SUBSÍDIOS E PROPOSTAS PARA ATUAÇÃO DAS
ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS NA ÁREA HABITACIONAL** 135

4.1	Administração Pública Municipal na Área Habitacional	135
4.1.1	Estrutura organizacional e operacional	136
4.1.2	Empresa municipal de habitação e desenvolvimento urbano	139
4.1.3.	Fundo municipal de habitação e desenvolvimento urbano	141
4.1.4	Conselho municipal de habitação e desenvolvimento urbano	144
4.2	Recursos Humanos	146
4.3	Programas de Trabalho	148
4.4	Programas Habitacionais	149
4.5	Articulação com a Sociedade	150
4.5.1	Defesa do Consumidor	151
4.5.2	Programa de apoio à produção habitacional	152
4.5.3	Centro de desenvolvimento da construção	153
4.5.4	Da legislação urbana	154

CONCLUSÕES FINAIS 158

ANEXOS	161
Minutas	162
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação	164
Empresa Municipal de Urbanização	170
Fundo Municipal de Habitação	174
Conselho Municipal de Habitação	174
Fluxograma da Criação do Fundo Municipal de Habitação	180
Questionário	181
Quadro de Produtos por Área da Superintendência e Fases de Desenvolvimento	183

BIBLIOGRAFIA 188

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Adequação de qualidade, prazos e custos	90
FIGURA 2 - Alguns pontos de interferência em um empreendimento	93
FIGURA 3 - Ciclo do planejamento do empreendimento	100
FIGURA 4 - Esquema-resumo das variáveis que abrangem a APO	118
FIGURA 5 - Estrutura da administração pública municipal na área habitacional	137
FIGURA 6 - Forma e nível de atuação de estrutura administrativa pública na área habitacional	138

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Déficit habitacional no Brasil - novas moradias urbanas	07
TABELA 2 - Déficit habitacional no Brasil - novas moradias rurais	07
TABELA 3 - Moradias inadequadas - 1995	08
TABELA 4 - Domicílios particulares e valor do rendimento médio mensal domiciliar, por situação do domicílio, segundo as classes de rendimento mensal domiciliar	15
TABELA 5 - Cidades selecionadas para aplicação do questionário piloto	57
TABELA 6 - Resultados parciais da aplicação do questionário	59
TABELA 7 - Existem problemas habitacionais no município?	61
TABELA 8 - Qual o número aproximado de falta de habitação no município?	62
TABELA 9 - A prefeitura tem algum problema na área de habitação?	63
TABELA 10 - Caso afirmativo, qual o setor que cuida da habitação?	63
TABELA 11 - Existe uma empresa municipal de habitação?	72
TABELA 12 - Em caso afirmativo, essa empresa tem outras atribuições?	73
TABELA 13 - A prefeitura tem algum programa habitacional externo ao município?	74
TABELA 14 - Os recursos para habitação têm origem?	75
TABELA 15 - Existe um fundo municipal para a habitação?	76
TABELA 16 - Existe conselho municipal de habitação?	80
TABELA 17 - Existe algum tipo de convênio com instituições de ensino para o trabalho habitacional?	80
TABELA 18 - O número de funcionários que trabalham na área habitacional	84
TABELA 19 - O pessoal tem qualificação necessária?	86
TABELA 20 - Existe treinamento ou curso para o pessoal?	88
TABELA 21 - Relatório de acompanhamento de obras	94
TABELA 22 - Relatório de acompanhamento de projetos	95
TABELA 23 - Programa de qualidade de projetos	106
TABELA 24 - Programa de higiene e segurança de trabalho nas obras	112
TABELA 25 - Programa de controle de qualidade nas obras	114
TABELA 26 - Programa de recepção aos novos moradores	116
TABELA 27 - Programa de pós-ocupação	117
TABELA 28 - Outros programas	119
TABELA 29 - Construção de casas por construtoras	121
TABELA 30 - Construção de casas pela própria prefeitura	122
TABELA 31 - Construção de casas por mutirão	123
TABELA 32 - Lote urbanizado	125

TABELA 33 - Programa de autoconstrução	126
TABELA 34 - Programa de planta popular	127
TABELA 35 - Programa de financiamento de materiais	129
TABELA 36 - Programa de urbanização de favelas	130
TABELA 37 - Programa de recuperação de cortiços	131
TABELA 38 - Programa de alocação social	132
TABELA 39 - Outros programas	133

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Gráfico ilustrativo sobre as faixas de renda	11
GRÁFICO 2 - Distribuição dos domicílios por faixa de rendimento familiar	16
GRÁFICO 3 - Domicílios permanentes financiados pelo SBPE e FGTS - Brasil (%)	25
GRÁFICO 4 - Produção habitacional do CDH (1983-1996)	28
GRÁFICO 5 - Planejamento e controle x custo total do empreendimento	91
GRÁFICO 6 - Programas habitacionais externos - c/ ou s/ empresa	139
GRÁFICO 7 - Origem dos recursos - c/ ou s/ empresa	139
GRÁFICO 8 - Existe fundo e conselho munic./ conv. Inst. Ensino - c/ ou s/ empresa	140
GRÁFICO 9 - Recursos humanos - c/ ou s/ empresa	140
GRÁFICO 10 - Programas habitacionais - c/ ou s/ empresa	140
GRÁFICO 11 - Programas de trabalho - c/ ou s/ empresa	141
GRÁFICO 12 - Programas habitacionais externos - c/ ou s/ fundo	142
GRÁFICO 13 - Fundo municipal - Origem dos recursos - c/ ou s/ fundo	142
GRÁFICO 14 - Existe conselho munic./ conv. Inst. Ensino - c/ ou s/ fundo	142
GRÁFICO 15 - Recursos humanos - c/ ou s/ fundo	143
GRÁFICO 16 - Programas habitacionais - c/ ou s/ fundo	143
GRÁFICO 17 - Programas de trabalho - c/ ou s/ fundo	143
GRÁFICO 18 - Programas habitacionais externos - c/ ou s/ conselho	144
GRÁFICO 19 - Origem dos recursos - c/ ou s/ conselho	144
GRÁFICO 20 - Comparativo fundo municipal x conselho conv. Inst. Ensino - c/ ou s/ conselho	145
GRÁFICO 21 - Recursos humanos - c/ ou s/ conselho	145
GRÁFICO 22 - Programas habitacionais - c/ ou s/ conselho	145
GRÁFICO 23 - Programas de trabalho - c/ ou s/ conselho	146
GRÁFICO 24 - Programas de trabalho - geral	148
GRÁFICO 25 - Programas habitacionais - geral	149

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Financiamentos habitacionais no S.F.H.	24
QUADRO 2 - Eventos básicos da atuação do governo estadual na área habitacional	27
QUADRO 3 - Quebra da Estrutura de um Empreendimento Habitacional	98
QUADRO 4 - Quadro Geral Resumo	155

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A.P.M.	Administrações Públicas Municipais
ANPUR	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
ANTAC	Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído
APO	Avaliação Pós-Ocupação
BITAC	Boletim Informativo de Tecnologia do Ambiente Construído
BNH	Banco Nacional da Habitação
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CND	Certidão Negativa de Débito
COHAB	Companhia de Habitação
CYTED - D XIV	Programa de Ciência Y Tecnologia para el Desarrollo V Centenário - Sub Programa XIV
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisa Econômica
FUNDAP	Fundação do Desenvolvimento Administrativo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDACON	Instituto de Desenvolvimento e Apoio à Construção
IPEA	Instituto de Planejamento Econômico e Social
IPLAN	Instituto de Planejamento
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo
PMH	Programa Municipal de Habitação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PROCON	Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Dados
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento Econômico do Nordeste

UFSCar
UNICAMP
USP

Universidade Federal de São Carlos
Universidade Estadual de Campinas
Universidade de São Paulo

RESUMO

NAVAS, N. S. (1997), Análise das Condições e Programas Desenvolvidos pelas Administrações Públicas Municipais na Área Habitacional. Subsídios de Atuação. Caso do Estado de São Paulo. São Carlos, 1997. 199 p. Dissertação (Mestrado) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.

Em face ao quadro do déficit habitacional no país, principalmente para as populações de menor renda, o Estado tem um papel fundamental na resolução desta questão social. O Estado, através dos seus vários níveis (Federal, Estadual e Municipal) pode e deve desenvolver mecanismos que diminuam ou eliminem esse problema. As ações dos governos federais e estaduais, atualmente, não têm apresentado resultados compatíveis diante da demanda e da dinâmica urbana existente. A proposta deste trabalho é que o município, através das suas administrações públicas municipais, venha criar condições e programas na área habitacional, para os setores de menor renda, em função das potenciais vantagens que as estruturas municipais podem ser. Dentro deste contexto, analisamos as cidades do estado de São Paulo e propomos alguns subsídios de atuação em quatro aspectos significativos: estrutura organizacional e operacional, recursos humanos, programas de trabalho e programas habitacionais.

Palavras-chaves: habitação - interesse social; administração pública municipal; estruturas e programas.

ABSTRACT

NAVAS, N. S. (1997). Analysis of Conditions and Programs Developed by Municipal Public Administration on Housing. Acting Subsidy. São Paulo State Case. São Carlos, 1997. 199 p. Dissertation (Master Degree). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.

In face of the housing deficit in the country, mainly to the lower acquisition population, the government has an important role in this social matter. The government, through its various laws (Federal, State and Municipal) can and must develop mechanisms to decrease or extinguish this problem. Nowadays the Federal and State Government actions have not shown satisfactory results in regard to the current urban and dynamic demand.

The goal of this paper is to present some acting subsidies to municipal public administration so that it is possible to create conditions and plans on housing for sectors of lower acquisition population, considering the future advantages that the municipal structures can be. These subsidies involve for significant aspects: organizational and operational structure, human resource, job programs and housing programs and they are going to be analyzed taking into consideration cities of São Paulo State.

Key-words: housing - social interest; municipal public administration; structures and programs

INTRODUÇÃO

As condições sociais do país se apresentam em um difícil quadro, em que se destacam a desigualdade da distribuição de renda cada vez mais crescente, índices de desemprego e subemprego, sérios problemas nas áreas de saúde, educação e habitação, conforme revelam os levantamentos feitos pelo próprio governo através do último relatório do censo IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1993). As dificuldades ultrapassaram os limites regionais e atingiram a esfera da estrutura sócio-econômica de toda a nação, que paga por um modelo de desenvolvimento que interessa a uma pequena parcela da sociedade com renda elevada e prioriza os setores representados por esses grupos.

A questão habitacional, mais do que um componente deste quadro, reveste-se de uma grande importância, devido a ter um papel de destaque não só pelo déficit que apresenta e a complexidade do setores envolvidos, mas também pelo que ela representa em termos de segurança ou por retirar parte substantiva da renda familiar.

Assim, é fundamental destacar que toda política habitacional a ser desenvolvida envolve uma série de agentes, tais como: administrações públicas em seus vários níveis, setor privado, sindicatos, questões de projetos, de financiamentos, de construção, de legislação e fundiárias, sendo necessário um grande período para a sua maturação e desenvolvimento. Somam-se a isto as mudanças de governo e suas administrações, com alterações de estrutura e de recursos humanos, em especial nos órgãos federais, colhendo resultados aquém das expectativas e uma perda de muitos dos programas habitacionais desenvolvidos no Brasil, parte deles abandonados no meio da sua execução, paralisados após a conclusão de um certo número de empreendimentos, bem como a ampliação de seu escopo de atuação, conforme apresenta MARICATO (1984) na parte II, em sua tese de Doutorado.

A crescente urbanização do país nos últimos anos, através de fluxos internos, a concentração em grandes centros, a falta de uma reforma urbana e uma reforma agrária, somados à ausência de uma política industrial integrada, fizeram com que a situação se agravasse ainda mais.

Nos últimos trinta anos, foram montadas algumas estruturas na área pública que não conseguiram eliminar o déficit habitacional que se apresentava. De 1966 a 1986, o Banco Nacional de Habitação - B.N.H., fundado para destinar os seus recursos à habitação dos trabalhadores, especialmente de baixa renda, não atingiu esse objetivo, deixando como herança uma produção habitacional aquém do esperado, com a diminuição da qualidade do que era construído ao longo do processo e finalmente culminando com uma grande crise do Sistema Financeiro de Habitação, que estava sendo adiada.

Durante a existência do B.N.H. foi formada uma equipe técnica de grande qualidade que, com o seu fechamento, foi incorporada pela Caixa Econômica Federal, que manteve, enquanto política habitacional, as características centralizadoras anteriormente praticadas e exclusivamente voltadas para a lógica financeira de um banco estatal. Conforme apresenta CARVALHO (1991:53) em seu artigo:

"Com a extinção do B.N.H., a C.E.F. assumiu as principais atribuições referentes à habitação popular até então desenvolvidas pelo Banco. Essa absorção por um Banco de captação de recursos financeiros e não de fomento de programas sociais - como o é a principal competência da Caixa, significou a opção do Governo Federal em acentuar a dimensão financeira da atuação pública no setor habitacional. Os desdobramentos dessa decisão significaram a subjugação da política e de seus recursos a uma instituição financeira onde o tratamento do problema da habitação social não é considerado prioritário."

Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano, deste mesmo período (Governo da Nova República, 1985), os financiamentos habitacionais foram

transformados em moeda de negociação política, com um papel de agenciador, permanecendo a Caixa Econômica Federal como financiadora. Após a extinção do referido Ministério em 1989, as suas funções na área habitacional foram repassadas à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério da Ação Social, que atualmente se encontra na Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Ao longo desse período, da criação do Banco Nacional de Habitação até os dias de hoje, com a Secretaria de Política Urbana e a Caixa Econômica Federal, surgiram vários programas acompanhados de paralisações dos funcionários públicos reivindicando melhores salários, acusações de desvios e más aplicações de recursos através da imprensa. À medida que o tempo passa, aumentam as pressões para que ocorram reformulações no sistema de financiamento, no fundo de garantia por tempo de serviço, nos programas habitacionais em andamento, sendo que esforços são feitos no sentido da aprovação, por exemplo, de um projeto de lei visando a criação de um Fundo Nacional de Habitação, o qual se constitui na centralização de recursos destinados às atividades habitacionais de interesse social no país em diversos programas, defendidos por parlamentares e entidades ligadas à área, cujo detalhamento estará no capítulo referente à análise das condições encontradas, e outras medidas para estruturação e organização do setor, em nível federal.

Na área estadual, vários governos têm buscado programas que possam contribuir para a diminuição do déficit. O Estado de São Paulo, por exemplo, aplica uma alíquota de 1% na cobrança do, destinada a programas habitacionais de interesse social, acrescentando-se mais uma parcela dos recursos do orçamento do Estado. Apesar das melhorias, ainda não é o suficiente, porque infelizmente pouco representa perante a realidade atual. No entanto, os programas têm se ampliado e, de alguma forma, vêm se apresentando como mais um mecanismo de ação para contribuir para a melhoria do problema, sendo mais uma alternativa a ser utilizada.

As Companhias Habitacionais, Cooperativas e o Setor Privado em geral, embora ainda muito dependentes das políticas do governo federal e da economia como um todo do país, estão procurando criar algumas alternativas de programas habitacionais, além dos mais frequentes do tipo mutirão e lote urbanizado, tais como: financiamentos diretos a essas empresas, consórcio, bem como outras formas de parcerias com indústrias e sindicatos.

Nos municípios também já se identificam alguns exemplos encaminhados pelas administrações públicas, que estão desenvolvendo uma série de programas habitacionais, na tentativa de criar novas opções para esse grave problema, dentro de uma realidade local e regional. Todas essas medidas visam encontrar novos caminhos, antecipar a reestruturação de todo o Sistema Financeiro de Habitação e ampliar as possibilidades para a solução do que propriamente poderíamos chamar de Carência Habitacional, que verdadeiramente represente a realidade brasileira e que definiremos no primeiro capítulo deste trabalho.

É importante destacar também que o conceito Habitação não é entendido neste trabalho como a unidade, ou como a edificação, mas com um sentido mais amplo, abrangendo o ambiente construído, que engloba o seu entorno conforme apresenta MARTUCCI (1991:203):

"Com relação à habitação, inegavelmente temos que nos reportar aos elementos que caracterizam tanto a casa quanto a moradia, não mais de uma forma introspectiva isolada, mas sim como sentimento mais amplo. Temos que considerá-la e avaliá-la, trabalhando através do conceito de '*Habitat*', integrando o interno com o externo, ou seja, nos pautando nos elementos que se relacionam com a vida das pessoas e suas respectivas relações sociais, políticas, econômicas, históricas, ideológicas, etc. Devemos portanto, entender, do ponto de vista conceitual, a habitação como sendo a casa e a moradia integradas ao espaço urbano, com todos os elementos que este espaço urbano possa oferecer."

As questões apresentadas nesta introdução do texto têm como objetivo situar o contexto no qual o trabalho está colocado, buscando assim identificar alguns pontos para a Dissertação, qual seja a de extrair deste conjunto o que for possível das condições da área habitacional da população de baixa renda do município, que tem como reflexo as condições existentes no país em especial no Estado de São Paulo (por ser a área territorial de estudo deste trabalho), fundamentalmente através da estrutura do Estado, visando apresentar subsídios de atuação para administrações públicas municipais, com o objetivo de colaborar nas ações que tenham a proposta de minimizar a carência existente.

CAPÍTULO 1: A QUESTÃO DA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

1.1 - Déficit ou Carência Habitacional

Existem várias questões a serem apresentadas com o objetivo de identificar as condições da área habitacional do país. Isso será feito através da apresentação dos conceitos e do contexto no qual está inserido o tema do trabalho em questão, mesmo que de forma resumida, passando por uma análise da dimensão da situação geral da habitação, os setores atendidos da sociedade, a forma e participação do Estado em seus vários níveis.

Em qualquer avaliação que se faça a respeito dessa área, não se pode desconsiderar a situação geral do país, na medida em que a economia interfere diretamente no seu desempenho. A deteriorização das condições sociais da população brasileira de um modo geral, através de sucessivos choques econômicos, aliados ao achatamento salarial e ao quadro recessivo, impuseram nessas últimas décadas, e em especial nos anos 80 e início dos 90, a ampliação das necessidades básicas da população, que já não eram poucas. A saúde, a educação e a habitação, entre outras, foram comprometidas, tornando o quadro dramático aos olhos daqueles que têm visão e posicionamento político para compreender o que essa difícil situação representa.

No tocante à habitação, os números apresentados nos estudos feitos sobre a falta de moradia bem como os da melhoria das unidades existentes, estão na casa dos milhões de unidades, além do próprio crescimento natural da demanda, conforme consta no relatório sobre a situação social do país, do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP (1980).

A diferença entre os números do que é considerado como déficit é muito grande, conforme podemos constatar em RIBEIRO (1996:14), em vários estudos

publicados: SUDENE (1989) - 6.468.667, C.E.F. (1991) - 8.903.398, CEPAL (1992) - 15.404.033, IDACON (1994) - 12.000.000 e Fundação João PINHEIRO (1995) - 5.618.563. Acrescenta-se a esse número no artigo de JUNQUEIRA (1995:54) o valor também apresentado pela USP-FIPE, de 13.000.000 de unidades. Essas diferenças são devido à forma e aos problemas de metodologia em cada análise dos dados. Esperamos que ao longo do tempo, com o aumento do conhecimento sobre a questão e com uma normatização e referenciais mais precisos, possamos diminuir essa defasagem. Para tomarmos como exemplo, apresentamos alguns resultados do estudo feito pela Fundação João Pinheiro, que tomou por base os resultados obtidos pelo IBGE, do último censo demográfico, retirado do documento do Ministério do Planejamento e Orçamento/Secretaria de Políticas Urbanas (1996).

TABELA 1 - Déficit habitacional no Brasil - Novas moradias urbanas - 1995

CLASSE/RENDA (em pisos salariais)	DÉFICIT	
	(famílias)	(%)
até 02	2.192.327	55
de 02 a 05	1.156.948	29
acima de 05	623.497	16
TOTAL	3.972.772	100

Fonte: Fundação João Pinheiro (1995)

TABELA 2 - Déficit habitacional no Brasil - Novas moradias rurais - 1995

CLASSE/RENDA (em pisos salariais)	DÉFICIT	
	(famílias)	(%)
até 02	1.289.642	78
de 02 a 05	262.339	16
acima de 05	93.810	6
TOTAL	1.645.791	100

Fonte: Fundação João Pinheiro (1995)

Ressalta-se nessas tabelas o alto déficit de quem ganha até dois salários mínimos, daí a necessidade de ampliação dos programas que venham a atender a essa situação. Embora não esteja na tabela em questão, destacamos também que as faixas de renda entre um até dez salários mínimos, representam 94% de déficit habitacional.

Complementando esse estudo, é de grande importância ressaltar uma situação que também é grave, a qual é denominada *moradias inadequadas*, cuja definição foi feita em função de padrões mínimos de aceitabilidade dos serviços de infra-estrutura e de condições de vida. Vejamos o tabela.

TABELA 3 - Moradias inadequadas - 1995

TIPO DE INADEQUAÇÃO	NECESSIDADES	
	(famílias)	(%)
Adensamento excessivo/necessidade de ampliação	2.448.266	18,7
Carente de Infra-estrutura	5.583.133	42,7
Inadequação na Infra-estrutura	5.057.515	38,6
TOTAL	13.088.914	100,0

Fonte: Fundação João Pinheiro (1995)

É mais um resumo que reflete a condição habitacional do país, no seu ambiente construído, necessitando de soluções localizadas e alternativas ao que vem sendo desenvolvido pelo setor público. As condições sociais do país, em destaque neste trabalho a questão habitacional, pedem medidas efetivas e permanentes e que vão muito além desses números.

Por mais que se alterem em parte esses números, o quadro ainda representaria um desafio para toda a sociedade, uma vez que está relacionado com a renda, com a saúde, com a política de desenvolvimento industrial e com a reforma urbana e agrária.

O problema é que não se trata simplesmente de déficit, mas de carência habitacional, já que o déficit implica em ausência de atendimento (oferta) de uma

demanda existente (dentro de um conceito matemático simples, a diferença entre o número de unidades oferecidas pelo que efetivamente se tem de necessidade), enquanto a carência é consequência da falta de uma renda que permita, a uma parcela expressiva da população, possuir uma moradia, (dentro de um conceito social de morar bem, em condições dignas, com os mínimos padrões de habitabilidade), mesmo através dos atuais mecanismos oficiais de financiamento, pois estão impossibilitadas de cumprirem as exigências das instituições responsáveis por estes programas de financiamento, conforme diz VERÁS (1987:41) no seu trabalho:

"A grande maioria da população que vive de salários - a classe trabalhadora - não consegue adquirir habitação no mercado corrente. Daí que a crise da habitação - ou o 'déficit' - nada mais é do que a existência de grandes faixas populacionais que não possuem meios para comprá-la. Trata-se, de fato, de carestia e é um fato inerente à sociedade capitalista."

Outro aspecto a ressaltar nesta questão, é que grande parte dessas unidades necessitam de infra-estrutura urbana (água, luz, esgoto), entre outros componentes, conforme o conceito de habitação expresso na introdução, para que se tenham condições plenas de serem habitadas, elevando assim o volume de esforços e recursos necessários para a sua minimização ou resolução.

1.2 - Produção Habitacional: Setores Atendidos

Para esclarecer melhor a situação apresentada no item anterior, é preciso salientar alguns pontos.

A questão habitacional atinge todos os níveis da sociedade, só que de diferentes maneiras, e para apresentá-las de uma forma resumida e procurando dividi-las em setores para a melhor compreensão, apresentamos partes do texto de SALAS no seu artigo *Análisis De Las Tecnologías Empleadas Em La Construcción De Viviendas En Latino America Hoy*, publicado no BOLETIM CYTED - D XIV - 1-1

Nº I (1989:8,10), com alguns comentários nossos, para melhor identificar a maneira que é dada à solução habitacional nos países da América Latina e o que se aplica ao nosso país.

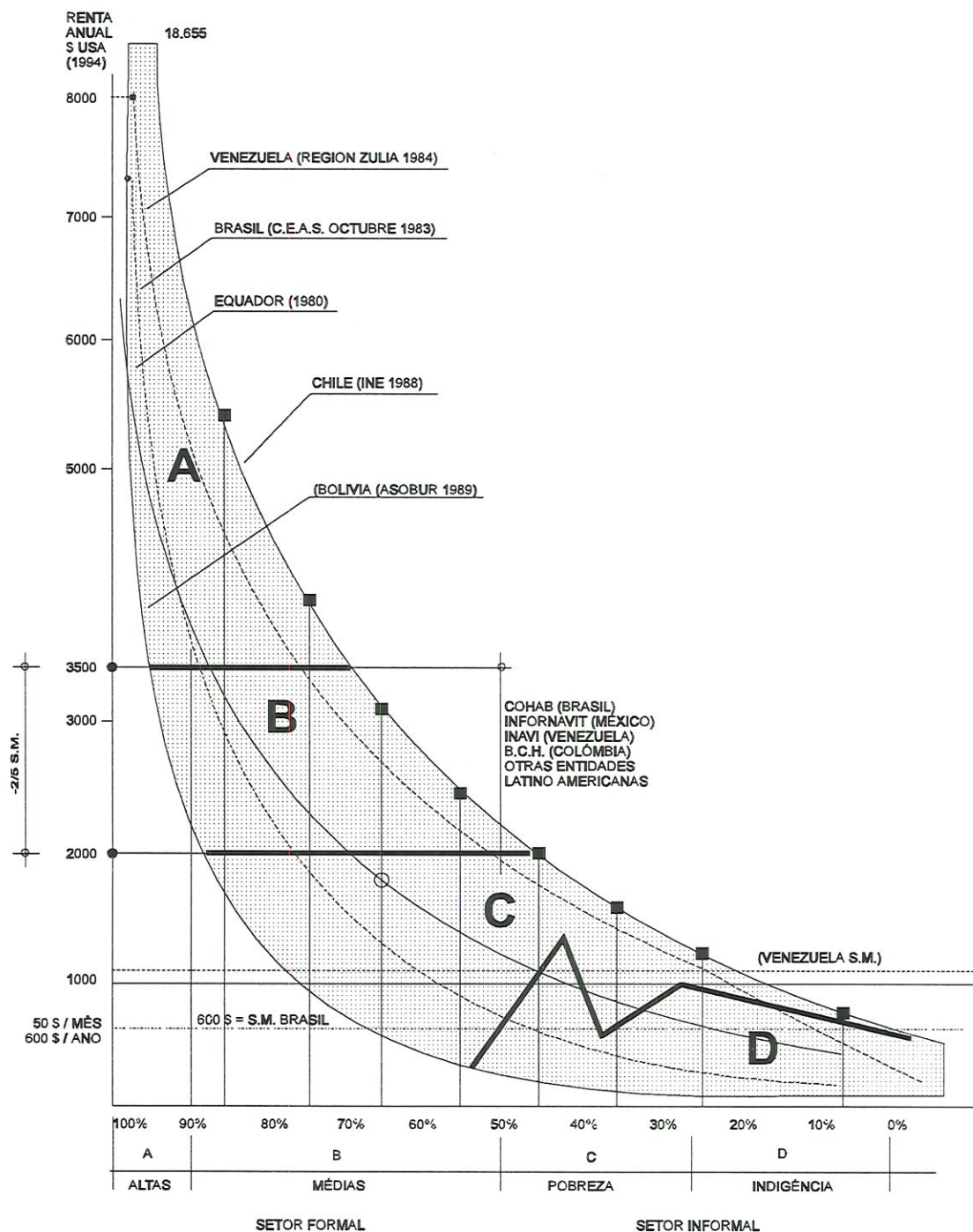
Vejamos, portanto, o gráfico ilustrativo das faixas de renda e alguns dos trechos mais importantes do artigo citado acima, com as nossas observações referentes à realidade brasileira:

"Sector A:

Las respuestas constructivas están netadamente dominadas por técnicas avanzadas o artesanales de cuidada calidad de acabados. Constituye este conjunto básicamente viviendas 'de autor' realizadas por el sector formal, utilizando en no pocas casos, materiales, equipos, elementos y 'diseños' importados."

Um Primeiro Setor, que detém uma renda maior, não necessita de nenhum apoio do Estado, resolve seus problemas de maneira direta e com recursos obtidos por ganhos próprios, sem qualquer tipo de financiamento dos programas existentes. Os projetos são individuais, as construções são produzidas artesanalmente, porém com materiais e componentes com grau de detalhamento e desenvolvimento muito grande.

GRÁFICO 1 - Gráfico ilustrativo sobre as faixas de renda



Fonte: Boletim Cytet-D XIV

"Sector B:

Se constata una desorientación generalizada, las 'políticas' basadas en una imitación mimética de modelos importados (ciudades dormitorio, prédica del CIAM, esperanza en los sistemas industrializados,...) se encuentran en franca regresión."

Um Segundo Setor, com uma faixa intermediária de renda, obtém recursos para construção ou recebe a unidade habitacional acabada e normalmente padronizada através do financiamento do Estado, com programas típicos de Caixa Econômica Federal, Cohab's, de Bancos Estaduais e de Cooperativas. Neste setor, a qualidade das edificações são mais baixas, com áreas bem reduzidas e limitadas em função dos recursos disponíveis para os programas.

"Sector C:

Esta importante franja socioeconómica a la que atiende el sector no estructurado cuenta con redes, no suficientemente articuladas, de productores de pequeños elementos y se plasma en múltiples soluciones de interés:

- *Parcelamientos y urbanizaciones populares: terrenos de unos 150m² (7 a 12 m de frente y 20 - 15m de profundidad), con un núcleo mínimo habitacional y crecimiento previsible. Operaciones de sitio y servicios.*
- *Viviendas crecederas: fundamentalmente con crecimiento en planta, pero con algunas experiencias de crecimiento en altura, llegando a densidades del orden de 450 personas/Ha.*
- *Soluciones en pendiente: viviendas adaptadas a terrenos con pendientes de hasta el 60/70% en laderas de las grandes urbes. (Caracas, Rio, México...son ejemplos de este tipo de construcciones).*
- *Realizaciones de autoconstrucción asistida, bancos de materiales, auto gestión apoyada..., son formas organizativas que regeneran unas respuestas construidas con rasgos comunes."*

Um Terceiro Setor, que poderia ser classificado dentre os que não conseguem financiamento dentro das condições usuais em função da renda, mas que acabam absorvendo programas de solução habitacional, que vão desde o parcelamento e urbanização de lotes populares, unidades evolutivas ou adaptadas as condições de terrenos muito precários até a autoconstrução assistida, com recursos subsidiados e com financiamento específicos e parciais, pois as suas rendas são insuficientes para o atendimento de grande parte das suas necessidades.

"Sector D:

El 15 - 20% de familias indigentes, constituye la amplísima legión de los sin techo, los ilegales, los paracaidistas, los pueblos jóvenes, los favelistas, ...posiblemente tenga razón Aprodicio Laquian cuando afirma que: 'La vivienda básica para el pobre de los centros urbanos en los países en desarrollo pudiera no consistir en una casa: podría consistir en un trozo de tierra con un grifo y una letrina de pozo.'

Las tipologías de soluciones son tan míseras como extremadamente amplias. A efecto de este trabajo citaremos:

- Operaciones de 'invasión' de terrenos: desde parcelaciones clandestinas, a 'tomas planificadas', procesos de afincamiento gradual, compras comunitarias de terrenos suburbanos...*
- Operaciones de consolidación (planificada y/o individual) de asentamientos populares. Es éste uno de los enfoques más universalmente seguidos en la última década. Más de un centenar de países incluyen estas acciones en sus programas de vivienda; Perú lo aborda en la actualidad con un pragmatismo encomiable, y el Banco Mundial tiene unos 90 proyectos en 50 países en los que emplea esta estrategia."*

Um Quarto e Último Setor que vive em condições absolutamente precárias e que não consegue com a sua renda mínima, nem mesmo suprir as suas necessidades básicas, acabando por invadir áreas privadas e públicas

preferencialmente e normalmente em péssimas condições, localizadas em grande parte nas periferias das cidades como única solução e de forma imediata. Sob essa situação, acabam sendo realizados programas que visam à consolidação e melhoria dos seus assentamentos e em alguns casos com a regularização fundiária.

No seu artigo, VALLADARES (1986:36) destaca a atuação dos governos, especialmente para o terceiro e quarto setor, onde são adotadas as políticas alternativas na área habitacional:

"Um conjunto de fatores intimamente interligados, com que a partir da década de 60 inúmeros governos de diferentes matizes políticos passaram a adotar um novo tipo de atitude para com os aglomerados espontâneos e de ocupação irregular que se espalharam no interior das grandes cidades do Terceiro Mundo. Deixando de lado as tentativas de prover habitação popular via programas de remoção e construção de conjuntos habitacionais padronizados, muitos países passaram a implementar políticas numa nova direção: seja no sentido de consolidar as áreas de ocupação irregular já existentes, seja no de preparar áreas para futuras ocupações. Tais posições geraram dois tipos básicos de propostas que, na verdade, caminham juntas: a) o *settlement upgrading* que envolve a urbanização de áreas já ocupadas mas carentes em infra-estrutura e equipamentos coletivos; tal proposta, além de estender os serviços públicos para as áreas do tipo favela, também prevê a regularização da ocupação através de instrumentos jurídicos especiais que levam a segurança da posse; b) o *site and services* que corresponde à oferta de loteamentos dotados de traçado regular e equipamentos com um mínimo de infra-estrutura básica; a ocupação de tais espaços se dá de forma orientada e dirigida, e pela venda dos lotes a preços acessíveis. Em ambas as propostas a construção das moradias é responsabilidade da população, prevista para participar com o seu trabalho também na implantação dos equipamentos coletivos e dos projetos como um todo. A participação dos moradores pode assumir diferentes formas que vão

desde o trabalho dos membros de uma única unidade domiciliar até um trabalho coletivo que envolve representantes de vários grupos domésticos."

Apresentamos abaixo uma tabela feita no último PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE, identificando a condição salarial mensal de cada família por domicílio, de forma que se tem um quadro real do que podemos identificar em cada setor, para o caso brasileiro.

TABELA 4 - Domicílios particulares e valor do rendimento médio mensal domiciliar, por situação do domicílio, segundo as classes de rendimento mensal domiciliar Pesquisa nacional por amostra de domicílios - 1995 - Brasil

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS - 1995 BRASIL						
DOMICÍLIOS DOMICÍLIOS PARTICULARES E VALOR DO RENDIMENTO MÉDIO MENSAL DOMICILIAR, POR SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO, SEGUNDO AS CLASSES DE RENDIMENTO MENSAL DOMICILIAR						
CLASSES DE RENDIMENTO MENSAL DOMICILIAR (1)	DOMICÍLIOS PARTICULARES			VALOR DO RENDIMENTO MÉDIO MENSAL DOMICILIAR (CR\$) (1)		
	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL
TOTAL	39 021 990	31 511 430	7 510 560	774	879	331
ATÉ 1 SALÁRIO MÍNIMO	3 482 749	1 966 372	1 516 377	83	88	76
MAIS DE 1 A 2 SALÁRIOS MÍNIMOS	5 953 911	3 879 812	2 074 099	163	166	158
MAIS DE 2 A 3 SALÁRIOS MÍNIMOS	5 168 009	3 827 484	1 340 525	261	263	257
MAIS DE 3 A 5 SALÁRIOS MÍNIMOS	7 076 777	5 895 383	1 181 394	406	409	393
MAIS DE 5 A 10 SALÁRIOS MÍNIMOS	8 158 382	7 438 518	719 864	726	729	696
MAIS DE 10 A 20 SALÁRIOS MÍNIMOS	4 723 135	4 473 734	249 401	1 421	1 424	1369
MAIS DE 20 SALÁRIOS MÍNIMOS	3 078 747	2 967 256	111 491	3 919	3 935	3 501
SEM RENDIMENTO (2)	556 044	448 196	107 848	-	-	-
SEM DECLARAÇÃO	824 236	614 675	209 561	-	-	-

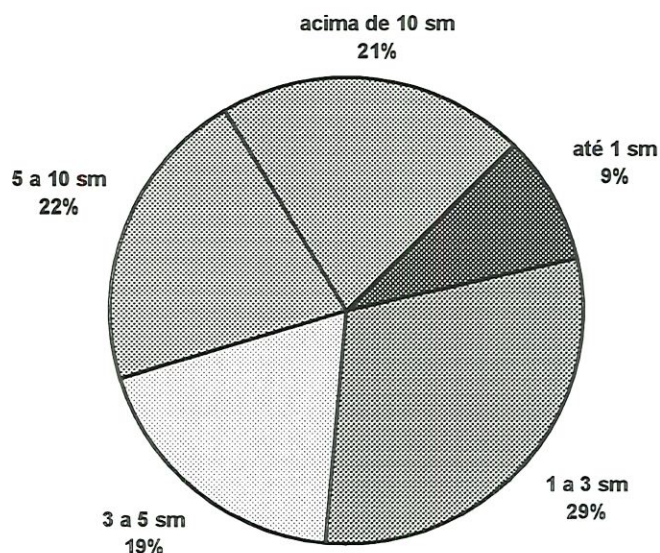
Fonte: PNAD - 1995

NOTA: EXCLUSIVE OS DOMICÍLIOS DA ÁREA RURAL DE RONDÔNIA, ACRE, AMAZONAS, RORAIMA, PARÁ, AMAPA.

(1) EXCLUSIVE OS RENDIMENTOS DOS MORADORES CUJA CONDIÇÃO NO DOMICÍLIO ERA PENSIONISTA, EMPREGADO DOMÉSTICO E PARENTE DO EMPREGADO DOMÉSTICO. (2) INCLUSIVE OS DOMICÍLIOS CUJOS MORADORES RECEBERAM SOMENTE EM BENEFÍCIOS.

Para uma melhor visualização apresentamos também de forma gráfica:

GRÁFICO 2 - Distribuição dos Domicílios por Faixa de Rendimento Familiar



Fonte: PNAD

Como já é do conhecimento de quem analisa essas questões, a condição de distribuição de renda é uma das piores do mundo, em que os 10% mais ricos se apropriam de quase a metade da renda total (48,1%) e os 10% mais pobres acabam ficando com apenas 0,8% dos rendimentos, conforme dados do próprio IBGE. Portanto, a grande maioria da população brasileira se localiza no terceiro e quarto setor, tornando-se necessária a manutenção e a ampliação de programas habitacionais para esses setores.

A forma como se desenvolvem esses tipos de programas na área habitacional, pelo setor público, deixa muito claro que as pressões políticas das faixas dos "mais excluídos" socialmente tornam-se em vários momentos elemento indutor dessas ações, em outras ocasiões através de grupos que se interessam por uma regularização das áreas, a fim de valorizar o seu entorno. Por não ou pouco contemplar nas linhas

de financiamentos o setor de baixa renda, por não atender critérios do mercado financeiro de retorno e garantias, e por não conseguir absorver as unidades produzidas pela iniciativa privada, o Estado adota medidas de atendimento conforme VERÁS (1986:42) apresenta. As razões desta posição, por parte dos governos, de tomar para si essas atribuições, com relação às alternativas de programas habitacionais, deve-se aos interesses do sistema capitalista:

"A produção de habitação no Brasil, pois tem sido feita dentro das regras do mercado capitalista, abrangendo, no máximo, a metade da população, que é, de fato, a demanda solvável. Eis a crise habitacional, crise que é inerente à sociedade capitalista: de um lado, necessidades socialmente definidas e os salários dos trabalhadores; de outro, a produção de moradias e equipamentos segundo leis de mercado. É desta forma que a especulação do solo urbano e os lucros do capital são importantes para a conceituação da crise. A ausência de intervenção do Estado pode conduzir a que a demanda de habitação seja apenas a demanda solvável; que a especulação imobiliária dificulte ainda mais o consumo, estragando as condições de reprodução da força de trabalho. Desta forma, como o mercado popular não consegue absorver moradias produzidas pela iniciativa privada, interessa ao capital que o Estado intervenha ampliando a faixa de consumidores."

Veremos com mais detalhe no próximo item, o que o Estado tem feito diante desta realidade, na qual descrevemos a necessidade de sua participação.

1.3 - Participação do Estado

O que efetivamente está por trás dessas questões, levantadas nos parágrafos anteriores, é a definição de qual é o papel do Estado na questão habitacional. Para tanto, existem diversos posicionamentos, muitos deles antagônicos entre si, e que apresentamos a seguir.

Existem os grupos que defendem, dentro de uma visão neoliberal, a não participação do setor público no mercado, ficando restrita a sua atuação e, quando for o caso, em questões básicas e essencialmente mínimas, deixando todas as outras atividades sob a responsabilidade e controle do setor privado, nas quais se inclui a habitação. Esta é uma visão incompleta e incompatível do ponto de vista da lógica financeira, conforme as observações já citadas de VERÁS (1986:42), especialmente no que se refere às condições de renda da maior parte da população, para adquirir o "produto" dentro dos mecanismos normais de mercado, bem como se trata de uma questão essencial e de direito de qualquer ser humano, portanto necessitando de uma política bem definida para a área.

Por outro lado temos grupos que, embora não questionem de forma tão radical as ações do Estado, quando se referem à habitação, especialmente dentro dos limites da unidade, defendem que a unidade habitacional para a população de baixa renda deve vir do modo "espontâneo" de produção, através da autoconstrução, por considerar que o Estado não atende a esta faixa. Embora seja muito mais uma maneira de questionar esta situação, este tipo de argumento mostra que a população dentro das suas condições procura lutar por uma habitação digna com tudo aquilo que é possível e que está ao seu alcance. Neste sentido, RODRIGUES (1990:30) mostra a autoconstrução como alternativa, para os que se enquadram nos setores três e quatro, classificados por SALAS:

"É principalmente através da autoconstrução que a maioria da população trabalhadora resolve seu problema de moradia, principalmente nas grandes cidades brasileiras e de modo geral na América Latina. A construção da casa se prolonga por muitos anos, absorvendo a maior parte do 'tempo livre' da família. A construção é realizada nos fins-de-semana e em parte das férias. O ritmo da construção depende do 'tempo livre', do dinheiro disponível para a compra do material de construção e da contratação eventual de um trabalhador especializado para determinadas etapas da construção. O material de construção é muitas vezes comprado em depósitos do próprio bairro que o 'financiam'. Os

juros das parcelas mensais acabam embutidos no preço do material. Para esses pagamentos, lançam mão de parte das férias retiradas em dinheiro, do décimo terceiro salário e retiram o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)."

Mas RODRIGUES (1990:32), não deixa de ressaltar as dificuldades da autoconstrução, os seus limites e portanto de não ser esta a única alternativa para a resolução desta questão:

"Em linhas gerais, a autoconstrução é um processo de trabalho extremamente penoso, com elevados custos individuais que recaem sobre os setores mais pauperizados. Há um alongamento da jornada de trabalho, que repercute na acumulação de capital, já que permite pagar salários mais baixos e ao mesmo tempo desgasta rapidamente a capacidade produtiva da força de trabalho, sem o mínimo descanso necessário. O produto - a casa - embora seja muito precário - pela qualidade do material de construção, da edificação - é uma alternativa de moradia. Produz-se a casa e a cidade neste processo cotidiano".

Em outro extremo, existem os que defendem uma participação total do Estado em todas as áreas e em todos os níveis, incluindo a habitação. Neste caso, pelos próprios números da carência habitacional existente, e do que isto significa em termos de recursos e de estrutura necessária para a sua solução, já indicam nesta hipótese as impossibilidades desta posição. Dentro da realidade nacional, da gravidade da situação atual do setor habitacional descritos neste trabalho, os esforços que são necessários para que existam políticas e programas que efetivamente tenham um direcionamento para a resolução desses problemas, exigem uma outra postura, especialmente para os setores menos atendidos, os de baixa renda.

É preciso a participação de todos, setor público e privado, para o encaminhamento de solução. O Estado, neste caso, há muito tomou para si essa responsabilidade de promover habitações populares, e não a cumpriu, conforme vimos

nos parágrafos anteriores, mas deve exercer o seu papel e sua função e não negar a sua atuação, sendo portanto necessário agir de forma constante e decisiva.

Faz-se necessária uma definição da posição do setor público identificando quais os momentos, formas e os mecanismos que podem levar o Estado a contribuir neste processo (conforme apresenta SALAS no BOLETIM CYTED (1989) quando se refere aos setores 3 e 4). Com muita objetividade, é preciso analisar o que foi feito, bem como as contradições existentes desde o Governo Federal até os municípios, para que se possa elaborar uma proposta viável. Com este objetivo apresentaremos, em primeiro lugar, como foi o processo de urbanização nesses últimos anos e quais foram as decisões implantadas para ao menos minimizar o déficit habitacional. A questão da urbanização é extremamente complexa e se reveste de uma série de fatores que atuam diretamente sobre a habitação. Sob inúmeros aspectos, a temática é determinante nesta área, posicionando-se na maior parte das vezes a produção habitacional como um papel secundário. A urbanização, com a sua abrangência e restrições, desvenda o quanto está envolvida na habitação. A exemplo disto podemos citar TOPALOV (1979:59) em seu texto em que descreve as contradições inerentes à questão da terra, enquanto valor:

"A não reprodutividade parcial das condições urbanas do valor de uso do produto-habitação dá seu conteúdo econômico à propriedade fundiária, monopólio sobre a utilização do solo, base da produção imobiliária. A reprodução do capital encontra desta maneira um obstáculo cuja superação nem mesmo é assegurada pela transferência de uma parte de mais-valia aos detentores do monopólio fundiário: de fato, em inúmeros casos, a propriedade do solo exprime em termos jurídico-políticos as relações econômicas inadequadas ao modo de produção capitalista. A conversão de um bem patrimonial ou de um instrumento de trabalho em suporte do capital Projeto produtivo passa por uma luta incessante para transformar em mercadoria um valor de uso que, não sendo um produto do capital, não assume, necessariamente, a forma de mercadoria."

Outro aspecto a ressaltar é que a análise que se faz sobre as necessidades quantitativas e qualitativas de habitação não deve omitir que essas carências se ampliem devido aos processos de mobilidade de um grande número da população e do fenômeno da ampliação das metrópoles regionais e suas conseqüências. Sobre esses temas, SANTOS (1997:119-121) destaca, entre outras razões, duas questões, uma a mobilidade social:

"No Brasil contemporâneo, a mobilidade das pessoas aumenta, paralelamente a muitas outras formas de exacerbação do movimento, e como resultado de uma divisão social do trabalho mais intensa. Eram 8,5% de brasileiros ausentes de seu Estado de nascimento em 1940, 10,3% em 1950, 18,2% em 1960, 31,6% em 1970, 38,9% em 1980. Mais de metade dos brasileiros estariam vivendo, no fim de decênio, fora dos seus lugares de origem."

A outra, que de certa forma é reflexo da primeira, a ampliação das metrópoles:

"Aumenta o número de cidades locais e sua força, assim como os centros regionais, ao passo que as metrópoles regionais tendem a crescer relativamente mais que as próprias metrópoles do Sudeste. As metrópoles regionais mudaram de qualidade nestes últimos dez anos, primeiro porque se transformam em metrópoles com um conteúdo nacional, capazes de manter relações nacionais, e segundo, porque as respectivas regiões metropolitanas passaram a constituir áreas onde se diversificam e avolumam as relações interurbanas, com aumento da divisão do trabalho que conduz ao apressamento e aprofundamento de uma série de processos econômicos e sociais. O efeito do tamanho tem papel na divisão interurbana e também na divisão intra-urbana do trabalho: quanto maiores e mais populosas, as cidades são mais capazes de abrigar uma gama mais extensa de atividades e de conter uma lista maior de profissões, estabelecendo, desse modo, um tecido de inter-relações mais eficaz do ponto de vista econômico."

A questão não é criticar o crescimento e o processo de desenvolvimento das cidades e das regiões, mas identificar que estes acabam resultando em um sistema e em uma dinâmica econômica que alimentam processos de exclusão dos benefícios inerentes ao desenvolvimento urbano, tendo como resultado a carência habitacional. O Estado deve contar com estas questões quando estiver atuando na área.

Em artigo, TASCHNER (1987:92) mostra o resultado das ações do Governo Federal, através do Banco Nacional da Habitação diante das necessidades habitacionais do país, além das questões de urbanização apresentadas nos parágrafos anteriores:

"Este crescimento metropolitano tem sido desordenado e caótico, sem o devido acompanhamento de uma política urbana capaz de seguir seu ritmo e superar suas contradições atendendo a necessidades e carências que foram surgindo. A política habitacional equacionada pelos governos militares e empreendida principalmente pelo Banco Nacional da Habitação, embora com desempenho quantitativo respeitável para o país como um todo - 4,4 milhões de unidades, que representam 24% do aumento do número de moradias entre 1964 e 1986 - fracassou no sentido de implantar uma política pública que favorecesse as populações de baixa renda: desses 4,4 milhões de financiamentos para moradias, pouco mais de 1,2 milhões destinaram-se para as famílias com rendas de até 5 salários mínimos mensais (estimados em 60,15% das "households" urbanas no Brasil). Essas 1,2 milhões de moradias usaram 20,5% do total dos financiamentos. Apenas 6,4% dos saldos dos financiamentos do sistema foram destinados a famílias de renda inferior a 3,5 salários mínimos, o que já informa o suficiente sobre o suposto caráter redistributivo do S.F.H. (segundo dados do Núcleo de Políticas Públicas. UNICAMP, 1985)."

VERÁS (1987:42), reafirma alguns dados e também aborda a forma como o Banco Nacional de Habitação atuou como responsável pela implementação da política habitacional até a sua extinção em 1986.

"A história do BNH é a trajetória de seu desempenho em busca de uma racionalidade empresarial, oscilando ao sabor das diferentes conjunturas (VERÁS, M. e BONDUKI, N. Política habitacional e luta pelo direito à habitação. In CROVE, M. (org.). *A cidadania que não temos*. São Paulo. Ed. Brasiliense, 1986). Do balanço entre favorecidos e prejudicados basta destacar que 20% dos financiamentos foram para os de até 5 salários mínimos, destes, 6% destinaram-se às faixas de até 3 salários mínimos, enquanto 80% dos financiamentos voltaram-se para aqueles com acima de 5 salários mínimos, ou seja, total desconsideração ao perfil da população brasileira, em que 90% das necessidades habitacionais equivalem a famílias de até 5 salários mínimos (Relatório final do GTR - Grupo de Trabalho para reformulação do SFH, 1986). Entre os pontos de estrangulamento dos mecanismos de financiamento, no seu caráter seletivo, figuram a exigência de renda e de estabilidade de emprego, afastando a maioria dos demandantes de habitação popular, justamente por estas razões. Adotou-se a correção monetária como compensação inflacionária e não se respeitou a capacidade de endividamento das famílias adquirentes: ao fixar o limite de 20% da renda como comprometimento para o pagamento das prestações mensais ao SFH, ignorou-se que no orçamento familiar pesam outros itens da cesta de consumo como alimentação, educação, transporte - fundamentais à sobrevivência do Projeto do trabalhador e que não devem ser sacrificadas a pretexto de 'prioridade na aquisição de moradia'."

Para melhor mostrar a participação do Governo Federal na resolução da questão habitacional no país, definido pela atuação do B.N.H. - Banco Nacional de Habitação (até 1986, ano de sua extinção) e pela centralização através da C.E.F. - Caixa Econômica Federal, através do financiamento do S.F.H. - Sistema Financeiro de Habitação, apresentamos o quadro a seguir:

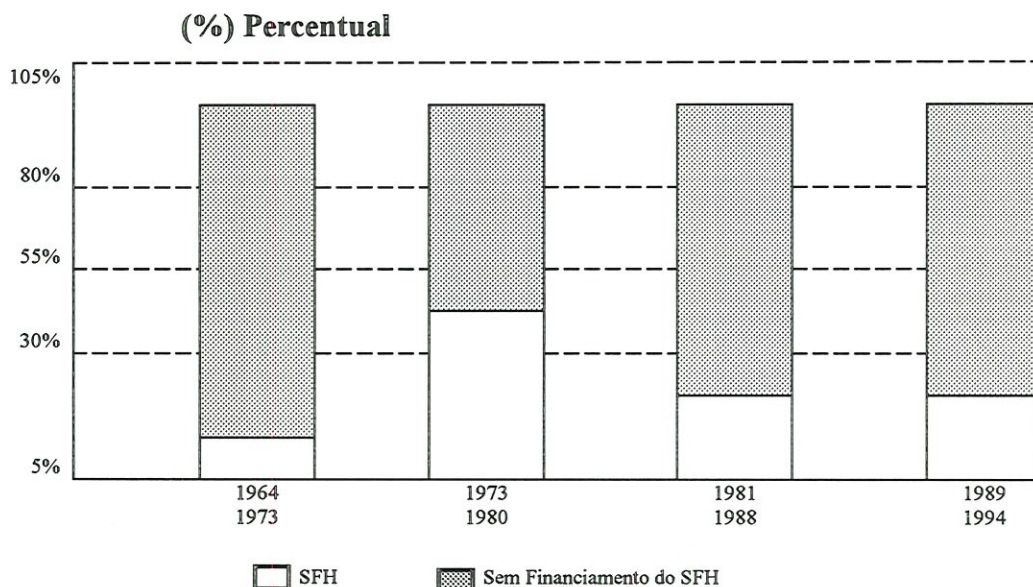
QUADRO 1 - Financiamentos habitacionais no S.F.H.

ANO	Quantidade de Unidades Contratadas					
	FGTS		SBPE		TOTAL	
	NO ANO	ACUMULADO	NO ANO	ACUMULADO	NO ANO	ACUMULADO
Até 73		520.000		454.000		974.000
74	35.937	555.937	60.268	514.268	96.205	1.070.205
75	77.417	633.354	64.512	578.780	141.929	1.212.134
76	164.353	797.707	109.410	688.190	273.763	1.485.897
77	209.709	1.007.416	58.004	746.194	267.713	1.753.610
78	279.516	1.286.932	58.133	804.327	337.649	2.091.259
79	274.238	1.561.170	108.985	913.312	383.223	2.474.482
80	366.808	1.927.978	260.534	1.173.846	627.342	3.101.824
81	198.514	2.126.492	266.884	1.440.730	465.398	3.567.222
82	282.384	2.408.876	258.745	1.699.745	541.129	4.108.351
83	32.685	2.441.561	44.562	1.744.037	77.247	4.185.598
84	43.551	2.485.112	42.807	1.786.844	86.358	4.271.956
85	42.987	2.528.099	34.652	1.821.496	77.639	4.349.595
86	44.350	2.572.449	19.099	1.840.595	63.449	4.413.044
87	99.227	2.671.676	13.218	1.853.813	112.445	4.525.489
88	98.249	2.769.925	137.138	1.990.951	235.387	4.760.876
89	32.404	2.802.329	81.327	2.072.278	113.731	4.874.607
90	169.011	2.971.340	57.000	2.129.278	226.011	5.100.618
91	356.032	3.327.372	20.000	2.149.278	376.032	5.476.650
92	0	3.327.372	65.000	2.214.278	65.000	5.541.650
93	0	3.327.372	42.000	2.256.278	42.000	5.583.650
94	0	3.327.372	61.000	2.317.278	61.000	5.644.650
%		58,95		41,05		

Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento - Secretária de Política Urbana (1996)

Representou sem dúvida uma significativa produção habitacional, semelhante aos países de maior desenvolvimento do mundo, porém não conseguiu acompanhar as necessidades do país, devido ao crescimento populacional e ao alto grau de urbanização que se processou nas últimas décadas. Essa defasagem foi tão expressiva que apresentamos no gráfico a seguir esta questão, comparando a produção habitacional de 1964 - 1994 e do percentual de participação do S.F.H. nesta produção.

GRÁFICO 3 - Domicílios Permanentes Financiados pelo SBPE e FGTS - Brasil



Esses números significam que apenas 24% dos novos domicílios obtiveram financiamento do S.F.H. neste período, sendo que mesmo nos anos em que o sistema foi mais atuante a sua participação foi de 38% nos anos de 1973 até 1980, conforme destaca o artigo de Gonçalves na revista do SINDUSCON (1997: 3). Nota-se que a centralização da política habitacional por parte do Governo Federal teve graves distorções na sua estrutura, desde a destinação dos recursos para as faixas de renda maior, até a péssima qualidade na implantação da grande maioria dos projetos devido às diretrizes adotadas (grandes conjuntos e áreas com condições inadequadas de assentamentos, com características especulativas).

Esses foram os resultados do trabalho desenvolvido pelo Estado no nível Federal, através do Banco Nacional de Habitação. Conforme foi mencionado na introdução deste trabalho, todo o sistema foi transferido para a Caixa Econômica Federal e os programas de Governo, após várias alterações na estrutura burocrática, se encontram na Secretaria de Política Urbana, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento. Também anteriormente, foi apresentado que a carência habitacional do nosso país é grande e se reveste de números expressivos, principalmente para as faixas de menor renda, demonstrando com esta situação a

necessidade de mudanças substanciais, principalmente com relação à criação de novos mecanismos de produção, de programas e de uma maior atenção à área habitacional.

Distorções enormes nos valores das unidades habitacionais, representados por diversos superfaturamentos, fato amplamente noticiado pela mídia nacional, (a exemplo, FOLHA DE SÃO PAULO (1994)), somados aos altos valores das taxas de juros, fazem com que as unidades já produzidas sejam de difícil comercialização, em razão do achatamento salarial existente para grande parte da população.

Entre um programa e outro, cortes orçamentários e um quadro cada vez mais alarmante das condições do FGTS, fruto da contribuição dos trabalhadores associados, fazem com que entidades, associações, sindicatos, movimentos populares e parlamentares defendam a completa reformulação do Sistema Financeiro de Habitação, com mudanças até do órgão gestor do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço e alterações radicais nas regras do sistema de financiamentos. Além disso, setores da área pública e privada já estão ampliando as formas alternativas de financiamento.

Apesar da situação no nível Federal, os governos estaduais, na sua maioria, ainda se encontram muito dependentes dos recursos da União nesse setor, seja através da Secretaria Nacional da Habitação, seja através da Caixa Econômica Federal. Neste nível, a maior parte dos governos vêm contribuindo pouco para diminuir a carência habitacional apresentada em seus respectivos Estados.

Destacam-se, no entanto, alguns governos que vêm fazendo algumas importantes mudanças nesse setor. O Estado de São Paulo é um exemplo desse novo posicionamento, que se iniciou em 1983, quando o Governo Federal já se mostrava incapacitado para suprir as necessidades, adotando uma posição de descentralização da política habitacional, rompendo com o modelo-padrão do Banco Nacional da Habitação.

Para melhor mostrar a atuação do Governo do Estado de São Paulo na área habitacional, tomando por base os documentos elaborados pelo próprio C.D.H.U. (Atuação no Governo do Estado de São Paulo na Área de Habitação e a oferta habitacional do C.D.H.U. - Evolução e Distribuição na Primeira Década), apresentamos o quadro a seguir:

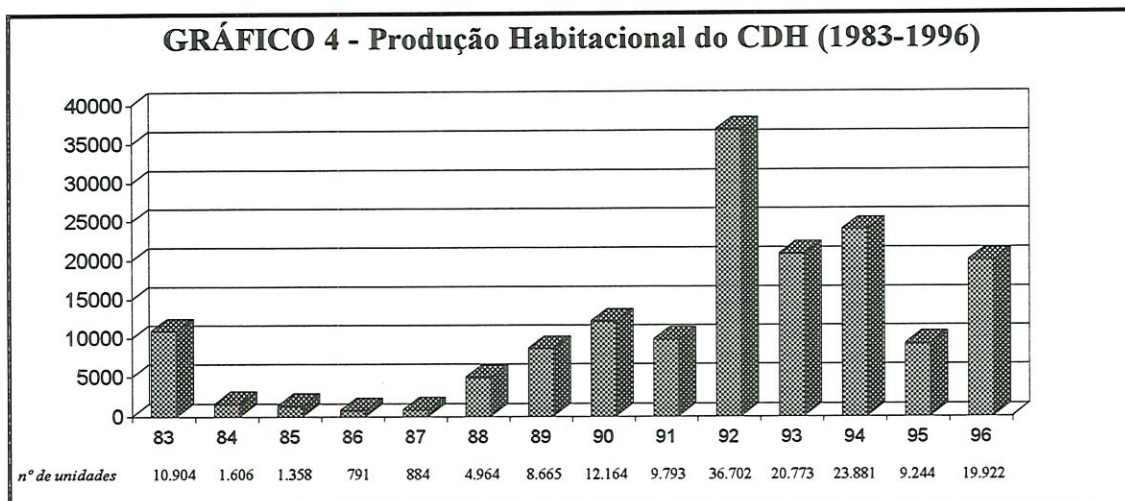
QUADRO 2 - Eventos Básicos da Atuação do Governo Estadual na Área Habitacional

PERÍODO	EVENTOS BÁSICOS	Nº ENTREGUE DA PRODUÇÃO
1949 - 1966	• Criação como CECAP - Caixa Estadual de Casas para o Povo	-----
1967 - 1982	• Predomínio de recursos do S.F.H. - B.N.H.	29.174
1983 - 1986	• Criação da Secretaria Executiva de Habitação • Reordenação Institucional do setor e do modelo de capitação de recursos pelo H.I.S. • Alocados recursos do Estado para os municípios para o programa P.M.H. (basicamente mutirão)	14.659
1987- 1990	• Loteria Estadual de Habitação (criada: 1989 - atualmente: suspensa pelo Governo Federal) • ICMS (elevação 1% na alíquota de 17%)	26.677
1991 - 1994	• Renovação da Legislação ICMS • Basicamente programas de empreitada global	91.149
1995 - 1997	Política Estadual de Habitação: (manter escala de produção/aprimorar qualidade) • Viabilizar programas diversificados • Diversificar e aprimorar as formas de produção • Incorporação de um novo modelo de gestão	Concluído até 96: 20.582 Entregues em junho 97: 12.289 Em andamento (97): 52.171

Fonte: Secretaria Estadual de Habitação - CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

Destacamos o rompimento da dependência do Governo Federal (através do S.F.H.) e a adoção de medidas que levaram a um patamar de produção significativo. Destacamos neste quadro, três questões fundamentais através das quais foi possível obter esses resultados. A primeira delas (a qual consideramos a mais importante) foi a vinculação no orçamento estadual, através de um projeto de lei específica, de recursos para a viabilização de programas habitacionais; a segunda questão foi a continuidade dos programas (manutenção ou poucas alterações de boa parte da equipe gerencial e

operacional) independente da mudança de governo, e por último a ampliação dos tipos de programas.



Fonte: Secretaria Estadual de Habitação - CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano)

Embora reconheçamos os avanços e o esforço do Governo Estadual de imprimir e adotar recursos com uma política habitacional própria, a sua produção, embora significativa, não passou de 146.992 unidades (em diversos programas) nos últimos dez anos (1987 - 1996), resultando uma média de menos de 15.000 unidades/ano, número insuficiente para a eliminação ou diminuição significativa da carência habitacional, mas que de qualquer forma, representaram mudanças.

Ressaltando essas alterações nas mudanças de posição do Estado de São Paulo na relação com o Governo Federal, CASTRO (1990:25) no seu artigo "Descentralização e Política no Estado de São Paulo - Tendências e Perspectivas", da revista CEPAM, demonstra com clareza esse processo:

"No caso da habitação, a crise põe em cheque o sistema financeiro sobre o qual se montou o 'complexo habitacional', culminando com a extinção do Banco Nacional da Habitação - BNH em 1985 e a virtual 'paralisia decisória' da esfera

federal no campo da política habitacional. No Estado de São Paulo emergem iniciativas governamentais, a partir de 1983, com o objetivo de encaminhar propostas de intervenção sob total responsabilidade da esfera estadual. Do ponto de vista da descentralização, trata-se claramente de tendência à estadualização da política, uma vez que sua definição, implementação e financiamento vinculam-se diretamente ao Executivo estadual. O principal fator da mudança da política habitacional paulista, na década, foi a ampla autonomia do governo estadual em relação à esfera federal, rompendo-se o padrão BNH. Como mostram Arretche e Carvalho (Arretche e Carvalho - 1990. São Paulo: A política habitacional, anos 80, Caderno de Pesquisa nº 18, Nepp/UNICAMP), a utilização de recursos do Tesouro do Estado, a incorporação de subsídios diretos e indiretos como mecanismos de oferta de habitação popular; a absorção da demanda organizada nos critérios de gestão, de cadastramento e de alocação dos programas e o foco da política centrada nos setores de baixa renda configuram aspectos claramente contrários ao modelo implementado pelo autoritarismo. Na gestão Montoro, a ênfase da descentralização/participação e a ausência de alternativas financeiras, constituíram as principais características dos programas centrados nas modalidades mutirão e autoconstrução. No governo Quéricia, privilegiou-se a busca de novas fontes de captação de recursos e incorporação de várias modalidades de implantação (além da autoconstrução, da administração direta e da empreitada) com impactos importantes na produção de unidades, rompendo-se porém com as formas autônomas de gestão de programas iniciados no período anterior".

O governo (1990-1994) de São Paulo manteve as diretrizes da administração anterior, ou seja, os critérios da distribuição das unidades é centralizada e atende às necessidades e às condições políticas em detrimento de uma distribuição mais coerente e realista das carências regionais e municipais.

O Governo Estadual (1985-1993) manteve a mesma linha de trabalho, ampliando os programas, conforme podemos observar no quadro anterior.

Ainda fica claro o quanto um programa habitacional neste nível depende da variação da arrecadação (no caso de São Paulo - da parcela adicional do I.C.M.S.) e em muito das diretrizes políticas de cada grupo que assume o governo.

Em outros estados (como Santa Catarina, Paraná e Minas Gerais, conforme consta em folhetos de divulgação dos seus programas), também estão sendo desenvolvidos outros tipos de programas para a obtenção de recursos. São iniciativas que, da mesma forma do exposto nos parágrafos anteriores, dependem exclusivamente das diretrizes impostas pelas próprias administrações, tornando-se mais frágil a consolidação e a permanência de uma política habitacional com essa direção. É preciso uma articulação maior entre os níveis federal, estadual e municipal para que esses programas estejam incluídos em uma política mais ampla. CASTRO (1990:26) no mesmo artigo citado anteriormente, mostra o quanto isto ocorre no Estado de São Paulo:

"No plano institucional é evidente a ausência de complementaridade entre as três esferas do poder, aspecto indicativo tanto da fragilidade das ações desenvolvidas como de seu baixo grau de institucionalização. Inexistem, ao longo da década, atribuições e competências claramente definidas em relação à responsabilidades que cada nível de governo assumirá no tocante à política habitacional. Menos do que uma política definiram-se diretrizes bastante vulneráveis às mudanças de governo. Por essa razão, os programas desenvolvidos não privilegiaram a sua integração com a política urbana nos níveis local e regional, a partir da definição de carências e prioridades. Ao contrário, predominou a ausência de planejamento, uma vez que o projeto de implantação dos programas parece ter obedecido, principalmente, a critérios políticos nas decisões sobre a sua localização espacial. Uma prova disso é a concentração de programas em municípios cujos prefeitos têm maior facilidade de acesso ao Executivo estadual. (Política habitacional no Estado de São Paulo ver ARRETCHE e CARVALHO (1990). São Paulo: A política habitacional, anos 80, caderno de pesquisas nº 18, Nepp/UNICAMP). Em suma, a

estadualização da política habitacional expressou uma resposta centralizada e reativa do governo estadual face à paralisia decisória em âmbito federal."

Além de todas as observações descritas anteriormente, é preciso destacar que, mesmo com os esforços dos governos estaduais, os resultados, conforme já descrevemos, se apresentam quantitativamente, muito aquém para a solução do problema, permanecendo, portanto, a necessidade de novos rumos ou novas formas, quantitativa e qualitativamente falando, na direção da realidade da questão habitacional no nosso País.

1.4 - Opção pelo Município

Com a área federal, conforme vimos, fracassando nas responsabilidades assumidas e os governos estaduais não conseguindo atingir um nível de produção que efetivamente venha dar novas perspectivas ao difícil quadro no setor habitacional, as administrações públicas municipais, as prefeituras, necessitam criar maiores e melhores condições para este setor e representar mais uma alternativa para o desenvolvimento de programas. É importante destacar que, neste caso, as administrações municipais devem obter determinadas condições (recursos financeiros e humanos, estrutura administrativa, entre outros), para desenvolverem ações visando atingir essas metas, que serão parte do objetivo deste trabalho.

Existe uma tendência que teve início a partir do início da década de 80, de descentralização das ações nas diversas áreas devido ao fracasso do modelo de desenvolvimento nacional, instituídos pelos governos militares de 1964 a 1985, e que atendiam aos interesses de grandes grupos econômicos e políticos, que com a centralização de recursos foi possível dirigir os investimentos e sustentar por um bom tempo o poder instituído. Como a estrutura criada não conseguiu se manter, aliada à abertura política, cresceram as lutas por participação e descentralização, consolidando-se através da Constituição de 1988, com avanços neste sentido. Apesar de todas as dificuldades que se opõem diante dessas mudanças e em função dos

poucos recursos repassados em contrapartida das responsabilidades assumidas, os municípios brasileiros vêm avançando em várias áreas com exemplos bem sucedidos que acabam reforçando esse caminho. No caso dos municípios do Estado de São Paulo, a publicação RECEM - Rede de Comunicação de Experiências Municipais publicado pelo CEPAM - Fundação Faria Lima (1988), mostra bem essa situação.

Fora todas essas mudanças, os municípios têm muitas vantagens adicionais. A primeira é a de terem melhores condições de identificar as reais carências no âmbito Habitacional, em função de seu desenvolvimento, de sua vocação, das tendências de crescimento populacional e o perfil da renda familiar da população a ser atendida. Uma segunda vantagem é a de existir um conhecimento potencial de toda a dinâmica urbana e rural do município, seus vetores de crescimento e desenvolvimento, dos vazios urbanos e dos problemas mais presentes e graves, de assentamento existentes e de áreas de risco. A terceira é a da facilidade da criação de mecanismos de participação das entidades e organizações locais para definição de diretrizes para o setor. A quarta vantagem é a da possibilidade e da facilidade de criação de oportunidades na legislação, enquanto importante instrumento de uma política habitacional. A quinta é a de obter maiores facilidades na criação de mecanismos de acompanhamento e de controle de programas. A sexta vantagem é a de permitir a possibilidade de articulação junto às administrações federais e estaduais de políticas habitacionais montadas com o objetivo de atender a demanda local. E como a sétima vantagem, é efetivamente ter a possibilidade de organizar grupos de pessoas para trabalhos coletivos, necessários para determinados tipos de programas, entre outras que aqui não foram citadas.

DOWBOR (1987:24) em seu livro também ressaltou algumas dessas vantagens:

"A participação comunitária e o planejamento descentralizado permitem assegurar a racionalidade de um conjunto de atividades econômicas que estão diretamente ligadas ao espaço de vida do habitante: o bairro e sua urbanização,

escola, as infra-estruturas culturais e de lazer, a saúde, a pequena produção local, serviços pessoais, setores que nem a intervenção estatal jamais conseguiu atender adequadamente, já que ninguém consegue melhor identificar necessidades e racionalizar o uso correspondente do que a comunidade interessada."

DOWBOR (1987:25) também neste mesmo trabalho, enfatiza o planejamento municipal:

"Quando falamos em planejamento municipal estamos, portanto, colocando um problema geral e importante de racionalização das formas de gestão da nossa economia e, particularmente, o problema da hierarquização das atividades e das decisões. Problema técnico e político ao mesmo tempo, e que constitui um elemento fundamental da democratização da nossa sociedade."

Com todas essas possibilidades, as administrações públicas municipais devem se estruturar cada vez mais para o desenvolvimento de uma política habitacional local, que desempenhe um papel importante nas alternativas e na reformulação do sistema financeiro da habitação, que sejam cada vez mais parceiros dos governos estaduais nos seus programas e que se criem condições de efetivamente contribuírem, enquanto parcela responsável do Estado, para a mudança do quadro atual. A implantação de políticas públicas pode vir a promover, patrocinar e gerenciar, em conjunto com múltiplas organizações da sociedade civil, políticas públicas que serviriam para o desenvolvimento da política habitacional do país, conforme apresenta MARTUCCI (1991:242) no seu documento tese:

"A implantação de políticas públicas viria para montar a infra-estrutura do processo de transformações e estaria atuando na esfera da habitação, ou seja, organizando, definindo e concretizando diretrizes que viabilizassem, a nível Nacional, a instalação de uma Política Habitacional séria, que viesse de encontro aos anseios da sociedade brasileira."

Ao optarmos por buscar contribuir, neste trabalho, com a atuação no nível municipal, faz-se necessário analisar as atuais condições das administrações públicas municipais na área habitacional, nos seus vários campos, tais como: na sua estrutura organizacional, nos recursos humanos disponíveis e nos instrumentos operacionais e gerenciais, programas de trabalho, que a mesma tem. Faz-se necessário, também, identificar os programas desenvolvidos em função da sua própria realidade e a partir daí propor formas de subsídios para a construção de mecanismos de atuação, a fim de desempenhar o seu papel de uma maneira melhor e atingir seu objetivo, que é o de contribuir substancialmente na diminuição da carência habitacional existente no país.

1.5 - Os Agentes Envolvidos no Ambiente Construído

Quando da apresentação da opção do município e por consequência da administração pública municipal, enquanto elemento para o desenvolvimento de ações visando ao atendimento de políticas públicas, faz-se necessária a intervenção em diversas áreas, as quais influenciam e são influenciadas por diversos agentes.

Ao tratarmos de habitação, necessariamente quando nela propomos qualquer tipo de intervenção, devemos raciocinar de forma ampla, ou seja, tendo consciência de que estamos intervindo no que chamamos de ambiente construído. Por ambiente construído entendem-se as edificações e também o seu entorno próximo, tais como: abastecimento de água, esgotamento, energia, pavimentação, drenagem, coleta de lixo, através do enfoque de concepção, produção, manutenção, uso e avaliação, segundo BITAC (1989), boletim informativo da ANTAC.

Ao intervir no ambiente construído, com toda a certeza teremos inúmeros desafios, em função da própria complexidade e das questões que envolvem uma série de interesses. Apresentaremos neste item os que consideramos os mais representativos para o desenvolvimento deste tema, pois não haveria condições de apresentar e analisar todos, na medida em que são inúmeros e não atendem aos objetivos deste trabalho.

Sempre que trabalhamos sobre uma área, ao desenvolvermos um programa habitacional, necessariamente por este fato, já identificamos diversos agentes, conforme apresenta MARTUCCI (1991:212):

- “Todo terreno possui um proprietário, que detém o controle sobre o direito de uso deste espaço urbano;
- Toda atividade produtiva necessita de uma base espacial;
- Para cada nova construção está associado um novo terreno;
- Todo ‘produtor de edifícios’ necessita ser proprietário do terreno.”

Com essas premissas, podemos identificar os seus respectivos agentes, conforme descreve na sequência MARTUCCI (1991:212-213):

"Portanto, para que um Construtor possa executar a sua atividade produtiva, será necessário que o Proprietário do Terreno, libere - isto é, venda - o seu poder de propriedade do solo urbano. Isto faz com que se crie uma outra atividade, chamada de Atividade Promocional, não produtiva, destinada à liberação de terrenos para serem usados nas construções de edificações. Com esta atividade, se estabelece como AGENTE o Promotor Imobiliário, que pode ser Público ou Privado."

Nesta curta análise, o autor identifica três agentes, cujos interesses são diversos e, em vários momentos, conflitantes. Neste caso específico, cada um, dentro da dinâmica do sistema capitalista, tenta usufruir da melhor forma dos resultados desta relação.

Vejamos por exemplo, um dos agentes identificados, o proprietário de terra, que segundo CORREA (1995: 16), tem interesses bem definidos nesta questão.

"Os proprietários de terras atuam no sentido de obterem a maior renda fundiária de suas propriedades, interessando-se em que estas tenham o uso

que seja o mais remunerador possível, especialmente uso comercial ou residencial de *status*. Estão particularmente interessados na conversão da terra rural em terra urbana, ou seja, têm interesse na expansão do espaço da cidade na medida em que a terra urbana é mais valorizada que a rural. Isto significa que estão fundamentalmente interessados no *valor de troca* da terra e não no seu *valor de uso*."

A condição básica na área habitacional para a concretização do seu produto é a existência da terra, elemento limitador sobre o qual o Estado pode e deve agir para que as ações que sejam desenvolvidas na questão fundiária estejam de acordo com o planejamento local. Todo tipo de instrumento de direcionamento dessas ações deve ser utilizado, tais como o Plano Diretor, Relatórios de impacto ambiental, dentre outros. Neste sentido, os interesses e a dependência do consumidor fazem com que as relações de proximidade estejam presentes ou acabem desempenhando o mesmo papel. Além destas contradições, o construtor ainda vem a se desenvolver em um setor extremamente complexo, que é a construção civil, na qual estão presentes outros agentes.

O setor da construção civil é marcado por uma série de condições, as quais tenta superar, tais como desperdício, ociosidade e falta de treinamento da mão de obra, baixa utilização de equipamentos e altos índices de restrições às normas de higiene e segurança do trabalho nos canteiros. As razões deste quadro, bem como seu processo de formação enquanto setor industrial foram desenvolvidos através de GRANDI (1985), destacando esta questão, no início da parte 3 do seu trabalho.

“O desenvolvimento da Indústria da Construção não se fez no vazio. Sua atual configuração é resultante de sua trajetória traçada por agentes históricos (anônimos ou não) e marcada, muitas vezes, por fatores externos a sua própria dinâmica. A Indústria da Construção é, hoje, um todo complexo e a apreensão desta complexidade se constitui num desafio para que se tenha um melhor conhecimento sobre o setor.”

Embora o setor esteja com grandes perspectivas de melhora, com resultados concretos com muitas empresas do ponto de vista individual, existe um grande caminho a seguir. Por estar dentro do setor e com alguns agravantes, a construção habitacional tem todos esses reflexos. A instabilidade ou inexistência de financiamentos, o perfil da mão de obra que trabalha nesta área, as variáveis e os agentes que são envolvidos na vida de um empreendimento, fazem com que a construção habitacional tenha grandes gargalos a serem superados. Conforme mostra o estudo do INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (1988), o setor da construção civil sempre foi encarado, especialmente no seu sub setor de edificações, como elemento indutor de investimento e estruturador, como responsável pela absorção de um grande contingente de mão de obra, porém esta condição está se alterando, conforme apresenta FARAH em artigo em RIBEIRO (1996), onde existe um processo de transformação para a adaptação da crise pela qual passam os vários setores da economia.

Um outro agente mencionado, e sobre cuja intervenção o Estado pode atuar diretamente, é o da promoção imobiliária. Esse agente tem um grau de mobilidade bastante acentuado, gerando graves problemas, quando não atuar por procedimentos éticos e de transparência.

MARTUCCI (1990:213-214) descreve a sua atuação e destaca um quarto agente, que é o FINANCEIRO:

“Os Promotores Imobiliários Privados atuam na esfera privada de ‘promoção’ de edifícios habitacionais. Nesta esfera, estes promotores se tornam a mola mestra do processo de produção, pois é em torno das suas atividades que giram, tanto os seus respectivos processos produtivos, quanto os processos construtivos do Construtor. Assim sendo, os ‘negócios’ dos Proprietários de Terrenos e a estruturação de uma estratégia de comercialização das edificações habitacionais, pelo **Agente Corretor**, ficam extremamente ligados às atividades dos promotores imobiliários. Paralelamente, mas cumprindo

também um papel fundamental, estão as atividades de um quarto agente: o **Financeiro** que, quando necessário, propicia para o Agente Promotor, o financiamento da parcela que está faltando para a liberação dos terrenos e, para o Agente Construtor, financia parte das necessidades estratégicas de produção tais como, máquinas, equipamentos, instrumentos e ferramentas, bem como, às vezes, os pagamentos da força de trabalho.”

O Estado deve atuar sobre esses agentes de forma decisiva e firme, para que o seu grau de institucionalização (portanto referencial e segurança) possa selecionar e estabelecer um processo de controle e orientação. Vejamos por exemplo que RIBEIRO (1996:109) fortalece esta necessidade expondo a condição do agente INCORPORADOR:

“A incidência de pequenos e micro incorporadores, embora com uma produção relativamente pequena, revela uma das facetas do caráter especulativo do mercado imobiliário. Em grande número de casos são empresas *had hoc* ou pessoas físicas que entram no mercado em função de conjunturas específicas, muitas vezes localizadas, constroem e em seguida retiram-se do mercado. No outro lado da estrutura produtiva encontramos um reduzido número de grandes incorporadores que controlam parcela expressiva da oferta, o que dá ao setor um perfil próximo da oligopolização”.

Faz-se importante ressaltar também que nessas condições, sob a atuação desses diversos agentes, tem o Estado a necessidade de agir sobre estas questões urbanas, de forma firme e consistente, pelo fato de deter os instrumentos necessários para tal ação, devendo usá-los caso necessário, conforme descreve CORREA (1995:25), ao citar SAMSON, entre outras observações:

"Em realidade, segundo A. Samson, o Estado dispõe de um conjunto de instrumentos que pode empregar em relação ao espaço urbano. São os seguintes, entre outros:

- a) direitos de desapropriação e precedência na compra de terras;
- b) regulamentação do uso do solo;
- c) controle e limitação dos preços de terras;
- d) limitação da superfície da terra de que cada um pode se apropriar;
- e) impostos fundiários e imobiliários que podem variar segundo a dimensão do imóvel, uso da terra e localização;
- f) taxação de terrenos livres, levando a uma utilização mais completa do espaço urbano;
- g) mobilização de reservas fundiárias públicas, afetando o preço da terra e orientando espacialmente a ocupação do espaço;
- h) investimento público na produção do espaço, através de obras de drenagem, desmontes, aterros e implantação da infra-estrutura;
- i) organização de mecanismos de crédito à habitação; e
- j) pesquisas, operações-teste sobre materiais e procedimentos de construção, bem como o controle de produção e do mercado deste material."

Além da utilização desses instrumentos de política urbana para atender às complexidades e da contemporaneidade dos amplos desafios que precisa enfrentar, o Estado deve redefinir o seu modelo de gestão, a fim de interferir, interagir e definir as ações dos agentes, tanto quanto possível, nos limites da democracia e das condições preestabelecidas de responsabilidades e de participação dos seus representantes, ao atendimento das demandas sociais e econômicas, conforme apresenta KLIKSBURG (1997:87), com uma atitude de gestão pública positiva:

“As demandas que lhe têm sido feitas levam à necessidade de tratar a gerência pública contemporânea como um campo de alta especificidade técnica. Trata-se de gerenciar organizações públicas que devem forjar um Estado inteligente; de fazer frente à complexidade e à incerteza; de melhorar a qualidade dos

serviços prestados aos cidadãos; e de procurar o desenvolvimento humano e o desenvolvimento econômico.”

Para esse novo modelo, o Estado tende a ter uma nova conformação, a qual destacamos no texto da FUNDAP (1997) que trata destas questões, sob as novas formas de gestão.

“Aplicado ao contexto brasileiro, o principal desafio que o Estado enfrenta está em poder criar mecanismos que garantam o equilíbrio entre diferentes graus de controle e de autonomia e que permitam o desenvolvimento econômico e social. Consideradas as tendências que se verificam, poderia caber ao Estado:

- estabelecer diretrizes e parâmetros gerais para as relações com a sociedade;
- garantir sinergia em ações que envolvam Estado e sociedade, juntos ou isoladamente (Estado Catalisador);
- incorporar o controle social, em sintonia permanente com a sociedade, identificando oportunidades e carências (Estado Empreendedor);
- avaliar a equidade;
- atender com flexibilidade às demandas da população, pela adoção de políticas públicas voltadas para o atendimento universalizado, atuando de forma compensatória e adequada em relação à demanda;
- promover a redistribuição dos serviços para as demais esferas de governo e para a sociedade.

Em suma, esse Estado tenderia a ser:

- mais coordenador e menos prestador;
- mais promotor e menos produtor;
- mais regulador e menos interventor.”

É sobre essas tendências que pretendemos dar a nossa contribuição, a fim de promover a descentralização e a atuação efetivamente destinada a obter o seu objetivo, nas políticas públicas em especial na habitacional de interesse social.

2.1 - Construção do Objeto

A questão habitacional é extremamente ampla, por envolver inúmeros agentes, áreas de conhecimento e setores de atuação, portanto com muitas possibilidades do desenvolvimento do tema. Por estas razões, este item ficará reservado para delimitar o objeto deste trabalho, procurando definir os principais recortes que serão feitos para atingir esta proposta.

Com esta abordagem é que iremos tratar de encontrar contribuições que atendam às demandas dos setores de menor renda da sociedade, que na maior parte das vezes muito pouco foram acolhidas as suas reivindicações e as suas necessidades, de ter efetivamente uma habitação, conforme descrevemos amplamente nos capítulos iniciais desta dissertação. Conforme apresenta também MARTUCCI (1991:90) do seu trabalho:

"Portanto, este dever do Estado em se envolver com o Processo de Produção, Financiamento, Circulação e Consumo de Habitações para a População de Baixa Renda, está ligado, prioritariamente, ao ato de traçar políticas sociais públicas que induzam direta ou indiretamente o desenvolvimento global do setor da Construção Civil, em especial da Construção Habitacional, tendo em vista algumas premissas fundamentais:

a - No contexto sócio-econômico atual do Brasil, a população de baixa renda perfaz uma faixa de aproximadamente 80% do contingente populacional que recebe de 0 a 5 Piso Nacional de Salário (Folha de São Paulo - 02/11/89 - pág. C-10), definindo assim uma classe de famílias, com um poder aquisitivo muito baixo e conseqüentemente caracterizando uma demanda pouco solvável. Isto faz com que esta população necessite de apoio institucional estatal para adquirir a sua casa própria, através de uma Política de Financiamento, clara e objetiva.

b - Sendo que a Habitação é item obrigatório, conjuntamente a Alimentação, Saúde, Educação, Transporte, etc. na cesta básica, socialmente falando, para a reprodução da força de trabalho, é de fundamental importância que o Estado adote procedimentos práticos e reconheça, através de programas emergenciais, o estado de penúria social em que se encontra o País, para que sejam recuperadas as condições mínimas de sobrevivência da população. Paralelamente, é dever do Estado, estimular a implantação de uma Política Salarial adequada, para que se tenha um nível de consumo compatível com as necessidades de escala de produção econômica dos setores produtivos."

A participação do Estado, a fim de atingir o objetivo de oferecer alternativas de habitação às faixas de menor renda, é de fundamental importância, seja através de forma direta, indireta ou através de apoio diante das possibilidades e perspectivas de atuação. Essas ações podem e devem ser feitas através dos diversos níveis: Federal, Estadual e Municipal, através de propostas articuladas, com base em uma descentralização, buscando estabelecer formas em uma mesma direção. Resumidamente, deve ser feito o atendimento à população destituída de mecanismos já estabelecidos para outros setores. FELICÍSSIMO (1992:9), no seu artigo, apresenta a tendência e a necessidade de avançar neste processo de descentralização.

“O Estado, em seu ciclo de expansão, converteu-se no articulador das relações territoriais e dos processos de acumulação, através de uma série de ações diretas e de relações de clientelismo com as sociedades locais: setores oligárquicos e populares, em momentos diferentes. No entanto, hoje, apesar de ainda se manifestarem, existem barreiras mais sólidas para a reprodução deste padrão. Há uma tendência a que a descentralização com ampliação da autonomia e a democracia local predominem na reconstrução das fronteiras do Estado. O padrão centralizador do Estado vem sendo questionado e, gradativamente, transformado em função do processo de democratização iniciado ao final da década de 70, pressionado pela crise econômica, pelas políticas de ajuste implementadas na década de 80 e por uma série de fatores

derivados da crise do próprio Estado territorial (município, governo regional etc.). A descentralização, portanto, ressurge valorizada num cenário de novos fenômenos territoriais que derivam, de um lado, da paralisação e da diferenciação das economias territoriais ou locais e do fracasso relativo do planejamento regional e, de outro lado, da aceleração descontrolada no processo de urbanização. Neste novo contexto, que a descentralização deverá enfrentar, destaca-se o aumento vertiginoso da pobreza urbana, especialmente nas grandes cidades, cuja população demanda sua incorporação aos sistemas produtivos e de consumo, como também o direito à participação no processo decisório. Aí está um dos problemas centrais do desenvolvimento e da consolidação da democracia no país."

Para este trabalho definimos por delimitar o objeto em estudo ao nível municipal por duas razões. A primeira delas é a que consideramos o que seja a delimitação do objeto em questão ao nível do município, por acreditarmos que o poder que o tem, é fundamental pelas próprias características e pontos positivos apresentados anteriormente.

A segunda razão é de delimitar parte do Estado, a fim de melhor definir o seu papel e exemplificar as suas formas de atuação, sem deixar de mostrar a administração pública articulada com os demais níveis, ou seja, o Estadual e o Federal. DOWBOR (1987:33) em seu livro destaca a importância desta escolha, destacando o papel da descentralização:

"O potencial da descentralização e, particularmente, do planejamento municipal, se manifesta em várias dimensões do desenvolvimento: econômica, financeira, tecnológica, administrativa e, sobretudo política.

No plano econômico há uma racionalidade evidente ao assegurar que os próprios beneficiários das iniciativas econômicas garantam o seu controle. É quem está construindo uma casa que sabe em que momento estará precisando de telha, cimento, madeira, mão-de-obra, e em que quantidade. Não há

computador ou modelo de avaliação de projetos capaz de substituir o conhecimento da realidade, ou a motivação da população local, e assegurar que as realizações correspondam aos seus interesses."

Para o nível da administração pública municipal, existem também inúmeras áreas e uma enorme complexidade de relações e interferências que são possíveis, no nosso entender, para um trabalho de dissertação abordar em todos os seus aspectos. Para tanto optamos por analisar quatro aspectos: Estrutura Operacional e Organizacional, Recursos Humanos, Programas de Trabalho e os Programas Habitacionais. Todos esses aspectos apresentaremos em detalhe em item específico na parte metodológica do trabalho.

O principal objetivo deste trabalho é o de analisarmos esses aspectos, abrangendo várias questões apresentadas pela administração pública no nível municipal, visando o desenvolvimento e a melhoria dos mecanismos para o atendimento dos setores de menor renda, na área habitacional.

Para analisar e trabalhar com as administrações públicas municipais é necessário estabelecer quais serão essas administrações, os municípios deste trabalho. No âmbito desta dissertação os Municípios do Estado de São Paulo foram os escolhidos, pelo fato de já termos um conhecimento acumulado devido, em grande parte, à participação em trabalhos nos municípios deste Estado, bem como por São Paulo apresentar, um grande número de ações na área habitacional.

2.2 - Objetivos da Pesquisa

Para estabelecer a escolha dos aspectos adotados, tomamos por base apenas quatro, que tanto quanto outros, são importantes para a condução do trabalho na área habitacional pelas próprias administrações públicas municipais. Os aspectos que podemos classificar como condicionantes deste trabalho são: Estrutura Organizacional e Operacional, Recursos Humanos e Programas de Trabalho e

Programas Habitacionais. Neste sentido, por ser um trabalho que procura analisar e identificar as questões do Estado ligadas aos seus instrumentos e condições para realização de empreendimentos habitacionais, SOUZA (1980:25), em seu livro, apresenta algumas dessas preocupações:

"Este é, sem dúvida alguma, um dos desafios mais palpáveis da questão urbana. E é também aquele que mais sensibiliza o setor público. Presidentes, governadores e prefeitos convivem, no seu dia-a-dia, com este desafio. E também os cidadãos. Nos últimos tempos, nenhum encontro político ou técnico sobre o desenvolvimento urbano tem deixado de suscitar o problema do governo da cidade. As pressões, as carências, a deterioração da vida urbana assumem proporções inusitadas. A impotência do setor público em gerenciar a cidade tem-se manifestado, inclusive, através de depoimentos e alertas de prefeitos. Esta impossibilidade em gerenciar a cidade parece decorrer de quatro fatores principais:

1. Da característica da urbanização brasileira, que implica ou no crescimento vertiginoso de alguns centros ou o esvaziamento de outros;
2. Do descompasso entre o ritmo de crescimento ou do esvaziamento e a possibilidade de se adequarem recursos financeiros;
3. Da impossibilidade de adaptação a esse ritmo da máquina administrativa e dos instrumentos legais de que ela dispõe para governar (leis, códigos, posturas, etc.);
4. Da carência de recursos humanos."

Para construir o conjunto de aspectos, também tomamos por base alguns dos pontos da linha de investigação proposta, para uma ação conjunta entre os grupos de trabalho de ANPUR e a ANTAC, no seu item nº 2, no BITAC (1990:7):

"Poder local, municipalidade e gestão urbana face a emergência de novos atores políticos e sociais, nos marcos de uma nova institucionalidade, de natureza fiscal

e administrativa, etc. Esta linha completaria, dentre outros, os seguintes estudos:

- Fontes e estruturas descentralizadas de poder;
- Distribuição e compatibilização de atribuições, competências e recursos;
- Mecanismos de ação coletiva;
- Mecanismos e expedientes para o atendimento das necessidades básicas de bens e serviços indispensáveis a convivência no urbano;
- Formação de metodologias novas e adequadas para a verificação de custo de implantação e manutenção de serviços e equipamentos urbanos."

Vejamos portanto esses aspectos:

Estrutura Organizacional e Operacional - A montagem de uma estrutura com esta característica em uma administração pública representa de alguma forma um processo de continuidade de um trabalho na área habitacional, e o que é mais importante, torna-se claro que a habitação passa a ser tratada não mais com descaso ou como uma questão pontual, mas passa a ser colocada como um dos itens necessários da política pública do município. É a partir da estrutura organizacional e operacional, mesmo que mínima, que ocorre a articulação com outros níveis (estadual e federal), com outras instituições, empresa e com a própria sociedade. É a partir desta estrutura que os recursos financeiros são, na sua maior parte, vinculados. A importância deste item é destacado por MARTUCCI (1991:90), do seu trabalho:

"No que tange à estruturação técnica e administrativa dos Governos Estaduais e Municipais, constata-se a existência de práticas técnicas e administrativas dissociadas de reais Políticas de Desenvolvimento Urbano e Rural, as quais deveriam ser convenientemente explicitadas e bem definidas, visando ajudar a formulação de Políticas Habitacionais específicas dos Estados e Municípios do País, que viessem no sentido de resolver seus respectivos impactos sociais e ambientais, do ponto de vista do ambiente construído - habitacional e dos

serviços públicos e/ou privados - para atender as demandas concernentes ao binômio, problemas urbanos e problemas rurais."

Recursos Humanos - Com uma estrutura organizacional e operacional montada é preciso identificar o que efetivamente se tem de recursos humanos na administração pública municipal.

Este é um elemento condicionante para o trabalho na área habitacional, pois o fato de mostrar uma estrutura montada, através de leis ou organizações, não significa que existam os recursos humanos adequados a estas, como também é determinante para o desenvolvimento de qualquer trabalho na área habitacional de uma administração pública. Os recursos humanos podem ser vistos através de condições qualitativas e quantitativas.

Neste sentido, o I.P.T. (1988), através do seu Programa de Atuação Tecnológica Industrial - Construção Habitacional, descreve a necessidade de uma maior preocupação com os Recursos Humanos, em todos os níveis.

Programas de Trabalho - Este terceiro componente tem uma participação ainda hoje secundária nas administrações públicas, mas é fundamental como elemento de apoio em um programa habitacional. Chamamos de Programas de Trabalho todos os instrumentos de planejamento (controle de obras, acompanhamento de projetos, etc.), de recepção aos mutuários e avaliação pós-ocupação, que compõe o Empreendimento Habitacional, desde a sua fase de concepção até a de operacionalização (uso) da unidade do conjunto. ROSSO (1980:71), em seu livro, coloca com muita propriedade estas questões:

"A edificação é um jogo com muitos participantes e que se desenvolve em várias etapas, nas quais os primeiros devem tomar decisões estratégicas e táticas, repetidamente, para determinar em maior ou menor grau a utilidade de um edifício. A construção de um edifício isolado ou de um conjunto

habitacional pode ser afetada pela habilidade dos participantes das decisões tomadas e o planejamento permite que elas sejam sempre tempestivas, objetivas, justificadas e coerentes."

Bem como na página 73, no mesmo texto, explicita um pouco mais os instrumentos gerenciais:

"Planejar não significa apenas identificar cada uma das fases e fracioná-las nas várias tarefas elementares que as compõem, na medida em que elas vão se desenvolvendo. Significa antecipá-las, defini-las ou concebê-las abstratamente para que, ao se concretizarem, possam ser dominadas perfeitamente e completamente. Por isso, se queremos controlar e dominar, por exemplo, a última fase, devemos desde já imaginar, conceber e organizar um sistema de controle de qualidade e de desempenho no uso, a ser aplicado na fase de formulação dos pré-requisitos, mediante controle por amostragem. Além disso devemos organizar um sistema de informações que permita a última fase retroagir sobre as demais.

Em qualquer processo de produção esta ação é possível e necessária, como já foi dito quando abordamos os princípios de engenharia de produção."

Programas Habitacionais - Como quarto aspecto e elemento de uma política pública na área habitacional, os programas habitacionais representam o grau de abrangência desta política. Eles refletem a linha de trabalho adotada pelas administrações públicas municipais, os setores e a forma como é atendida a população e o quanto representa, através deste componente, a produção habitacional desenvolvida no município.

A necessidade de identificar e enumerar os programas habitacionais deve-se a um aumento e à criação de variáveis dos programas já existentes. Outro aspecto a ressaltar é que, dentro desta dinâmica de produtos habitacionais disponíveis, podemos encontrar condições para o desenvolvimento de uma política pública para o setor, que

melhor atenda aos seus objetivos e à realidade local dos municípios. Em seu livro, de MASCARÓ (1990:90) TURNER apresenta no seu artigo, de forma direta, esta questão:

"Os rumos de ação, ou programas, que os governos devem tomar para aumentar o acesso pessoal e local aos recursos, além da liberdade de usá-los de modo apropriado para o local e a população, são de tipos muito diferentes. Essencialmente são ações institucionais: modificação da lei e da regulamentação relativa a habitação, construção e planejamento; modificação do modo pelo qual os fundos são desembolsados dando origem ao crédito; e, naturalmente, modificação no limite entre as esferas de tomada de decisão e das responsabilidades dos diversos agentes ou setores envolvidos. Os novos programas de ação são compostos de modificações institucionais complementares, que só podem ser autorizados pelos governos, e de ações locais, que só as organizações locais têm capacidade de realizar de forma econômica. Assim, a nova geração de políticas não será baseada em programas governamentais, no sentido convencional, mas em programas autodeterminados, auto-organizados e auto-administrados pelas pessoas que precisam dos bens e serviços que realmente demandam. As ações do governo vão responder a estas demandas e, também prevê-las e estimulá-las. Serão ações fundamentalmente legislativas e administrativas, atos de parlamentos ou de governos centrais, administrados por agências descentralizadas de governos locais, como ocorre convencionalmente em certos setores, de acordo com os princípios de um governo democrático. Portanto, refiro-me a instrumentos de política do terceiro tipo que estão surgindo como *ações de autogestão* (para programas determinados localmente)."

2.3 - Estrutura Metodológica

A parte inicial deste trabalho teve como principal objetivo introduzir o contexto em que está envolvido o tema, apresentando alguns dados, o conceito sobre

Habitação e finalmente a Proposta da Dissertação. Na Justificativa, além de detalhar este contexto, da área habitacional, apresentamos a problemática em que está inserida e relacionada em referências bibliográficas que servem de base para este trabalho, bem como definimos a linha, ou a forma de pensar, de acordo com a qual abordaremos e articularemos todo o texto.

Foi a partir da vivência profissional no trabalho da área habitacional nestes últimos anos que fomos colocados diante da necessidade de um trabalho com esta temática. Desta identificação e da sensibilização para esta situação, é que se estabeleceu a necessidade da produção de trabalhos que indicassem formas de ação para que se alterasse, no sentido positivo, esta tabela. É neste espaço que se inserem o trabalho de dissertação e a sua metodologia.

Em função da especificidade do trabalho e do fato de já ter sido realizada uma parte das etapas programadas, é preciso, na apresentação deste item, descrever quais foram as etapas da Estratégia Metodológica da Dissertação. Quais sejam:

FASE 1: Consiste na somatória de conhecimentos teórico, bibliografia, e prático, vivência profissional sobre o tema da dissertação, adequando o projeto de pesquisa aos elementos a serem trabalhados.

FASE 2: Através de montagem de um tabela de referência, ainda que em bases gerais, e na confecção de um questionário piloto com uma série de entrevistas para a consolidação e obtenção de dados do projeto final.

Faz-se necessário identificar nesta etapa que a pesquisa concedida para este trabalho foi da forma descritiva, por buscar conhecer e captar a realidade através de formas quantitativas, não só através do questionário, mas também na própria análise dos documentos e material bibliográfico existente.

FASE 3: Resumidamente o questionário é montado, com as devidas reformulações.

FASE 4: Envio dos questionários, seu recebimento e tabulação.

FASE 5: Com a tabulação dos resultados do questionário e com toda a bibliografia e demais materiais selecionados a próxima etapa será o desenvolvimento do texto da dissertação.

Em linhas gerais, estas são as etapas do trabalho, as quais serão apresentadas de forma detalhada a partir dos próximos itens deste projeto.

2.4 - Etapas de Trabalho

2.4.1 - Pesquisa bibliográfica

Ao longo do trabalho profissional desenvolvido na área habitacional, e em pesquisas em várias bibliotecas, foi possível obter um grande número de material para melhor definição e desenvolvimento do tema, ficando clara, nesta etapa, a importância do tema da dissertação.

2.4.2 - Aspectos adotados

Diante da amplitude do tema pesquisado, foi necessário delimitar um conjunto de aspectos precisos, para que fosse possível trabalhar com a questão habitacional, no âmbito do município, através do Estado. Os aspectos: Estrutura Organizacional e Operacional, Recursos Humanos e Programas de Trabalho, e do respectivo produto: Programas Habitacionais foram os escolhidos por representarem importantes instrumentos, embora não os únicos, para que as administrações públicas municipais possam desempenhar os seus papéis na área habitacional.

2.4.3 - Estruturação do questionário - base (piloto)

A preocupação inicial foi destacarmos os pontos mais significativos de cada aspecto, para que na entrevista fossem avaliados os graus de importância de cada um, mas também enumerar todos os possíveis pontos que deveriam ser vistos e que poderiam acrescentar e complementar as informações necessárias para o trabalho.

Na parte 1, denominada estrutura organizacional, o objetivo está descrito sob duas condições de maneira geral: a primeira é a forma como a administração pública está organizada para resolver a questão habitacional; a segunda, é de identificar de que maneira ocorre a interação desta estrutura com o seu meio externo.

Para conhecer a forma e o grau da organização do município na área habitacional, consideramos em primeiro lugar que, caso existam efetivamente problemas na área habitacional, quais seriam eles, e qual seria o *déficit*. Este conhecimento torna-se importante ao ter nas perguntas posteriores, a preocupação em saber, da existência ou não, de uma estrutura no nível organizacional para a resolução dos problemas existentes, e como esta se apresenta, seja através de uma empresa ou até de uma assessoria, para a resolução do problema habitacional, apontado ou não, na primeira parte.

Assim, devido à sua importância, a questão organizativa se reveste de elementos e condições, conforme apresenta HALL (1984:3851), e que devem ser analisados:

"A estrutura organizacional atende a três funções básicas. Em primeiro lugar, as estruturas tencionam realizar produtos organizacionais e atingir metas organizacionais. Em segundo lugar, as estruturas se destinam a minimizar ou pelo menos regulamentar a influência das variações individuais sobre a organização. Impõem-se estruturas para assegurar que os indivíduos se

conformem as exigências das organizações e não o inverso. Em terceiro lugar, as estruturas são os contextos em que o poder é exercido (as estruturas também estabelecem ou determinam quais posições têm poder sobre quais outras), onde as decisões são tomadas (o fluxo de informação que entra numa decisão é basicamente determinado pela estrutura) e onde são executadas as atividades das organizações."

Para uma melhor análise da estrutura organizacional da administração pública municipal, faz-se necessário identificar também de que maneira ocorre a interação com o meio externo, seja do ponto de vista financeiro, da relação com os outros níveis do Estado ou de outras instituições e conselhos, bem como a forma como uma administração pública se estrutura, do ponto de vista organizacional na área habitacional e a maneira como é tratada a questão de habitação no município.

Na parte 2 do questionário, relativa aos recursos humanos, procuramos identificar a tabela em que se encontra esta área, em função de três preocupações: a primeira se refere ao ponto de vista quantitativo, a segunda de forma qualitativa e a terceira sob os aspectos do desenvolvimento e treinamento (reciclagem profissional). Pois que de nada adianta uma administração pública ter uma estrutura administrativa na área habitacional, sem pessoal, ou em número insuficiente, da mesma forma sem conhecimento para desempenhar e se utilizar das funções colocadas nesta estrutura.

Faz-se necessário portanto, conhecer se a mesma qualificação permanecerá e também será ampliada na medida em que também se alteram as condições técnicas e administrativas do setor habitacional e da própria construção civil.

Esta preocupação se insere desde a nível dos pesquisadores, conforme o desmonte efetuado ao longo dos anos, nesta área técnica, conforme denúncia feita pela ANTAC no seu boletim do BITAC (1989:2), até na questão da mão de obra diretamente envolvida no processo de produção, conforme apresenta VARGAS (1979) em seu livro, ao identificar a falta de treinamento e das condições de trabalho e

da forma precária com que se desenvolve o processo de produção. No caso, a nossa atenção, na pesquisa, tem relação direta com o nível de pessoal, diretamente envolvido na administração municipal.

Na parte 3, referente aos programas habitacionais no Município, as perguntas do questionário foram direcionadas para identificar quais são as formas de atendimento a uma demanda por habitação. Essas formas de atendimento podem ter diferentes configurações em função da disponibilidade de recursos e das condições impostas pelos programas de parceria com o município (Governo Federal, Estadual, Cohabs, etc.), bem como o entendimento por parte das administrações da necessidade de criação de diferentes modalidades de programas para atingir a demanda de várias faixas de renda, através de múltiplas ações.

Em seu artigo relacionado ao tema, ELIAS, in ANAIS DO SIMPÓSIO INTERNACIONAL (1987:445), ressalta esta questão:

"Nas últimas duas décadas vem ganhando força nos organismos internacionais e agências governamentais especializadas a convicção de que os programas de habitação popular tradicionais não são capazes de responder adequadamente às necessidades das classes de baixa renda nos países subdesenvolvidos. A condição de extrema pobreza de grande parte da população impede a aplicação dos programas tradicionais pois, mesmo subsidiados, os encargos financeiros são por demais onerosos para os setores de mais baixa renda. Por outro lado, mesmo quando teoricamente estes programas logram maior abrangência, a situação dos estratos menos aquinhoados continua crítica. Isto porque os investimentos em habitação popular nos países de terceiro mundo situam-se drasticamente aquém da demanda. A opção habitacional para a maioria da população pobre dos países subdesenvolvidos, formada por um considerável contingente de desempregados e de trabalhadores eventuais, são os cortiços, favelas e bairros clandestinos, localizados fundamentalmente nas periferias das metrópoles e grandes cidades. Nestas circunstâncias, a autoconstrução torna-se

a solução possível para amplas camadas populares resolverem seus problemas habitacionais. Devido à escassez de recursos e de tempo disponível, as construções populares se prolongam por um longo período de tempo, e se caracterizam pelo tamanho reduzido, baixa qualidade dos materiais empregados, acabamento precário e tendência a uma deteriorização precoce. Por sua vez, os programas tradicionais de habitação popular oferecido pelo poder público, somente logram absorver a uma ínfima parte dos setores populares, fundamentalmente aqueles de mais altos rendimentos. Frente a esta situação, os organismos internacionais e agências governamentais dos países do terceiro mundo desenvolveram uma série de programas alternativos, baseados na autoconstrução, destinados à população mais carente."

É importante destacar também que nesta parte do questionário, houve a intenção de conhecer as formas de Programas Habitacionais, bem como das aplicações compostas ou parciais de alguns dos que foram apresentados.

Na Parte 4, houve uma preocupação em conseguir informações a respeito do grau e da abrangência com que os programas de trabalho são utilizados na implantação dos Programas Habitacionais no município. Apresentamos como programas de trabalho os instrumentos gerenciais, na área administrativa e de obra, de construção e de recepção e entrega dos empreendimentos habitacionais em si, por parte dos moradores.

Os instrumentos gerenciais, que foram selecionados, para a apresentação do questionário são os relacionados abaixo:

- Acompanhamento do andamento dos Projetos;
- Acompanhamento do andamento das Obras;
- Controle de Qualidade - Projetos;
- Controle de Qualidade - Obras;
- Programas de Higiene e Segurança no Trabalho;

- Programas para os novos moradores - Recepção;
- Programas para os novos moradores - Pós-Ocupação.

Em todas as perguntas com os termos técnicos colocados, tivemos a preocupação de extrair as formas mais comumente faladas pelo meio, para melhor captar as respostas das perguntas que foram formuladas. Outra atividade foi a de checar se a divisão das partes do questionário estavam corretas e se as perguntas propostas estavam colocadas adequadamente nesta divisão. Finalmente, nesta estruturação, o maior cuidado foi captar o maior número de detalhes possíveis que tivessem algum tipo de significado para a pesquisa.

2.4.4 - Pesquisa de campo - entrevista

Para atingir a todos os objetivos apresentados, expostos na estruturação do questionário piloto, a forma escolhida para esta aplicação e avaliação foi através das entrevistas, com as seguintes definições:

Público-Alvo:

Coordenadores dos programas habitacionais no município entrevistado. Buscar estabelecer o contato com os profissionais diretamente envolvidos no trabalho habitacional do município, com conhecimento dos programas habitacionais e de trabalho, da estrutura organizacional e operacional e dos recursos humanos existentes, e das dificuldades da implementação e do andamento deste trabalho habitacional.

Objetivo:

Checar, aprimorar o questionário base e obter informações adicionais para o trabalho que estava sendo desenvolvido.

Crítérios de Escolha dos Municípios:

1. Facilidade de acesso aos dados, informações e conhecimento do trabalho produzido no município;

2. Conhecimento das pessoas entrevistadas;
3. Opção por diversos tamanhos de municípios - a nível populacional;
4. Administrados por partidos políticos diversos.

Com estes critérios foi possível obter um grande número de informações dos trabalhos desenvolvidos na área habitacional, dos seguintes municípios, apresentados na tabela a seguir:

TABELA 5 - Cidades selecionadas para aplicação do questionário piloto

CIDADES ESCOLHIDAS	FAIXA POPULACIONAL		PARTIDO POLÍTICO
1 - Guaimbé	A	(0 - 5.000)	PMDB
2 - Penápolis	C	(20.000 - 50.000)	PMDB
3 - Jaboticabal	D	(50.000 - 100.000)	PT
4 - Lins	D	(50.000 - 100.000)	PL
5 - Santo André	E	(100.000 -1.000.000)	PT

Além desses municípios completamos esta etapa da pesquisa com São Paulo e São Bernardo do Campo, em função do conhecimento e participação no trabalho na área habitacional, realizado por esses municípios no período em questão.

2.4.5 - Montagem do questionário definitivo

Através dos dados obtidos nas entrevistas foi feita a montagem do **Questionário Definitivo** (em anexo, na última parte do memorial).

Com a preocupação da divisão das áreas do trabalho, com o maior número de respostas dadas diretamente, com abertura para os possíveis acréscimos, quando algo de novo suscitar, durante a exposição da pergunta;

- Montagem da Carta de Apresentação, apresentando o objetivo do trabalho, necessidade e importância da sua aplicação e posterior devolução;
- Foram utilizados termos simples e que são usados no cotidiano dos técnicos da área, para melhor compreensão;
- Cadastramento de todos os municípios do Estado de São Paulo que até o momento da pesquisa estavam emancipados, sendo este o universo deste trabalho.

O objetivo de adotar o envio do questionário para todos os municípios é não só de destacar apenas as cidades que tenham um trabalho mais elaborado na área, mas principalmente de absorver um maior número de municípios possível, e respectivamente de informações visando identificar não só o que está sendo desenvolvido, mas também as suas deficiências. Desta forma, procurou-se ter um tabela mais precisa das condições da área habitacional nas administrações públicas municipais, tenham elas trabalho maior ou menor da área.

2.4.6 - Definição do período de envio do questionário

A escolha do período para o seu envio teve uma preocupação de atingir dois objetivos:

Não foi enviado antes do período eleitoral e durante o mesmo, para que o questionário não tivesse grandes interferências com as eleições o envio foi feito no final da primeira quinzena de outubro (eleições 3 de outubro de 1992).

O segundo objetivo foi obter os dados de quem estava trabalhando na administração pública municipal antes das mudanças, para não ser prejudicado por reformulações e novas pessoas da equipe. As respostas deveriam ser dadas até o final de dezembro de 1992, se possível.

2.4.7 - Recebimento do questionário

Apresentamos a tabela 6 - Resultado parciais da aplicação do Questionário.

TABELA 6 - Resultados parciais da aplicação do questionário

POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO	FAIXA	MUNICÍPIOS QUESTIONADOS	MUNICÍPIOS QUE RESPONDERAM	% RESPONDIDOS
0 - 5.000	A	034	018	13%
5.000 - 20.000	B	309	047	20%
20.000 - 50.000	C	103	019	18%
50.000 - 100.000	D	048	010	21%
100.000 - 1.000.000	E	047	014	30%
Município de São Paulo-SP		001	001	100%
TOTAL		512	109	19%

É importante ressaltar que as perguntas foram respondidas em grande parte.

2.5 - Tabulação e Apresentação dos Dados

Através da divisão das faixas habitacionais da tabela acima, foi classificada cada pergunta com as possíveis respostas e respectivas percentagens. Neste sentido, foi criado um banco de dados disponível a todas as possíveis relações e comparativos. Toda a apresentação dos resultados da pesquisa foi feita no capítulo 3.

CAPÍTULO 3: ANÁLISE DAS CONDIÇÕES ENCONTRADAS NAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS

Pode parecer estranho um município ter problemas habitacionais e, ao mesmo tempo, não contar com uma estrutura, mínima sequer, ou adequada no setor habitacional da administração pública municipal. Mesmo que seja em percentual menor, isto se deve a diversos aspectos, os quais serão relacionados a seguir.

O primeiro aspecto refere-se ao fato de que muitas administrações sabem da existência de problemas habitacionais em seus municípios, mas qualificam a questão dentro de uma visão restritiva, apenas da edificação, seu entorno, e as próprias condições em que se coloca o abrigo, do ponto de vista do material, da qualidade e das composições do número de famílias, que acabam ocupando o mesmo espaço. O fato de não se encontrar em determinadas cidades pessoas morando nas ruas, dá a impressão, às vistas da administração e da própria população, que a maior parte dos cidadãos do município possuem, mal ou bem, uma unidade que conta com um mínimo de habitabilidade. Isso porque pessoas em situação precária são atendidas em entidades assistenciais, as quais não são preparadas para solucionar os problemas de moradia, pois não foram criadas para tal finalidade, e essas pessoas acabam sendo acomodadas em locais sem uma infra-estrutura adequada, atitude que não resolve de forma definitiva o problema.

Na realidade, muitas dessas cidades que têm praças e ruas arborizadas e pavimentadas, conforme apresentamos, possuem problemas de saneamento e co-habitações, ou seja, duas ou mais famílias vivem sob um mesmo teto, sem que esses locais tenham edificações e condições para abrigá-las. Em situações extremas, estas edificações são transformadas em cortiços. Assim, com grandes e graves problemas, as questões habitacionais continuam sendo uma questão social bastante grave.

Na tabela 7 fica evidente o quanto estão presentes os problemas habitacionais dos municípios.

TABELA 7 - Existem problemas habitacionais no município?

FAIXA	RESPONDERAM SIM	RESPONDERAM SIM, MAS NÃO COMPLEMENTARAM COM DADOS	NÃO RESPONDERAM
A	94,4%	--	5,6%
B	85,1%	6,4%	8,5%
C	89,5%	10,5%	--
D	60,0%	20,0%	20,0%
E	78,5%	7,2%	14,3%
SP	x	--	--
TOTAL	84,4%	8,2%	7,4%

O que é significativo apresentar nesta tabela é que, embora todas as faixas populacionais tenham apresentado um alto percentual de respostas afirmativas, observamos uma inversa proporcionalidade das respostas com relação ao porte da cidade, ou seja, quanto menor a população do município (Faixas A, B e C), maior a consciência da questão.

Na tabela 8, o número de municípios que conhecem, mesmo que de forma aproximada, os problemas habitacionais de forma quantitativa também é expressivo. Isso faz com que a primeira parte do objeto do trabalho esteja colocado pelas administrações municipais, ou seja, o problema existe e tem se conhecimento (ou se imagina que tenha) da sua dimensão.

TABELA 8 - Qual o número aproximado de falta de habitação no município?

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO RESPONDERAM
A	94,4%	5,6%
B	87,2%	12,8%
C	68,4%	31,6%
D	50,0%	50,0%
E	78,5%	21,5%
SP	x	--
TOTAL	80,8%	19,2%

Um segundo aspecto refere-se aos administradores que acreditam ter uma estrutura mínima com o objetivo de cuidar das questões habitacionais, quando na realidade essa estrutura é um departamento ou setor de aprovação de projetos que entre outras atividades, opina sobre o assunto, e, em muitos casos, aprova ou encaminha projetos populares, bem como se relaciona com os outros órgãos no âmbito estadual e federal, quando são tratados esses assuntos.

Uma outra prática comum nesta situação refere-se à destinação e às atribuições relativas à habitação para o setor social. Acaba ocorrendo em sua rotina que a área seja mais uma entre os vários assuntos a serem tratados por esse setor. Neste caso, a situação se torna mais difícil por haver pessoas atarefadas com outras ocupações, muitas vezes desqualificadas para desempenhar também esse trabalho.

Ficam bem claras estas condições ao apresentarmos os resultados obtidos na pesquisa na tabela 9 e 10, onde a grande maioria dos municípios tem algum trabalho na área habitacional e diferentes formas de organizar este trabalho.

Podemos destacar também nessas tabelas que os maiores municípios têm um maior potencial de trabalho habitacional e se estruturam em secretarias (das estruturas

apresentadas), enquanto que os municípios com menor população se articulam através de assessoria. Acreditamos que haja uma relação entre a capacidade do município de proporcionar em sua estrutura organizacional, mecanismos que atendam a dimensão do problema.

TABELA 9 - A prefeitura tem algum trabalho na área de habitação?

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO RESPONDERAM
A	66,6%	33,4%
B	68,1%	31,9%
C	63,1%	36,9%
D	80,0%	20,0%
E	85,7%	14,3%
SP	x	--
TOTAL	70,6%	29,4%

TABELA 10 - Em caso afirmativo, qual o setor que cuida da habitação?

FAIXA	SECRET.	DEPTO.	ASSESSORIA	OUTROS	NÃO RESPONDERAM
A	5,5%	5,5%	38,9%	16,7%	33,4%
B	14,9%	21,3%	21,2%	14,9%	27,7%
C	10,5%	10,5%	10,5%	36,8%	31,7%
D	30,0%	20,0%	10,0%	20,0%	20,0%
E	35,7%	28,6%	--	37,7%	--
SP	x	--	--	--	--
TOTAL	17,4%	17,5%	18,3%	22,0%	24,8%

Um terceiro aspecto a ser relacionado remonta à época do período eleitoral, quando um dos principais itens da campanha de governo é o trabalho pela habitação, com promessas de um determinado número de unidades habitacionais a serem construídas e entregues, que chega a ser, em vários casos, a principal meta. Após a eleição, e se sentindo pressionado para atender parte da plataforma de governo, que nem sempre é o mais importante naquele momento, cria-se uma estrutura sem recursos, sem apoio e passa a solicitar aos governos estadual e federal que desenvolvam e implantem programas habitacionais para o município. Com uma improvisação, marcada pelo artificialismo, elaboram e desenvolvem propostas, ou, quando da implantação de efetivos, empreendimentos, com muitas falhas e sem continuidade de um trabalho a médio e longo prazo, a estrutura desaparece na primeira oportunidade, o que geralmente ocorre com o início de uma nova administração.

Nenhum desses exemplos e dessas condições descritas podem ser consideradas como se efetivamente existisse uma estrutura dedicada, de forma constante e articulada, à área habitacional. No entanto, já existe na grande maioria das prefeituras uma preocupação de força crescente para que isso possa ocorrer.

Esse capítulo é totalmente dedicado a apresentar algumas das condições encontradas nas administrações públicas municipais, visto que teríamos um número ilimitado de questões. Por esta razão, delimitamos quatro aspectos para essa pesquisa, os quais, ainda assim, demandarão um grande esforço para atingir o objetivo pretendido.

Apresentaremos as análises dos outros resultados das pesquisas, bem como o que já foi consolidado no nível de conhecimento, através da bibliografia selecionada, principalmente no capítulo 4 da dissertação.

3.1 - Estrutura Organizacional e Operacional

A estrutura montada de forma contínua para trabalhar a questão habitacional, mesmo que mínima, deve ser vista como um avanço em comparação às formas apresentadas no item anterior, independentemente do nível em que estiver colocada a área (como secretaria, departamento, assessoria, empresa municipal), conforme já apresentamos na tabela 6, pelos seguintes motivos:

- Indicação de que o tema tem uma importância representada pelo seu nível administrativo;
- Que existe a possibilidade de articulação com outros setores da administração para o desenvolvimento de trabalhos conjuntos;
- Ser um referencial institucional permanente das reivindicações da comunidade de maneira geral;
- Montagem e consolidação de equipes, que durante o desenvolvimento do trabalho estarão sendo qualificadas para o desempenho desta atividade, principalmente pelas especificidades e pelas várias áreas do conhecimento envolvidas.

E existe uma carência muito grande de material sobre o tema, que trata da questão administrativa na área habitacional de forma direta, da qual podemos destacar o documento da PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ (1990), que trabalha diretamente com esta questão, da qual trataremos de tirar grande parte dos seus subsídios para este trabalho.

O que existe em grande parte dos textos é uma reflexão por parte dos autores da estrutura organizacional e operacional como um todo das administrações públicas municipais, como por exemplo suas questões de planejamento, conforme apresenta DOWBOR (1987), onde enfatiza a importância da descentralização e da utilização dos recursos. No artigo “Espaços e Debates” (1990) DANIEL e SILVA relacionam

as mudanças que se processam na estrutura pública e o atendimento e a nova dinâmica dos momentos populares.

HALL (1984) e CHIAVENATTO (1983), por exemplo, já colocam o tema no nível da eficiência e eficácia das estruturas organizacionais que são transformadas ao longo do tempo, independentemente de serem públicas ou privadas.

É evidente que pelo caráter do trabalho essas preocupações são centrais. Toda e qualquer análise das questões de um todo da estrutura organizacional e operacional de uma prefeitura reflete em seus vários níveis e nas suas políticas públicas, dentre as quais as habitacionais. Para tanto, ao apresentarmos as formas mais utilizadas na estrutura organizacional e operacional de uma administração pública, direcionaremos para o setor habitacional, objetivo deste trabalho, porém sabendo das suas relações com a estrutura geral.

O principal objetivo dos próximos itens é identificar as diferenças, positivas e negativas, de cada estrutura a ser montada, na área administrativa, para suprir a área pública de instrumentos capazes de gerir programas habitacionais.

3.1.1 - Estrutura administrativa direta

Ao identificar na estrutura administrativa da própria prefeitura qual é o espaço e a hierarquia em que se encontra o setor responsável pelos assuntos habitacionais é que poderemos, a partir disto, e na maior parte das vezes, ter um indicativo do grau de valor, do prestígio deste em comparação aos outros setores. Em alguns casos, isto deve se manifestar em função da pessoa indicada a ocupar a coordenação do trabalho. Desta maneira, todo o processo ocorre dentro de uma dinâmica própria e pessoal.

As estruturas administrativas apresentam, de maneira geral, as seguintes características:

- Forte grau de hierarquização;
- Estrutura sedimentada em pressupostos desenvolvidos ao longo do tempo, devido à incorporação de necessidades pontuais e interesses de vários níveis, resultando em aumento de pessoal e um grande número de programas e ações administrativas;
- Demarcada por paternalismo e clientelismo;
- Não é neutra nas questões ideológicas pelo fato de serem dirigidas por pessoas que trazem para as suas práticas administrativas toda uma história de vida e visão de mundo;
- Alto grau de importância dos níveis operacionais, devido à permanência em comparação aos níveis diretivos.

É com esta mesma percepção que pode-se constatar que uma administração direta reflete, com maior intensidade, os efeitos que o setor público há muito tempo vem sofrendo de forma crescente: problemas de má gestão, de organização interna e muitas outras distorções que levam a não atingir os objetivos preestabelecidos, fenômeno esse que ocorre em estruturas “burocratizadas”, somando-se aos aspectos políticos. Embora existam muitos estudos nesta área demonstrando tais ocorrências, não é objetivo desse trabalho seu detalhamento, sob estes aspectos.

Essa análise não significa uma defesa para a eliminação da estrutura administrativa direta de uma prefeitura nos moldes e pressupostos de uma política neoliberal do Estado, mesmo porque todas as críticas ao setor público servem em maior ou menor grau ao setor privado, mas sim o apoio a uma participação desta na coordenação dos programas habitacionais a serem desenvolvidos por uma estrutura mais adequada para a operacionalização dessas ações.

A estrutura administrativa direta tem como ponto positivo a potencialidade (pode exercer ou não) da condição de mediar e canalizar os anseios da sociedade através de um base institucional que se faz presente por meio da representação do Estado. O que queremos discutir neste trabalho não é de forma nenhuma retirar esse

papel, esta condição, mas apresentar subsídios para que o mesmo venha a minimizar os seus pontos negativos e maximizar os positivos, através de mecanismos que contemplem formas alternativas, substitutivas e incrementalistas que desempenhem melhor os seus papéis.

Vejamos no próximo item algumas das formas como se apresentam as estruturas administrativas indiretas, visando criar determinados mecanismos.

3.1.2 - Estrutura administrativa indireta

Para analisar os pontos positivos e negativos de se implantar uma estrutura administrativa indireta é preciso conhecer, ao menos em linhas gerais, as principais características deste tipo de organizações disponíveis ou mais freqüentes, no momento, para este fim.

Tomando por base documentos que foram elaborados especificamente para o estudo de alternativas de estruturas administrativas na área habitacional, pode-se destacar o seguinte ponto: as estruturas administrativas possíveis são as autarquias e as entidades paraestatais, entre elas, as empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações. Apresentamos a seguir cada uma dessas estruturas.

3.1.3 - Autarquia

É o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada, conforme apresenta a Prefeitura Municipal de SANTO ANDRÉ (1990).

As principais características são:

- Ente autônomo - significa que não há subordinação hierárquica de autarquia com relação à entidade estatal a que pertence;
- Criado por lei - organizado através de decreto, que aprova os estatutos ou regulamento da entidade;
- Personalidade de direito público, apesar de ter forma de atuação descentralizada, a autarquia está integrada ao Estado, beneficiando-se, portanto, de suas prerrogativas;
- Patrimônio e receitas próprias - o patrimônio inicial das autarquias é formado com a transferência de bens móveis e imóveis da entidade matriz, os quais se incorporam ao ativo da nova pessoa jurídica;
- Executa serviços próprios do Estado - justamente por manter-se com as características de ente estatal, deve executar serviços próprios do Estado, idênticas aos do Estado, com os mesmos privilégios de administração pública e sujeita aos mesmos controles ou atos administrativos.

Os controles das autarquias se realizam, basicamente, através do controle político, representado normalmente pela nomeação de seus dirigentes administrativos, através de supervisão municipal. Como se pode identificar, a gestão administrativa e financeira é descentralizada (podendo ser um ponto positivo ou negativo, conforme condições pontuais), porém sem a flexibilidade e agilidade que atualmente se exige das estruturas organizacionais e operacionais.

3.1.4 - Entidades paraestatais

As entidades paraestatais são pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação é autorizada por lei, com patrimônio público ou misto, para realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado. Basicamente, as principais características de uma entidade deste tipo são:

- Os recursos podem ter origem pública, particular ou de ambos;
- A destinação dos recursos não necessita de autorização do legislativo, pois já está implícita a sua condição quando da sua criação no decreto, específico para este fim;
- O regime de pessoal é igual ao das empresas privadas;
- Existe o controle administrativo e financeiro, estabelecido pelas constituições federal e estadual e pela lei orgânica dos municípios.

As entidades paraestatais podem ser:

- Empresas públicas;
- Sociedades de economia mista;
- Fundações.

Vejamos com maior detalhe, tomando por base DOWER (1979), o que conceitualmente, tem-se a destacar em cada uma dessas entidades as seguintes especificidades.

Empresa pública -

Pessoa jurídica de direito privado autorizada por lei a se constituir, com capital exclusivamente público, para realizar atividades da administração instituidora, nos moldes da iniciativa privada, podendo revestir qualquer forma ou organização empresarial.

Sociedade de economia mista -

Pessoa jurídica de direito privado, com a participação do poder público e de particulares no seu capital e na administração para a realização de atividades econômica ou serviços de interesse coletivo outorgado ou delegado do Estado.

Fundação -

É uma universidade de bens, personificada e dirigida a um fim social determinado, nasce da vontade de instituir

através da escritura pública ou testamento em que se especifica o fim social e que se destina e se faz dotação especial de bens livres, declarando se for o caso, a maneira de administrá-la.

Têm-se, portanto, as alternativas propostas para a montagem de uma estrutura da administração indireta, visando obter melhores resultados para os municípios, o que para o nosso trabalho é de concretização e o desenvolvimento dos programas habitacionais. É importante colocar que em comparação entre as várias modalidades, as estruturas de empresas públicas e de sociedade de economia mista têm mais vantagens, a saber:

- O regime de trabalho do pessoal é pela C.L.T. (E.P. e S.E.M.);
- Pode funcionar nos moldes e formas de uma organização empresarial (E.P. e S.E.M.);
- Pode realizar atividade econômica ou qualquer atividade pública (E.P. e S.E.M.);
- Não possuem nenhum privilégio administrativo, tributário ou processual (E.P. e S.E.M.);
- Pode ter capital particular ao investimento público (S.E.M.).

Pode conciliar a estrutura de uma empresa privada com os objetivos de interesse público, sem burocratizar-se, obtendo melhores resultados, visando ser um efetivo instrumento de descentralização de atividades de serviços públicos ou de interesse coletivo. Não existe, portanto, privilégio estatal nas paraestatais, só sendo as prerrogativas administrativas, tributáveis e processos que lhe forem concedidas especificamente por lei na sua criação ou em disposição específica pertinentes.

Ressalta-se novamente que não se trata de mistificar a inexistência de problemas nas administrações privadas, como se a fonte de todos eles fossem as administrações públicas, mas de identificar a existência de restrições, limites e

situações que podem ser superados através de uma estrutura que possibilita uma melhor condição para esse desempenho.

No caso da pesquisa, com relação a estas questões, foram feitas algumas perguntas para determinar o grau de utilização dessas estruturas administrativas indiretas. Na tabela 6, por exemplo, percebemos que ainda é baixo o número de empresas municipais na área habitacional, porém não se trata de um número desprezível em função do grau de articulação que deve ser feito com as administrações diretas, principalmente nas cidades de menor porte, que chegam a utilizar as mesmas pessoas para ocupar funções na empresa e na própria estrutura direta do município. Vale a pena destacar também o número expressivo na faixa populacional e, demonstrando assim o quanto estas cidades de grande porte procuram extrair as possibilidades e os mecanismos de estruturas organizacionais existentes.

TABELA 11 - Existe uma empresa municipal de habitação?

FAIXA	EXISTE	NÃO EXISTE	NÃO RESPONDERAM
A	16,7%	83,3%	--
B	17,0%	83,0%	--
C	26,3%	68,4%	5,3%
D	10,0%	80,0%	10,0%
E	50,0%	42,8%	7,2%
SP	x	--	--
TOTAL	22,9%	74,3%	2,8%

Na tabela 12 foi constatado que o número de empresas municipais na área habitacional que se dedicam a outras áreas tem um percentual bem pequeno, representando uma indicação de que o grau de dedicação ao setor é alto.

TABELA 12 - Em caso afirmativo, essa empresa tem outras atribuições?

FAIXA	SIM	SIM, MAS NÃO COMPLEMENTOU	NÃO	NÃO RESPONDERAM
A	--	--	16,7%	83,3%
B	6,4%	--	76,5%	17,1%
C	10,5%	5,3%	15,8%	68,4%
D	--	--	10,0%	90,0%
E	14,2%	7,2%	28,6%	50,0%
SP	x	--	--	--
TOTAL	8,2%	0,02%	18,3%	73,5%

O objetivo maior da pergunta feita na pesquisa, a qual foi tabulada na tabela 13 apresentada a seguir, foi de identificar o percentual de ações com os outros níveis das administrações públicas (estaduais e federal), bem como outras estruturas externas das administrações públicas municipais. Podemos destacar que o grau de articulação e relacionamento com o meio externo da prefeitura está presente nos municípios: o primeiro deles é da incidência maior do governo estadual, em função do trabalho que a Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, através do C.D.H.U. - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, principalmente nas cidades de médio e grande porte. Destaque também para a atuação das Cohab(s) Regionais que desempenham um grande trabalho, principalmente nas cidades de médio porte. A presença do Governo Federal também tem relevância, principalmente nas cidades de maior porte. O percentual de articulação presente nas administrações públicas em seus vários níveis, coloca a necessidade de efetivamente ter estruturas organizacionais compatíveis com essa dinâmica.

TABELA 13 - A prefeitura tem algum programa habitacional externo ao município?

FAIXA	GOVERNO FEDERAL	GOVERNO ESTADUAL	COHAB REGIONAL	OUTROS	NENHUM	NÃO RESPONDERAM
A	5,5%	16,6%	38,2%	27,7%	17,5%	5,5%
B	19,1%	51,0%	14,8%	12,7%	4,2%	6,8%
C	26,2%	63,0%	52,5%	10,5%	16,0%	--
D	40,0%	60,0%	60,0%	30,0%	10,0%	10,0%
E	41,6%	58,0%	37,1%	29,1%	--	8,8%
SP	x	x	x	x	--	--
TOTAL	38,3%	47,5%	40,3%	16,2%	17,1%	14,5%

Para compor essa condição de uma estrutura organizacional eficiente e efetiva para a área de habitação, apresentam-se mais dois componentes fundamentais para que a administração pública tenha instrumentos para auxiliá-lo no desenvolvimento do seus programas. O primeiro deles diz respeito à questão de recursos financeiros que é o Fundo Municipal de Habitação, enquanto o outro refere-se à questão da participação da sociedade, de forma representativa, no município, na definição e no apoio às políticas para o setor, definido como Conselho Municipal de Habitação, o qual apresentamos a seguir.

- Fundo Municipal de Habitação

É do conhecimento de todos que trabalham na área, as dificuldades enfrentadas pelos municípios para obtenção de recursos financeiros para o setor habitacional. A própria desestruturação do Sistema Financeiro de Habitação já demonstra que outros caminhos devem ser percorridos, pois o porte necessário para o desenvolvimento de qualquer empreendimento habitacional envolve um grande número de recursos.

Conforme se apresenta nos resultados da pesquisa, na tabela 10 vemos a origem dos recursos em cada um dos níveis, federal, estadual, municipal, das Cohab(s) Regionais e outros. Fica muito evidente a importância do Governo Estadual nesta questão que de 15 anos para cá vem concentrando recursos na área habitacional, principalmente após a dotação orçamentária vinculada pela arrecadação do I.C.M.S., conforme apresentamos no primeiro capítulo, demonstrando assim o quanto é importante uma política habitacional que privilegie e reserve recursos ao longo do tempo, pois sem esta atitude, com certeza teríamos uma descontinuidade dos programas, mesmo no período de gestão de um mesmo governo. Na média, em menor percentual (aproximadamente metade) do que foi obtido através do governo estadual, tivemos nas outras fontes de recursos a própria Prefeitura, o Governo Federal e Cohab(s), nesta ordem, demonstrando o quanto é significativo a presença estadual. Repete-se o resultado da tabela 9: o maior predomínio de atuação nas cidades de grande porte do Governo Federal, enquanto que as Cohab(s) Regionais se destacam nas cidades de médio porte. Destaca-se também a participação das prefeituras na utilização de recursos para a habitação nas cidades de grande porte, reforçando a condição de maior gravidade desta questão nesses municípios a ponto de haver uma ação mais efetiva do próprio município, através de um ação prática que é a dotação orçamentária para o desenvolvimento de programas.

TABELA 14 - Os recursos para a habitação têm origem?

FAIXA	GOVERNO FEDERAL	GOVERNO ESTADUAL	COHAB REGIONAL	PRÓPRIA PREFEITURA	EMPRESA MUNICIPAL	OUTROS	NÃO TEM RECURSOS	NÃO
A	27,9%	38,9%	27,7%	22,4%	5,6%	11,1%	--	--
B	23,7%	74,9%	6,6%	23,6%	2,2%	6,6%	6,6%	4,4%
C	47,1%	78,3%	57,5%	57,3%	26,1%	--	5,2%	--
D	50,0%	70,0%	60,0%	30,0%	--	--	--	--
E	50,2%	57,4%	35,9%	71,7%	7,2%	--	14,3%	--
SP	x	--	--	--	--	--		
TOTAL	34,2%	64,8%	31,5%	36,9%	6,3%	5,4%	3,6%	4,5%

Hoje já existe em alguns municípios a operacionalização de um Fundo Municipal de Habitação com recursos de várias fontes, para que a administração pública venha estabelecer dentro de diretrizes programas habitacionais através de mecanismos eficazes de participação.

Conforme consta na pesquisa apresentada na tabela 15, existe já um pequeno número (na média de 12,8%) de municípios com o Fundo Municipal de Habitação, porém com uma maior incidência nos municípios nas faixas populacionais C e E, enquanto que não apresenta nenhum percentual na faixa B. E este número demonstra que uma parcela dos municípios já esta preocupada com a questão dos recursos de uma forma constante, independentemente das alternâncias de questões e da ausência de recursos de outros níveis de governo. Ressaltamos que parte desses fundos foram criados diante do direcionamento para o recebimento de recursos, vinculados aos programas de recursos do governo federal, a partir dos anos 90, conforme consta no documento relativo ao Fundo Municipal de Habitação do Ministério de Ação Social (1991).

TABELA 15 - Existe um fundo municipal para a habitação?

FAIXA	SIM	NÃO	NÃO RESPONDERAM
A	5,6%	94,4%	--
B	--	97,8%	2,2%
C	31,6%	68,4%	--
D	10,0%	80,0%	10,0%
E	35,7%	64,3%	--
SP	x	--	--
TOTAL	12,8%	85,3%	19,3%

Relatamos a seguir algumas características que devem ter um Fundo Municipal de Habitação:

- Estar sempre vinculado a uma área ou setor da administração para que ocorram facilidades no seu acompanhamento com uma estrutura pré-existente, não necessitando assim, da criação de mais de uma estrutura para a sua operacionalização;
- Este deve ter seus recursos utilizados, através de diretrizes aplicadas por uma forma institucionalizada representativa e permanente, como é o caso de um conselho municipal de habitação;
- Deve ter os seus objetivos claramente definidos, como por exemplo a população a ser atendida (faixa de renda) e beneficiada, e os tipos de programas habitacionais que devem ser desenvolvidos com a utilização desses recursos;
- Constituição do fundo - fontes de recursos que devem existir através de dotações orçamentárias, vinculadas a algum tipo de arrecadação, abertura na sua formação, para receber outros tipos de contribuições e doações;
- Necessita descrever as possibilidades de destinação de recursos (aplicações);
- Forma de como o fundo deve se equipar de recursos humanos e de estrutura de apoio.

O mais importante deste item, após destacar a necessidade do Fundo Municipal de Habitação, é de apresentar como fundamental neste processo a continuidade e a gestão deste instrumento. Todo o sucesso do fundo está baseado nesses dois componentes e para que isto ocorra é preciso criar também outros instrumentos que acompanhem esta condição, dentre os quais destacamos o Conselho Municipal de Habitação, que apresentaremos a seguir.

- Conselho Municipal de Habitação

Tornou-se constante a falta de continuidade dos programas habitacionais desenvolvidos pelos municípios, especialmente na mudança de uma administração para outra. Mesmo durante uma gestão, isto também pode ocorrer, evento típico em

assuntos que envolvem a área pública. Entre os motivos podemos destacar que um programa habitacional em um município, com certeza interfere em uma série de fatores.

O principal deles é a mudança que o desenvolvimento urbano das cidades traz, ficando com toda a responsabilidade, na maioria dos casos de conjuntos habitacionais, toda uma infra-estrutura, transporte, equipamentos sociais e de serviços, entre outros, gerando novas demandas e necessitando de recursos. Envolve questões de legislação urbana e outros imperativos necessários à regularização ou a transformações das áreas. Gera também um fundo em função da mão de obra utilizada, material e equipamento de construção civil. Envolve efetivamente grande número de recursos financeiros próprios desse tipo de empreendimento.

Por tudo isso, faz-se necessário que o município tenha um conselho municipal de habitação, como meio de desenvolvimento de um trabalho mais constante, com diretrizes integradas conforme se exige para programas desse porte.

Em síntese, um conselho como o que está sendo proposto, deve ter as seguintes características e objetivos:

- Formular políticas, apresentar propostas e alternativas para que sejam implantados programas que venham encaminhar soluções aos problemas habitacionais, mas fundamentalmente ajudar a administração municipal no desenvolvimento e implantação desses trabalhos;
- Estabelecer critérios de representatividade, com os setores da sociedade envolvidos;
- Criar condições para que sejam atendidas as reivindicações dos movimentos e entidades populares ligadas às lutas por habitação, através do estabelecimento de prioridades, discutidas amplamente por todos, inclusive pelo próprio conselho;

- Dar continuidade aos programas que estejam sendo positivos, independentemente das mudanças das administrações;
- Acompanhar, em termos gerais, os programas que estão em andamento e formular propostas, quando se achar necessário, para correção dos seus rumos;
- Acompanhar os procedimentos administrativos da prefeitura, exigindo sempre a transparência necessária à condução dos trabalhos;
- Apoiar trabalhos que viabilizem acordos com definições mais amplas, propostas por um plano diretor.

Até como continuidade à descrição deste último item, um conselho com essa característica, pelos assuntos e objetivos tratados por ele, pode e deve ser ampliado para tratar das questões do desenvolvimento urbano, quando se avalia esta possibilidade. Pode ser chamado também de conselho de desenvolvimento urbano e habitação, com caráter mais amplo.

Uma outra questão a ressaltar, é que um conselho como esse deve estar muito bem assessorado tecnicamente, nos amplos aspectos que a área exige (sociológicos, de construção, de custos, de legislação, etc.), para que possa efetivamente oferecer diferentes propostas para a solução dos problemas em pauta.

Na tabela 16 identificamos que, na média, o número de municípios (8% do total pesquisado) é um pouco menor em comparação aos resultados obtidos pelo Fundo Municipal, mas mesmo assim já demonstram a sua utilização. Assim como já ocorreu com os Fundos, caberia um maior número de trabalhos procurando identificar com maior detalhe, a forma como os mesmos foram implantados, as dificuldades ou não de funcionamento e de acompanhamento dos programas e o relacionamento e a representatividade da comunidade.

TABELA 16 - Existe conselho municipal de habitação?

FAIXA	SIM	NÃO	NÃO RESPONDERAM	OUTRAS FORMAS
A	--	100,0%	--	--
B	2,2%	91,4%	6,4%	--
C	21,0%	57,8%	15,9%	5,3%
D	--	80,0%	10,0%	10,0%
E	21,4%	78,6%	--	--
SP	x	--	--	--
TOTAL	8,2%	83,4%	5,7%	2,7%

Para obter algum tipo de articulação com a comunidade além da que pode ser estabelecida com o Conselho Municipal, perguntamos se existia algum tipo de trabalho conjunto com outras instituições, no caso, Prefeitura e Instituição de Ensino no âmbito habitacional. O resultado foi expresso conforme se apresenta na tabela 17. Embora os resultados não sejam tão expressivos, 6,4% na média (destaque para as cidades de médio e grande porte), podemos considerar como significativos diante das dificuldades que apresenta uma articulação deste tipo.

TABELA 17 - Existe algum tipo de convênio com instituições de ensino para o trabalho habitacional?

FAIXA	SIM	NÃO	NÃO RESPONDERAM
A	--	--	100,0%
B	--	100,0%	--
C	5,3%	89,5%	5,2%
D	20,0%	70,0%	10,0%
E	21,4%	78,6%	--
SP	--	--	--
TOTAL	6,4%	91,7%	1,9%

Acreditamos que toda a estrutura organizacional da administração pública municipal, seus instrumentos e articulações com a comunidade devem ser permanentemente avaliados, visando apresentar indicativos que venham consolidar o que está estabelecido ou transformá-lo em busca de melhores resultados.

3.2 - Recursos Humanos

No desenvolvimento de um tema que se propõe a apresentar instrumentos gerenciais, torna-se imprescindível que um item relacionado aos Recursos Humanos esteja presente nas reflexões e análise deste trabalho, pela sua importância, podendo inclusive, caso fosse necessário, ter um capítulo à parte. As condições da área de Recursos Humanos do setor habitacional remetem a algumas das dificuldades inerentes aos outros setores, aliadas às condições financeiras e à falta de apoio dos laboratórios para quem trabalha com pesquisas, da falta de pessoal, da falta de recursos e programas que estimulem uma atuação integrada, conforme consta nos documentos da A.N.T.A.C. - Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído, no BITAC (1989-1990). Outra informação que colabora com esta situação são os dados apresentados pela A.B.C.E. - Associação Brasileira de Construtores de Engenharia no II Congresso de Arquitetura e Engenharia Consultiva, dando conta da desestruturação e enxugamento de pessoas na área de projetos. Tudo isto vem ocorrendo ao longo dos anos e é de difícil e custosa recuperação. Somam-se por parte do Estado, as condições precárias vividas do que existe ainda das equipes técnicas, de alta qualidade do extinto B.N.H. - Banco Nacional da Habitação, hoje alocados na C.E.F. - Caixa Econômica Federal, além das frequentes mudanças que são processadas nas estruturas organizacionais e operacionais (expansão, enxugamento e mudanças), que são progressivas pelas administrações públicas em função de diferentes políticas. A questão não está na crítica de que não devam ocorrer as alterações, cada vez mais frequentes no setor privado, por exemplo, mas a forma como isto é feito.

Hoje apresentada como uma das saídas, a terceirização dos serviços técnicos não deve ser encarada como solução de todos os problemas, porque, como foi observado anteriormente, existem condições mais amplas e estruturais que devem ser tratadas por todos. Se tomada essa posição, deve existir uma análise detalhada sobre esse aspecto, a fim de se conseguir uma contrapartida em termos de responsabilidade e conhecimentos de quem contrata. De nada adianta terceirizar problemas e deficiências na área de recursos humanos. Deve-se ter uma postura diferenciada e com uma visão a longo prazo, e que privilegie amplos aspectos, os quais serão vistos mais adiante.

Além do que já foi citado no texto, devemos destacar o potencial dos profissionais que atuam na área, como os que participam do ENTAC - Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído, promovido pela própria ANTAC. Assim como as propostas de CARPINTÉRO (1997), por exemplo, das inúmeras idéias saídas dos seminários promovidos pelo setor. Porém é preciso salientar e observar a forma como é gerenciado este potencial de Recursos Humanos, assim como a sua manutenção. Com certeza, acaba por gerar carências e deficiências, identificadas no trabalho do I.P.T. - Instituto de Pesquisa Tecnológica de São Paulo (1988) onde foram apresentados os principais gargalos tecnológicos do setor habitacional.

Para melhor compreender essa tabela, apresentaremos três componentes que identificamos para a análise da pesquisa relativos às problemáticas do Recursos Humanos.

3.2.1 - Quantificação dos recursos humanos

A primeira questão a ser colocada é de que não existe falta de mão de obra de nível técnico superior (engenheiros, arquitetos, tecnólogos, entre outros) seja qual for a sua formação, bem como de pessoal de produção diretamente envolvido em canteiro

(mestres, encarregados, pedreiros, serventes, entre outros) pelas próprias condições existentes hoje no mercado de trabalho em termos quantitativos.

Atualmente, com o comportamento de trabalho no setor, existe um excesso de oferta, fato observado em outras áreas, mas que não é tão significativo em função de que os profissionais que ficam disponíveis são absorvidos por outros setores.

O fato de que existe pessoal disponível no setor, não significa que não tenha a necessidade do seu trabalho, em qualquer das áreas, inclusive nas administrações públicas municipais, na tabela 13 esta posição é apresentada da seguinte forma: em média 39,4% das administrações acreditam que têm o necessário e apenas nos municípios com faixa populacional E (cidades de grande porte) há excesso (7,2%), estabelecendo uma pequena média de 1,8% no geral.

No entanto, com um número aproximado com o necessário, os que responderam em falta (média de 33,9%) demonstram um equilíbrio nesta questão, os demais que não responderam (média de 24,9%) demonstraram que, ou não quiseram se posicionar ou a questão não estava clara. Esse equilíbrio das respostas constituído se deve ao fato de que grande parte dos profissionais se ocupava de outras atividades na administração (obras diversas, aprovação de projetos entre outros), criando situações nas quais em determinados momentos se atua na área (quando existe “obras habitacionais”), acumulando funções e provocando deficiências no dimensionamento.

Uma outra questão se refere ao fato de que um empreendimento habitacional, desde a sua concepção até a construção, normalmente apresenta um tempo superior a 12 meses de duração, com diversas atividades em andamento e após essa fase sofre a inconsistência dos seus programas, fazendo com que o dimensionamento do pessoal seja variável, dificultando o desenvolvimento do trabalho a longo prazo.

A variedade das respostas de pesquisa deve-se ao fato de que as demonstrações diferem do modo com que desenvolvem a sua política habitacional no município, privilegiando ou não Recursos Humanos para a área.

TABELA 18 - O número de funcionários que trabalham na área habitacional

FAIXA	O NECESSÁRIO	EM EXCESSO	EM FALTA	NÃO RESPONDERAM
A	44,4%	--	22,2%	33,4%
B	29,8%	--	40,4%	29,8%
C	52,6%	--	31,5%	15,9%
D	50,0%	--	30,0%	20,0%
E	42,8%	7,2%	35,7%	14,3%
SP	x	--	--	--
TOTAL	39,4%	1,8%	33,9%	24,9%

O grande ponto neste item é a condição de estarmos tratando no trabalho de uma administração pública, que direta ou indiretamente, sofre de suas distorções e tem os seus efeitos. Não se trata neste caso de fazer comparações entre uma organização do setor privado, em que muitas vezes os reflexos e as conclusões são similares, mas torna claro que muitos aspectos são ampliados em função do componente político, que pode ser descrito a seguir:

- A estrutura do pessoal da área administrativa muitas vezes torna-se mais importante do que a estrutura de pessoal técnico. Por conseqüência, é criada uma desproporcionalidade e as distorções tornam-se maiores.
- Nos momentos de diminuição de pessoal, com poucas atividades em andamento de programas habitacionais, nem sempre a mesma ocorre de forma uniforme em outras áreas.
- As contratações de pessoal nem sempre ocorrem por necessidade de novos técnicos. Isto tem ocorrido de forma crescente, por se tratar de

uma área que envolve grandes recursos e que acabam sendo contratadas equipes de trabalho que nem sempre correspondem a esta necessidade.

O importante em termos de quantidade de recursos humanos, nas administrações na área habitacional, é que se tenha:

- Estrutura mínima de pessoal trabalhando no setor, de forma contínua e sem interrupção, e de acordo com as necessidades do município;
- Manter uma relação entre a estrutura administrativa e técnica compatíveis com os programas desenvolvidos.
- A equipe da área deve ser multidisciplinar.

3.2.2 - Qualificação e reciclagem profissional

A área do ensino que abrange a questão habitacional precisa de reformulações urgentes, pois ainda está estruturada em sua maior parte, com sua referência da década de 70, privilegiando as grandes obras e com uma visão pouco realista das condições enfrentadas pelos profissionais no dia a dia do projeto e na execução dos empreendimentos. Neste aspecto já existem algumas mudanças em disciplinas com esta preocupação. Em termos mais amplos estão sendo encaminhadas propostas de readequação nos currículos das escolas, mas já existem alguns exemplos efetivos dessas mudanças.

O país está se transformando apesar dos resultados da pesquisa, procurando novos caminhos, pois a partir da década de 90, ocorrem cada vez mais eventos sobre a questão da qualidade, ampliam-se os programas e cursos de atualização e de reciclagem profissional, que procuram suprir as deficiências que as universidades e as empresas não conseguem oferecer aos seus funcionários.

Esperamos que o setor habitacional também vá por este caminho, pois conforme identificamos na pesquisa apresentada na tabela 15, muito trabalho pode ser

desenvolvido em termos de qualificação e reciclagem profissional, pois, dos profissionais que atuam na área, um pouco menos da metade tem a qualificação necessária. O problema não é tão grave nas médias e grandes cidades, que apresentam uma alta média de qualificação, mas nas de menor porte os resultados são inferiores, devido às conseqüências de se utilizar uma mesma pessoa para desempenhar várias funções, sem que tenha formação profissional para o desempenho no setor.

TABELA 19 - O pessoal tem qualificação necessária?

FAIXA	SIM	NÃO	NÃO RESPONDERAM
A	33,4%	66,6%	--
B	38,2%	31,9%	29,9%
C	73,6%	10,5%	15,9%
D	60,0%	10,0%	30,0%
E	71,4%	7,2%	21,4%
SP	x	--	--
TOTAL	49,5%	24,7%	25,8%

Existe assim um grande trabalho a ser desenvolvido neste campo, desde a absorção das inovações tecnológicas até a aplicação de técnicas de planejamento.

O trabalho elaborado pelo IPT (1988) sobre a construção habitacional identifica a necessidade de formação adicional dos técnicos (engenheiros e arquitetos) e da mão de obra operária, conforme se apresenta:

“- Formação de engenheiros e arquitetos:

- Desempenho e custo;
- Desenvolvimento de produtos;
- Normalização técnica e controle de qualidade;
- Sistema de manutenção;
- Gerenciamento empresarial e operacional.

- *Formação de mão de obra:*

- Fabricação;
- Técnicas de execução;
- Registro de mecanismos tradicionais de conhecimento.”

Atualmente se fala muito em questão de desperdícios e em problemas de execução das obras habitacionais, mas muitos destes problemas são resultado de projetos mal elaborados e da implantação dos conjuntos que resultam na degradação do meio ambiente, deixando clara a falta de diretrizes técnicas para este tipo de implantação.

A identificação de problemas de qualidade dos recursos humanos dos que trabalham no setor não é a razão de todos os problemas, mas podem melhorar muito os programas a serem implantados. Deve existir uma postura permanente de atualização e formação das pessoas envolvidas, não por modismo, mas por uma consciência da necessidade de serem feitos investimentos e dada a devida prioridade a esta questão.

Um outro aspecto a ser colocado neste item é de que por se tratar de uma área que envolve de forma intensa a população, deve existir uma qualificação mínima para o desempenho de atividades de atendimento e prestação de serviços diretamente para o público em função de suas especificidade. O mesmo ocorre em relação ao trabalho conjunto com equipes multidisciplinares envolvendo, entre outras, a área social (assistentes sociais, sociólogos, psicólogos), cuja dinâmica estabelece o desenvolvimento de programas de trabalhos integrados.

3.2.2.1 - Treinamento

Conforme foi colocado no item anterior, para conseguir acompanhar as mudanças e a própria complexidade existente no setor habitacional, são precisos muitos cursos e programas de atualização. Atualmente ainda pouco se utiliza desses

recursos, apesar das necessidades, embora já esteja havendo grandes avanços nesta direção.

Na pesquisa, por exemplo, apresentada na tabela 16, embora o número da média de treinamento seja baixo (22,0%), já existe na área habitacional essa preocupação. São necessários esforços maiores, mas já é um começo, em função dos resultados obtidos.

TABELA 20 - Existe treinamento ou curso para o pessoal?

FAIXA	SIM	NÃO	NÃO RESPONDERAM
A	33,4%	66,6%	--
B	12,7%	57,4%	29,9%
C	31,5%	52,6%	15,9%
D	20,0%	50,0%	30,0%
E	28,6%	35,7%	35,7%
SP	x	--	--
TOTAL	22,0%	51,3%	26,7%

Nos treinamentos, além da atualização dos assuntos técnicos, outras questões devem ser privilegiadas.

Basicamente sobre este item ressaltaríamos algumas questões:

- É preciso existir não só um treinamento externo à empresa, com a participação nos cursos oferecidos, mas também internamente, direcionado para um trabalho em equipe, com multidisciplinaridades, obtendo-se assim resultados diretamente vinculados à dinâmica do dia-a-dia;
- Deve ser incentivado o treinamento em locais onde já existem programas habitacionais, próximos ou semelhantes, que serão montados ou que já estão

em andamento. Atualmente existe uma série de experiências resultantes de visitas, programas ou conseqüente troca de experiência. Embora com resultados positivos, nem sempre se consegue absolver toda a amplitude do trabalho, tendo esta prática;

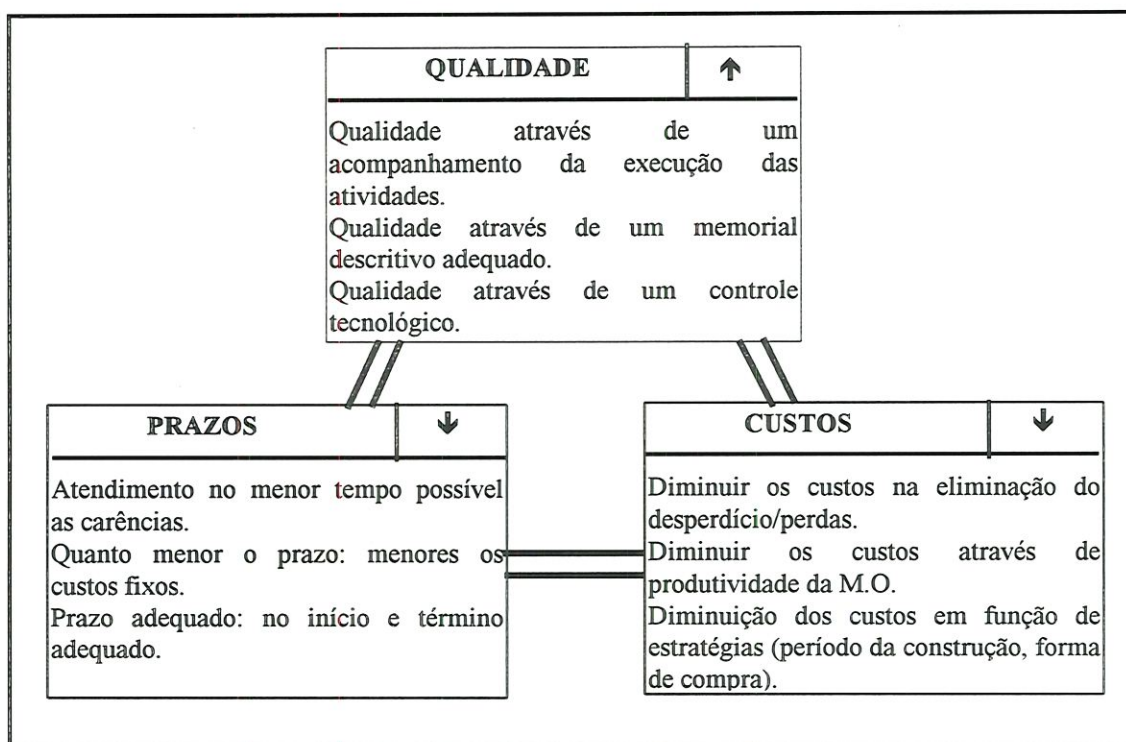
- Uma preocupação que se deve ter em treinamentos é que por ser a área habitacional envolvida com vários e amplos temas, deve haver cursos com essa mesma abrangência, contribuindo para que tenha uma visão mais ampla do trabalho que irá ser desenvolvido. Por exemplo, cursos na área ambiental.
- Deve haver treinamento em que se identifiquem não só os avanços tecnológicos do setor de edificação, mas também a forma como os mesmos devem ser absorvidos nos projetos e na execução;
- Deve existir uma preocupação com a informação e formação e conteúdo que contemplem o desenvolvimento de novos programas e a melhoria dos já existentes.

3.3 - Programas de Trabalho

A terceira condição importante que a administração municipal deve ter é de adotar programas de trabalho no desenvolvimento dos programas habitacionais.

É comum encontrarmos técnicos municipais reclamando da falta de tempo e de condições para a organização do trabalho na área habitacional. Não deixa de ser verdade essa afirmação, pelo fato que o volume de atividades é muito grande, as decisões são centralizadas e as solicitações são, em sua maioria, urgentes. A organização do trabalho é precária, ocasionando sérios prejuízos para a qualidade dos serviços e com poucas possibilidades de melhoria deste trabalho ao longo do tempo. A falta de um planejamento, de uma prefeitura na sua estrutura, desde um projeto urbanístico e da unidade habitacional mal elaborada, memoriais descritivos incompletos, até a execução de obras sem a devida atenção, fazem com que a administração, ao promover um programa habitacional, tenha muitas perdas de prazo, de qualidade e aumento de custos, conforme exposto na figura a seguir.

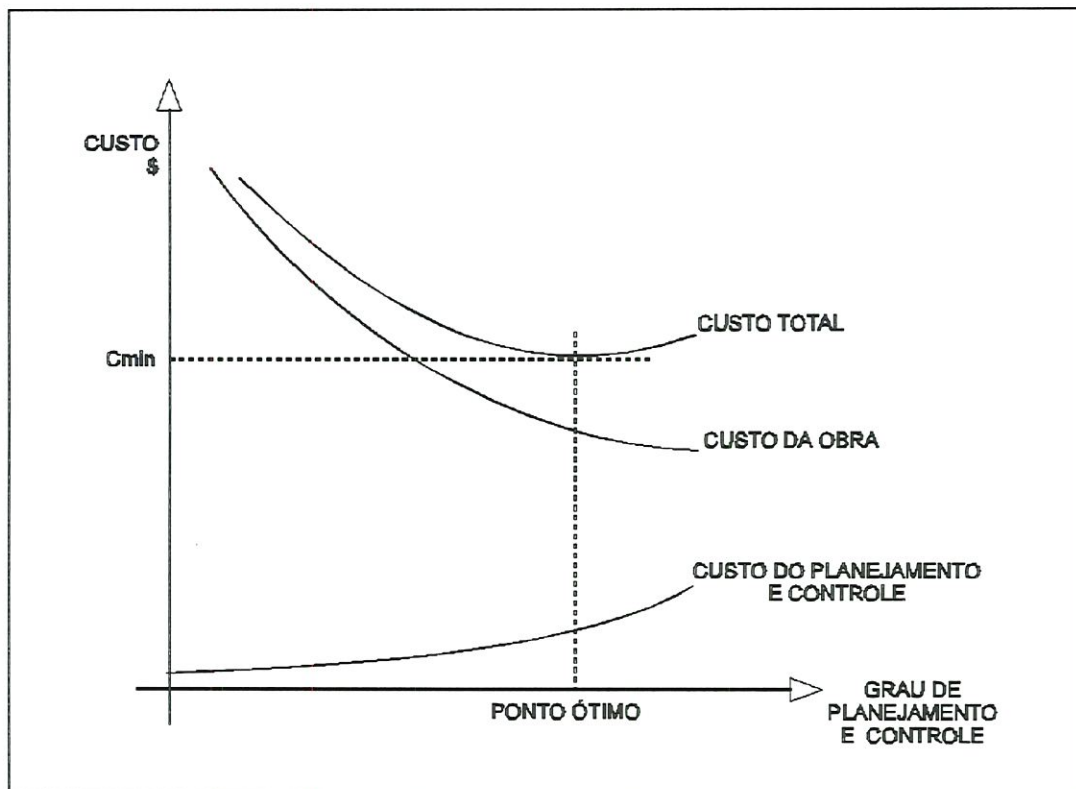
FIGURA 1 - Adequação de qualidade, prazos e custos



Todos os exemplos apresentados na figura podem ser levados em prática por qualquer estrutura organizacional e operacional de uma administração pública municipal na área habitacional, desde a menor até a mais complexa. O pressuposto básico, sem dúvida nenhuma, é de ter um profissional que tenha conhecimento técnico e habilidades para o desempenho dessas atividades. O dimensionamento de uma estrutura na área habitacional não deve ser colocado nos termos como mínimo ou máximo, mas de forma adequada. Uma estrutura adequada será aquela em que se poderá atender aos programas habitacionais, através de um modelo organizacional e sem número de recursos humanos que atendam esses programas em função dos prazos, qualidade e custos pré-estabelecidos, através de programas de trabalho.

Os próprios programas de trabalho devem também ser utilizados de acordo com as condições e as necessidades da própria estrutura organizacional e operacional, estabelecida para este objetivo. Nem mínimo, nem máximo de programas de trabalho, mas na faixa intermediária, buscando o ponto ótimo, conforme podemos ter como ilustração na figura estruturada do livro de ASSED (1986), adaptadas as construções.

GRÁFICO 5 - Planejamento e controle x custo total do empreendimento



Fonte: MURGEL, S.R. (1980)

O que é observado no gráfico de ponto ótimo é o que podemos chamar de adequada, ou seja, a utilização de programas de trabalho nos empreendimentos deve ser diretamente proporcional aos resultados finais os quais queremos atingir.

Outro ponto importante a ser abordado é da questão de informática nos programas de trabalho, pois a sua realidade é cada vez mais presente, desde que se tenha um entendimento do potencial de utilização, conforme apresenta ASSUMPÇÃO (1988). MARTUCCI (1991:296) apresenta a informática como instrumento de modernização e que muito temos a percorrer para que possamos ter nos trabalhos cotidianos a implantação de processos informatizados, pois os ganhos são significativos.

“Sabemos que a Informática permite que se façam simulações; se criem modelos; diminuam os tempos ociosos e praticamente se eliminem, de alguns

trabalhos específicos, as grandes perdas de energia humana; permite, também, que se criem mecanismos técnicos, tais como: bancos de dados de grande porte, tornando viável a troca de informações à distância; planilhas complexas de cálculos complexos, até então de difícil execução e controle manual; projeto e execução de peças mecânicas e eletrônicas de difícil elaboração sem os softwares gráficos, etc., etc., etc..”

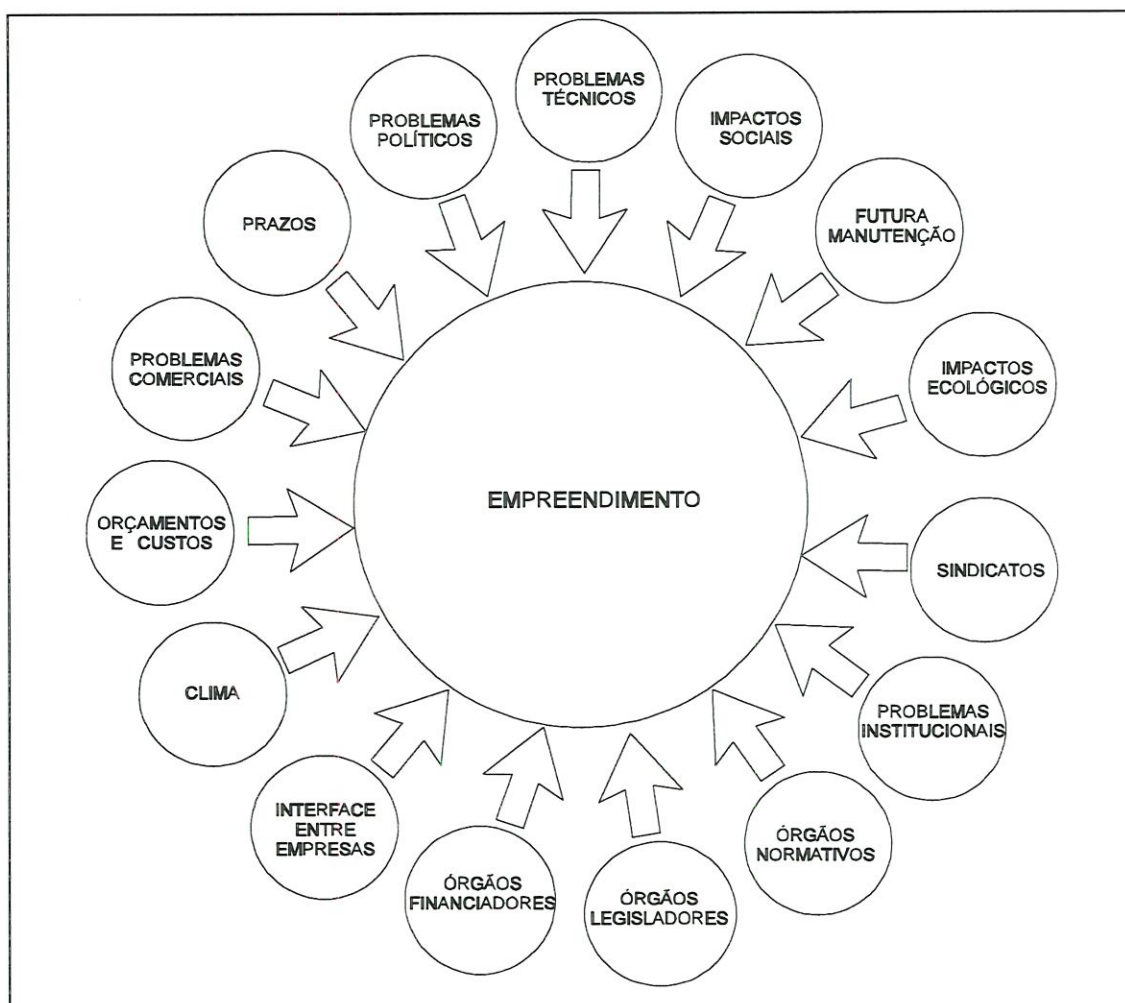
Sobre um exemplo de sua aplicação, apresentaremos num programa habitacional e de autoconstrução assistida, onde a utilização da informática nas várias etapas do programa oferece uma grande variedade de opções de aplicações.

Todas as questões abordadas no que se refere à preocupação em se destacar a importância de programas de trabalhos, aliadas a uma estrutura organizacional operacional adequadas devem utilizar a informática, para que os empreendimentos na área habitacional sejam corretamente executados em cada uma das suas fases (viabilidade, implantação e operacionalização), conforme apresenta MURGEL (1980), que define o que seja um empreendimento:

“O conjunto de esforços desenvolvidos por múltiplas organizações na execução de atividades não rotineiras e multidisciplinares, por um período de tempo limitado, dentro de um orçamento estabelecido, visando alcançar objetivos definidos e com parâmetros de qualidade pré-fixados.”

No mesmo texto, MURGEL (1980), cujo objetivo é demonstrar a complexidade e as interferências que o empreendimento tem ao longo de sua duração, apresenta na figura abaixo descrita, alguns pontos que devemos levar em conta ao optarmos e estruturarmos o nosso trabalho.

FIGURA 2 - Alguns pontos de interferência em um empreendimento



Fonte: MURGEL, S.R. (1980)

Portanto, ao apresentarmos os programas de trabalho aqui descritos nos próximos itens, levamos em conta a preocupação de apresentarmos o que consideramos como os pontos essenciais de desenvolvimento neste tema.

3.3.1 - Planejamento

Em todo o trabalho na área de planejamento, no gerenciamento em si, de qualquer programa, faz-se necessário questionar em que medida o mesmo produz resultados que subsidiem a tomada da decisão. Muito pouco é investido em programas de planejamento no país e o que se investe é mal aproveitado, pois, na

maioria das vezes, isso é feito apenas para controle, ou seja, são criados relatórios cujos resultados não são levados adiante, tornando-se em sua maioria extemporâneos e só servem para acumular dados apenas de um setor específico da empresa ou órgão público. A partir do momento em que se toma a decisão de que o planejamento deve ser utilizado no âmbito do trabalho a ser desenvolvido, devemos nos reportar à análise apresentada pelo ASSED (1987) que indica que podemos implantar programas de planejamento, a avaliar seus custos e quais as conseqüências poderá trazer para o custo total, acrescentando-se uma avaliação sobre o prazo e a qualidade.

Além desse fator, deve haver a preocupação mais ampla da construção para que não seja apenas uma obra, mas que seja aplicado o conceito do empreendimento em toda sua abrangência no trabalho de planejamento, conforme apresentamos em MURGEL (1980), no item anterior.

Para melhor compreendermos a condição das administrações públicas no que se refere ao acompanhamento de um empreendimento habitacional, destacamos duas etapas: obra e projeto, cujos resultados apresentaremos nas tabelas 21 e 22.

TABELA 21 - Relatório de acompanhamento de obras

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO	NÃO RESPONDERAM
A	22,2%	77,8%	--
B	19,1%	55,3%	25,6%
C	31,6%	42,1%	26,3%
D	60,0%	30,0%	10,0%
E	50,0%	35,7%	14,3%
SP	x	--	--
TOTAL	30,2%	51,3%	18,5%

TABELA 22 - Relatório de acompanhamento de projetos

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO	NÃO RESPONDERAM
A	22,2%	77,8%	--
B	17,0%	53,1%	29,9%
C	36,8%	31,6%	31,6%
D	50,0%	40,0%	10,0%
E	42,9%	35,7%	21,4%
SP	x	--	--
TOTAL	28,7%	47,7%	23,9%

Apenas na média das respostas de aproximadamente 30% dos municípios é que há qualquer tipo de acompanhamento, seja de obras (30,2%) ou de projeto (28,7%), com médias maiores nas cidades de médio e grande porte. Demonstra-se, assim, a necessidade de um trabalho de conscientização da necessidade desse acompanhamento. Por se tratarem de empreendimentos habitacionais nos quais os recursos aplicados são altos, qualquer tipo de alteração no que foi programado pode levar a sérios prejuízos para o município, seja de qualidade, prazo ou de custos. Muitas vezes, esse prejuízo é repassado para o futuro morador.

Por isso descreveremos alguns tipos de instrumentos de planejamento que auxiliarão o seu acompanhamento.

3.3.1.1 - Relatório de análise de viabilidade

Um dos instrumentos para planejar o empreendimento habitacional é o que chamamos de relatório de análise de viabilidade ou estudo preliminar, cujo objetivo é estabelecer com um certo grau de precisão se a construção é viável ou não.

Pode parecer estranho elaborar um estudo para a construção de um conjunto habitacional para um país com falta de moradia em grandes proporções, mas ocorrem sérios problemas de implantação, de ocupação, de custo, contrariando até mesmo diretrizes do plano diretor do próprio município, quando cada caso deva ser analisado para cada tipo de terreno e para faixa de renda da demanda a ser contemplada pelo plano. Atualmente existe uma crescente utilização desse tipo de instrumento no setor privado, e também poderia fazer parte da prática das administrações públicas para que possam atingir os seus objetivos, com um grau de segurança maior na implantação de qualquer empreendimento.

Para que se tenha uma base, apresentaremos o que ASSED (1986) descreveu como os itens fundamentais para uma análise de viabilidade de um empreendimento de construção civil, de forma resumida, a qual chamou de Relatórios Preliminares. Vejamos:

“ESTUDOS PRELIMINARES

A. Relatórios Preliminares

- A.1. Região
- A.2. Estudos de Marketing
- A.3. Informações sobre o Terreno
- A.4. Legislação Urbana
- A.5. Ante Projeto de Arquitetura
- A.6. Receita

B. Orçamento de Estudo

- B.1. Custo Global de Construção
- B.2. Custo Financeiro
- B.3. Custo Administrativo e Custo Tributário
- B.4. Custo de Vendas
- B.5. Custo de Terreno

C. Análise de Viabilidade”

É claro que devemos adaptar para empreendimentos na área pública, porém muitos conjuntos habitacionais acabam sendo construídos e chegam a um valor final de prestação incompatíveis com a renda dos inscritos nos programas municipais de habitação. Criam-se condições artificiais, ou subsídios posteriormente definidos para que as famílias possam se integrar e absorver o financiamento. A análise de viabilidade que descrevemos anteriormente se restringe aos itens econômicos financeiros, porém para uma viabilidade completa devemos analisar as condições físicas da área, as quais veremos mais detalhadamente no item de loteamentos.

3.3.1.2 - Quebra da estrutura do empreendimento

É a técnica que consiste em dividir o empreendimento em vários níveis, detalhando suas fases e atividades até a parte que for necessário para tomar as decisões quando da sua implantação e desenvolvimento. A principal importância de um trabalho desta natureza é a preocupação com as listagens de todas as atividades possíveis que poderão ocorrer, visando minimizar fatores surpresa, com melhores condições para equacionar os custos e prazos do empreendimento.

Basicamente é uma listagem estruturada com itens que facilitam a visualização das atividades possíveis de identificação de um empreendimento. A quebra das atividades (ou itens) ocorre em vários níveis, podendo chegar até os insumos (material e mão de obra), auxiliando o orçamento.

A título de exemplo, apresentaremos na figura a seguir a tabela da Quebra de Estrutura do Empreendimento, na área habitacional, resultando os níveis: fases e etapas, apresentando as principais atividades.

QUADRO 3 - Quebra da Estrutura de um Empreendimento Habitacional

	FASES	ETAPAS
EMPREENDIMENTO HABITACIONAL	Viabilidade	Dados Básicos Orçamento Análise de Viabilidade
	Marketing	Plano Estratégico Divulgação
	Projetos	Proj. Urbanístico Proj. Arquitetônico Proj. Estrutural Proj. Hidráulico Proj. Elétrico Proj. Fundação Inst. Especiais
	Implantação	Programação Canteiro de Obras
	Construção	Infra Estrutura Super Estrutura Vedação Esquadrias Madeira Esquadrias Metálica Cobertura Inst. Hidráulica Inst. Elétrica Forros Imper/Isol. Térmica Revest. Interno Revest. Externo Pisos Internos Vidros Pintura Serviços Complem. Elevadores (caso tenha) Equip. Especiais
	Assembléia/Recepção aos Novos Moradores	Convocação Reunião
	Incorp./Pós Ocup.	Incorporação Pesquisa Pós Ocupação
	Fechamento	Fechamento Banco de Dados

3.3.1.3 - Outros instrumentos de planejamento

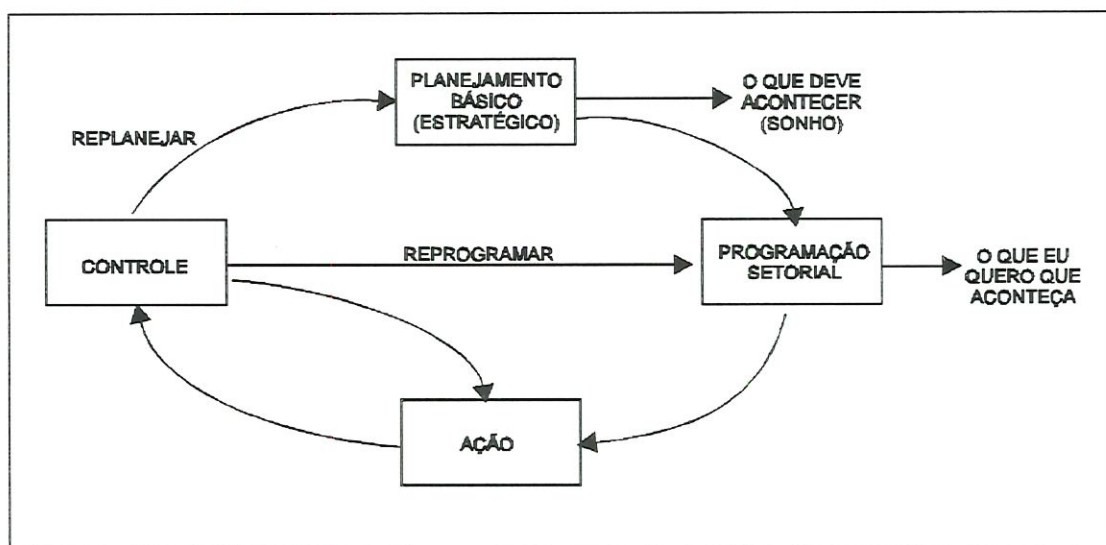
Além dos instrumentos de planejamento apresentados existem inúmeros outros, tais como, cronograma físico e financeiro, gráfico de GANTT, PERT/CPM por exemplo, basicamente usados, auxiliados pela informática. A questão não é colocar uma série de instrumentos de planejamento, que são muitos, mas de observar o quanto e quando eles podem ser utilizados, assuntos estes abordados em vasta literatura, tais como nos já citados ASSUMPÇÃO (1988), MURGEL (1988), ASSED (1987) entre outros como por exemplo NETTO (1988), LIMA (1997), GOLDMAN (1997).

3.3.1.4 - O ciclo do planejamento

Muitos artigos e trabalhos na área acabam apresentando o planejamento como uma das etapas no início de um empreendimento, a partir do qual serão desenvolvidas as outras etapas. O planejamento deve ser visto como um ciclo que se processa em todas as etapas, passando pelo planejamento estratégico e programação até o controle da execução, com informações obtidas nessas fases e com controles possíveis para melhor atingir aos objetivos esperados.

O que estamos querendo apresentar é uma mudança de atitude, onde o planejamento passa de uma atitude passiva em um empreendimento, para uma atitude ativa, ao longo do tempo e conforme se obtêm periodicamente as informações e os resultados de cada atitude. Na figura obtida no trabalho de MURGEL (1980) podemos melhor compreender essa dinâmica.

FIGURA 3 - Ciclo do planejamento do empreendimento



Fonte: MURGEL, S.R. (1980)

No planejamento básico (estratégico) a pergunta que se fez é o que deve acontecer (sonho), enquanto na programação setorial é o que quero que aconteça. O controle, no caso, passa a funcionar como um banco de dados, armazenando os resultados para uma ação imediata e de geração de índices que sirvam tanto para avaliar o próprio empreendimento em questão, bem como os futuros. Esse também passa a ser um grande desafio do planejamento: detectar os erros e corrigi-los o quanto possível, evitá-los nas próximas implantações, sempre.

3.3.2 - Projeto

Assim como o planejamento, o projeto é um elemento definidor de um empreendimento, sendo necessário para isto ressaltar algumas questões. Uma das questões que deveriam ser abordadas é a respeito do apoio para elaboração de projetos. É comum ocorrer que os projetos sejam feitos com grande rapidez, com o objetivo de montar o pacote com documentos para solicitar financiamentos de unidades habitacionais em programas lançados pelo governo federal ou estadual. Pode parecer inevitável diante dos anúncios e rápidas convocações para este tipo de programa, mas uma boa medida a ser tomada é o município ter um estoque de terras

com a elaboração antecipada dos projetos para qualquer tipo de evento futuro. Quando isto não puder ser feito, mas existir um tempo mínimo, deve-se ao menos traçar as bases das diretrizes dos projetos, mesmo que provisoriamente e sujeitas a alterações, apenas para compor o processo para solicitações de recursos, ficando o detalhamento para uma etapa posterior, ressaltando todas as necessidades e preocupações básicas de um processo como este.

Na fase da elaboração do projeto é que ocorrem as grandes diretrizes que compõem o empreendimento. As fases de análise de viabilidade e de projeto são responsáveis por grande parte das influências (para menor ou maior) dos custos, prazos e qualidade de sua construção, sem necessariamente corresponder a grandes custos em comparação às outras etapas.

Nos itens da seqüência, abordaremos os principais pontos da fase de um projeto de um empreendimento habitacional.

3.3.2.1 - Insumos para a elaboração dos projetos urbanísticos

Sobre esse aspecto é preciso ressaltar que é necessário ter todos os insumos para a elaboração dos projetos os quais podemos resumir em:

- Base topográfica;
- Dados relativos ao meio físico;
- Restrições legais;
- Condições do entorno;
- Plano básico do uso do solo na área.

As preocupações com o meio físico estão se ampliando a cada dia, em função dos problemas ambientais cada vez mais graves que são apresentados na implantação de conjuntos habitacionais, na maior parte das vezes sem uma diretriz municipal de desenvolvimento urbano, conforme apresenta RIBEIRO (1995) em seu trabalho. É

preciso cada vez mais uma conscientização sobre essas questões, na medida em que existe um processo de metropolização regional, de acordo com SANTOS (1997) e mesmo as cidades de pequeno e médio porte necessitam de instrumentos eficazes e norteadores, como por exemplo, os Relatórios de Impacto Ambiental, na medida que o município sofre em menor e maior grau com interferências, quando da implantação dos conjuntos habitacionais.

3.3.2.2 - Etapas para a elaboração dos projetos do urbanísticos

Devem existir etapas para a elaboração dos projetos, de tal forma que em cada uma delas possa ser acrescentada outras informações, em um processo interativo. Essas etapas poderiam ser:

- Estudo preliminar: com diretrizes de ocupação, estimativas e densidade e hierarquia das vias;
- Projeto básico: traçado do sistema viário, disposição e demarcação dos lotes e outras ocupações;
- Projeto executivo: todas as informações devem ser detalhadas com o dimensionamento da infra-estrutura e em condições para a execução.

Destacamos neste item o excelente trabalho desenvolvido pelo I.P.T. (Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo) através dos seus manuais de orientação, assim como os critérios de urbanização para empreendimentos habitacionais, desenvolvidos por MORETTI (1993), em seu trabalho de pesquisa.

3.3.2.3 - Projeto das unidades habitacionais

Neste item específico existem trabalhos que destacam a necessidade de princípios básicos quanto ao projeto do produto, aqui colocados como referencial para este trabalho. MARTUCCI (1990:310-311) destaca esses princípios no seu documento-tese.

“I - Atendimento aos Requisitos, Condições e Parâmetros dados pelas Características Regionais e Capacidade Tecnológica Instalada.

Este atendimento diz respeito às características regionais de toda estrutura produtiva instalada. Ou seja, tendo em vista a existência, em nosso país, de diversidades climáticas, culturais e geopolíticas, não se poderiam estabelecer requisitos, condições, critérios e parâmetros únicos para todas as regiões, sem que se incorresse em erros crassos de projeto. Assim sendo, existe a necessidade de serem levantados e analisados, previamente, os elementos de projeto relativos a: história, cultura, clima, topografia, recursos naturais, potencial tecnológico e industrial, etc., de cada região. Este procedimento abrirá a possibilidade de se montar bancos de dados informatizados, em rede nacional e a um custo perfeitamente amortizável pelos órgãos de fomento à pesquisa, através do financiamento de trabalhos de investigação multidisciplinares e inter-institucionais.

II - Atendimento aos Requisitos Funcionais e Ambientais.

Estes requisitos dizem respeito ao USO da edificação habitacional e abrangem tanto os requisitos Econômicos (Durabilidade, Manutenção, Flexibilidade, etc.), quanto os de Habitabilidade (Conforto, Funcionalidade, Estética, Segurança, Higiene, Salubridade, etc.).

III - Atendimento aos Princípios de Racionalização do Produto quanto à sua Produção.

A racionalização do Produto quanto à sua PRODUÇÃO está extremamente interligada às práticas de projeto que levem em conta, entre outros, os princípios da: Modulação, Padronização, Precisão, Normalização, Permutabilidade, Mecanização, Repetitividade, Divisibilidade e Transportabilidade.”

Todos esses princípios exigem desenvolvimento e dedicação para que o produto final seja compatível com os seus objetivos, dos profissionais envolvidos

nesta área. No anexo do trabalho apresentaremos um quadro de produtos e projetos, necessários aos empreendimentos habitacionais. Veremos a seguir algumas observações e preocupações que devemos ter sobre os projetos das edificações habitacionais.

- Projeto-padrão:

É comum em projetos de habitação popular a utilização de modelos-padrão, normalmente enviados por quem promove o programa, trazendo na sua definição (desenhos e memoriais descritivos - padrão) materiais inadequados para o clima da região e para o mercado produtor, encarecendo os custos, com um agravante: repetindo erros de concepção, detalhamento e sistemas construtivos fora das especificações técnicas de construção.

É muito comum, nesses casos, no encaminhamento apressado dos projetos e na implantação dos lotes na planta da área, as unidades ficarem mal posicionadas com relação à quadra e à insolação, reproduzindo na íntegra o que é chamado popularmente no meio “projeto carimbão”. É necessário evitar este tipo de postura, prática tão comum no setor habitacional de interesse social.

- Unidade evolutiva:

Pelo valor atual das construções e pelas condições financeiras das famílias que são atendidas por programas de habitação popular, acabam-se projetando unidades mínimas para os futuros moradores.

Quando não for possível construir uma unidade com área mínima compatível com as necessidades dos moradores, fato que se repete na maioria das vezes, deve-se trabalhar no projeto com a idéia de uma inevitável ampliação, que seja racional e de fácil execução.

Nesses casos, é importante assessorar os futuros moradores com algumas alternativas, pois, com ou sem apoio, essas alterações acabam ocorrendo. No caso de apartamentos, as dificuldades se tornam quase intransponíveis, devendo-se garantir a área necessária para a demanda existente e trabalhar com os custos de acabamento, quando for possível.

- Inovações nos projetos:

É baixa a criatividade da maioria dos projetos em habitação popular, “pobres” na sua arquitetura e na sua implantação. É preciso inovar sem que isso represente algum aumento nos custos. Proposta de fachadas e cores diferenciadas, recuos alternados, preocupação com detalhes de telhados e de distribuição de áreas podem “enriquecer” em muito a qualidade das propostas. Muitas das vezes pode-se tirar partido das condições naturais do terreno. Felizmente já estão sendo produzidas em números cada vez mais expressivos unidades com esta preocupação, conforme podemos ver nos trabalhos apresentados nos documentos da P.M.S.P. (Prefeitura Municipal de São Paulo (1991)).

- Projeto completo:

O projeto deve ser completo, não só em relação à arquitetura, mas também em relação às estruturas, instalações, infra-estrutura e até paisagismo, se for possível, com todos os detalhes e fracionalizados a fim de dar uma visão integralizadora que busque a melhor qualidade do produto final.

- Qualidade do projeto:

Independentemente de ser um projeto urbanístico ou de uma unidade habitacional, os projetos devem ter um controle de qualidade, tanto de acompanhamento ao longo do processo de elaboração, quanto na recepção de cada etapa e do produto final.

Na pesquisa feita sobre esta questão encontramos os seguintes resultados, apurados na tabela 23.

TABELA 23 - Programa de qualidade de projetos

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO	NÃO RESPONDERAM
A	33,4%	66,6%	--
B	25,5%	46,6%	27,7%
C	42,1%	26,3%	31,6%
D	30,0%	60,0%	10,0%
E	28,5%	57,1%	14,4%
SP	--	x	--
TOTAL	30,2%	46,7%	23,1%

De forma bastante expressiva, durante as nossas expectativas encontramos 30,2% dos municípios desenvolvendo este tipo de trabalho, porém pela sua importância e pelos resultados finais que podem ser obtidos de racionalização, economia e reestruturação do usuário, devem ser tomadas medidas de conscientização para um maior desenvolvimento deste programa de qualidade dos projetos.

É possível elaborar um trabalho com esse objetivo, desde que a administração pública, independentemente da contratação de terceiros ou na utilização de equipe própria, tenha parâmetros preestabelecidos de qualidade, listagem dos produtos intermediários e finais, de acordo com o seu nível de exigência. Não falta só um controle de qualidade dos produtos, mas também saber efetivamente o que seja esta qualidade, necessária para a obtenção de um bom empreendimento.

3.3.3 - Sistemas, sub-sistemas, componentes e materiais

Existe um amplo campo para que a construção civil desenvolva trabalhos na área dos sistemas, sub-sistemas, componentes e materiais, principalmente quando se trata do setor habitacional. No caso, apresentaremos as etapas envolvendo esse tema e ressaltando em especial as preocupações que a administração pública municipal terá, independentemente de estar executando diretamente ou fiscalizando uma obra.

3.3.3.1 - Especificação

Normalmente existe um memorial descritivo padrão e, conseqüentemente, uma especificação-padrão, nem sempre refletindo a realidade de cada empreendimento. É freqüente encontrar componentes relacionados que não são mais fabricados, dimensões sem a coerência com as mínimas especificações exigidas em projetos, chegando a existir em alguns casos itens completos, mencionados sem nenhuma relação com a construção proposta.

É necessário que se faça uma apurada atenção às especificações, uma vez que as mesmas servem de subsídios para as compras. Apresentamos como proposta a criação de um banco de dados que seja o mais completo possível, com todas as especificações utilizadas ou com potencial de utilização, para que cada empreendimento a ser implantado possa ser estruturado e adequado aos itens já arquivados, formulando ou adaptando os que faltam de acordo com as diferenças existentes.

3.3.3.2 - Compra

Quando a compra dos sistemas, sub-sistemas, componentes e materiais é realizada pela própria administração pública, é preciso que a área que desempenha essa função tenha experiência no setor e conheça o tipo dos produtos, ou tenha uma especialidade mínima na área de construção.

Essa observação é feita por duas razões. Primeiro, é que normalmente em prefeituras o setor de compras se encarrega da aquisição dos vários itens das diversas áreas administrativas, inclusive materiais e construção. Por isso, não é possível exigir de imediato um conhecimento um pouco mais amplo dos produtos existentes, da qualidade deles, das diferenças entre os chamados similares e que tenha a capacidade para acompanhar as mudanças e as inovações introduzidas pelos fornecedores. Segundo, é a inexistência de uma integração com a área técnica durante os processos de compra. Esse procedimento é necessário para que se tenha um eficiente mecanismo de compra, com um banco de dados de fornecedores, fichas de cotações e permanente busca de qualidade da compra para obtenção dos melhores resultados.

3.3.3.3 - Recebimento

O trabalho de informação entre o setor de compra, o técnico e o canteiro de obras é fundamental para o recebimento dos sistemas, sub-sistemas, componentes e materiais. As informações sobre a quantidade e qualidade do produto a ser entregue são dados mínimos para que o responsável pelo recebimento na obra tenha condições de desempenhar com eficiência a sua função. Conforme será visto posteriormente, também deve existir um controle de recebimento.

3.3.3.4 - Armazenamento e transporte

Estão sendo cada vez maiores as preocupações nas obras em relação ao armazenamento e transporte em virtude de serem elementos importantes para a eliminação do desperdício e perdas durante a construção. Com a necessidade de diminuição dos custos de estocagem, faz com que sejam tomadas providências para a sua minimização. Quanto menor o estoque, melhor se administram as compras, menor a área a ser preservada, menor o custo e menores são as possibilidades de quebras ou perdas.

Mas é necessário ter critérios para o armazenamento, por tipos, posicionamento nos depósitos e nas áreas disponíveis. Todas essas preocupações devem ter ligação com o seu respectivo transporte, em termos de equipamento a serem utilizados, os fluxos na área de todo o empreendimento, conforme será visto no projeto de produção civil, no item sobre execução.

3.3.3.5 - Manuseio e aplicação

Além da preocupação com os lugares adequados para a aplicação dos materiais, com os componentes especificados corretamente e com todos os equipamentos necessários e compatíveis ao seu emprego, é na mão de obra que se resume grande parte das preocupações desse item. É necessário que as equipes de trabalho estejam treinadas e preparadas para esse tipo de atuação, ou seja, a de operarem os equipamentos e o modo de como devem ser aplicados os produtos, pois a falta de preparo é uma das maiores causas de desperdício e mal emprego dos materiais. Se for necessário, deve haver treinamentos periódicos com o objetivo de melhorar a qualidade da mão de obra.

3.3.3.6 - Controle tecnológico

Muitos profissionais quando ficam preocupados com o controle tecnológico da obra, dirigem-se quase que exclusivamente aos serviços feitos por concreto armado. Atualmente, já existe uma preocupação maior com outros materiais e componentes. Está sendo reformulada a visão de que o controle tecnológico seja o próprio programa de qualidade da construção, quando na realidade é apenas uma parte desse.

A quantidade de materiais com dimensões fora da especificação, componentes fora das normas, por exemplo, e tantas outras distorções exigem que o profissional fique atento também a esses detalhes durante a construção, exigindo os controles

(inclusive do recebimento) desde o início. Podem ser garantidas essas condições através de cláusulas nos contratos de compra.

3.3.3.7 - Sistemas, sub-sistemas, componentes e materiais inovadores

O profissional não deve ficar restrito aos sistemas, sub-sistemas, componentes e materiais utilizados tradicionalmente nas construções habitacionais, devendo inteirar-se das inovações na área, através de participação em cursos, seminários técnicos, leitura de revistas especializadas, a fim de comparar os desempenhos e verificar as reais possibilidades de emprego dos produtos, técnicos e serviços.

A outra preocupação nesse sentido é não fazer de cobaias os futuros moradores. Deve-se utilizar as inovações com conhecimento de suas condições, aplicações, restrições e conseqüências.

3.3.4 - Execução

Para que a execução de um empreendimento tenha o sucesso esperado, são necessárias determinadas condições básicas para que ele se concretize. Com as constantes pressões para o início das obras, muitas vezes resultantes de compromissos assumidos anteriormente, representando promessas das realizações da administração municipal, atropela-se todo um trabalho em desenvolvimento de implantação do empreendimento. Só durante o andamento de construção é que se acaba corrigindo alguns problemas da sua condução, embora não seja possível reverter a tabela na maior parte das vezes. É preciso ter informações, tais como os projetos completos, memoriais descritivos e todos os elementos de planejamento, tais como cronograma e orçamentos, que servirão de subsídio para que se organize a execução e avalie os seus resultados.

3.3.4.1 - Produção

Faz-se necessário ter uma listagem de todos os serviços que serão desenvolvidos durante a construção e, após, uma análise um pouco mais detalhada desta. Deve haver também uma descrição da forma como serão feitas essas atividades, ou seja, qual o pessoal diretamente responsável pelo trabalho, a quantidade de material, de equipamento e de ferramentas. Com esses dados é possível ter condições para planejar cada etapa da obra, identificando seus principais gargalos.

3.3.4.2 - Projeto de produção

Normalmente, o canteiro de obra é implantado sem planejamento e sem grandes preocupações, de acordo com as necessidades e de forma fragmentada. O projeto de produção apresenta várias atividades básicas. Do levantamento de todos os condicionantes físicos (redes de água, luz, entradas e saídas, levantamento planialtimétricos da área e outras informações adicionais) aos dados básicos para a construção do empreendimento, efetivamente se desenvolveria um plano de produção das unidades habitacionais. Neste plano são estabelecidos os locais onde serão implantados os escritórios, almoxarifados, refeitórios, guarita, alojamento, bem como as unidades produtivas de concreto, forma, ferragem de instalação e da fabricação de componentes.

Um projeto como esse deve levar em conta os sistemas de transporte a serem utilizados, os volumes e as áreas de armazenamento, dimensionamento e instalação de equipamentos. Quanto maior for o detalhamento da produção, melhor serão as condições para se intervir na construção, melhorando a sua execução, racionalizando os processos de trabalho e otimizando os prazos e os custos.

É através do projeto de produção que os profissionais da área de construção podem expressar toda a estratégia de desenvolvimento do empreendimento

habitacional. A repetitividade de alguns processos e o número de pessoas envolvidas na produção leva à ampliação da importância deste trabalho.

3.3.4.3 - Programa de higiene e segurança no trabalho

Infelizmente, o setor da construção civil registra um dos maiores índices de acidente de trabalho dos setores industrializados do país, demonstrando a falta de preocupação com esta questão. Montar um programa como este é ao mesmo tempo buscar não só a diminuição dos referidos índices, como criar condições para que as obras sejam melhor executadas, pois têm relação não só com a indicação dos equipamentos de proteção individual e coletiva, mas com procedimentos e práticas visando criar condições seguras para a execução das atividades, integradas com o planejamento da construção, da implantação do canteiro, do fluxo de trabalho e etc. É preciso mudar as práticas nesta área que ainda são comuns e que refletem diretamente na qualidade de todo o empreendimento.

Para identificar o quanto os municípios estão preocupados com algum trabalho, na área de higiene e segurança do trabalho, foi feita esta pergunta, a qual apresentamos na tabela 24.

TABELA 24 - Programa de higiene e segurança de trabalho nas obras

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO	NÃO RESPONDERAM
A	11,1%	88,9%	--
B	14,8%	53,1%	32,1%
C	21,0%	47,4%	31,6%
D	20,0%	50,0%	30,0%
E	28,5%	57,1%	14,4%
SP	--	x	--
TOTAL	17,4%	55,9%	26,7%

Como já esperávamos, o índice médio foi de 17,4%, demonstrando o quanto ainda tem trabalho de conscientização a ser feito, sobre essas questões. Embora apresentem-se resultados mais significativos com as cidades de grande porte, mesmo assim é um número pequeno, até porque do ponto de vista da legislação vigente passa a ser obrigatório a partir de um número mínimo de funcionários, com a instalação da CIPA - Comissão Interna de Prevenção de Acidentes.

As condições oferecidas para os programas habitacionais que envolvam a participação dos futuros moradores na própria obra são precários. Os recursos nem sempre contemplam as ferramentas de trabalho e os equipamentos de proteção individual, entre outros. Com certeza a questão central do Programa de Higiene e Segurança do Trabalho é mais uma questão de filosofia do trabalho, consolidada por questões culturais, mas uma questão de recursos. Medidas simples podem contemplar ações que visam eliminar as condições e atos inseguros nas obras.

3.3.4.4 - Qualidade de execução

Pode-se dizer que os pontos anteriores apresentados neste item atingem e são diretamente formadores de uma boa ou má qualidade na execução da construção. O que se pode acrescentar é algo em relação a seu controle. Para isto é preciso saber quais são os parâmetros e índices que desejamos alcançar e como primeira atividade identificar quais serão os principais pontos a serem controlados. Não se deve deixar para o final da construção este controle, é preciso estabelecer mecanismos em cada uma de suas etapas e ao longo da execução das atividades objetivando a prevenção. É importante destacar também que não deve haver distinção em termos de qualidade para uma construção habitacional popular ou qualquer outro tipo de obra. Sempre é necessário buscar a qualidade, em quaisquer condições, pois só assim avançaremos na modernização da construção civil.

Após a execução de todas as atividades da construção é importante que se tenha um relatório geral de todas as fases do empreendimento, avaliando o que foi

realizado em comparação ao programado para servir de subsídio para os futuros trabalhos.

Na tabela 25 apresentamos os resultados da pesquisa no que se refere a existência ou não de programas de controle qualidade nas obras. Vejamos o tabela:

TABELA 25 - Programa de controle de qualidade nas obras

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO	NÃO RESPONDERAM
A	38,8%	61,2%	--
B	23,4%	51,0%	25,6%
C	42,1%	31,6%	26,3%
D	50,0%	40,0%	10,0%
E	28,5%	50,0%	21,5%
SP	--	x	--
TOTAL	32,1%	46,7%	21,2%

Os resultados até que foram expressivos, com uma média de 32,1% e com excelentes resultados, em destaque para as cidades de médio porte, em função de que representa um programa como este. Muitos técnicos ainda confundem controle de qualidade com controle tecnológico. Acreditam que o fato de ser ensaiado um ou outro componente (concreto na sua maioria) já acaba por ter esta atividade cumprida. Sabemos que o controle tecnológico é uma parte de todo o trabalho que deva ser feito.

3.3.5 - Uso e manutenção

Em empreendimentos habitacionais das administrações municipais, muito pouco se fala do seu uso e conseqüente manutenção. Todas as atenções estão voltadas para a produção e muito pouco se faz para avaliar se o que foi construído

está tendo um bom uso. As inaugurações se resumem à entrega das chaves dos programas desenvolvidos, são vistas com os objetivos essencialmente políticos e só para este fim. Vejamos algumas das preocupações que se poderiam e deveriam ter.

3.3.5.1 - Recepção aos novos moradores

Não é freqüente uma família estar envolvida em um programa habitacional, na sua grande maioria, é a primeira e única vez e para tanto carrega junto de si expectativas, costumes e referenciais que fatalmente terão influência no uso da futura habitação. Por muitos anos provavelmente estará pagando prestações e executando ampliações das edificações em comparação as que foram inicialmente construídas. Qualquer que seja a situação e o tipo de programa, deve haver um trabalho de recepção aos novos moradores.

É preciso esclarecer, por exemplo, ponto por ponto do contrato a ser assinado, com antecedência e descrito de maneira que possa ser entendido e detalhando-se os principais aspectos. Deve-se ter todas as informações técnicas referentes à obra, tais como os sistemas, sub-sistemas, componentes e materiais utilizados, o potencial e a capacidade de uso em termos de resistência de áreas de edificação, localização das instalações hidráulicas e elétricas, forma de uso e manutenção. Todas essas questões técnicas devem estar contidas no manual do proprietário e em anexo todos os projetos necessários para o futuro morador com as informações do que efetivamente foi feito na edificação e na sua infra-estrutura.

Todas essas atitudes ampliam a vida útil dos sistemas, sub-sistemas, componentes e materiais, racionalizam o uso e diminuem o custo da manutenção, simplesmente com a implantação de um programa voltado para trabalhos dessa natureza, especialmente após a entrada em vigor da lei do código de defesa do consumidor.

Na tabela 26 a seguir apresentamos os resultados da pesquisa no que se refere às administrações públicas municipais de terem um programa de recepção aos novos moradores.

TABELA 26 - Programa de recepção aos novos moradores

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO	NÃO RESPONDERAM
A	27,7%	72,3%	--
B	14,8%	55,3%	29,9%
C	21,0%	42,1%	36,9%
D	20,0%	70,0%	10,0%
E	35,6%	50,0%	14,4%
SP	x	--	--
TOTAL	24,0%	53,2%	24,8%

Embora seja um importante trabalho a ser desenvolvido pelas administrações públicas na área habitacional, muito poucos municípios têm esta atividade (média de 4,0%), restringindo-se à inauguração e procedimentos burocráticos de entrega, conforme já comentamos.

3.3.5.2 - Avaliação pós-ocupação (APO)

Hoje as atenções ainda estão voltadas para a avaliação do desempenho durante o processo construtivo, desconhecendo a avaliação pós-ocupação, ou seja, durante o uso da edificação.

A grande maioria das unidades habitacionais sofrem modificações de pequeno e grande porte e adaptações por parte dos usuários, sejam edificações térreas ou edifícios conforme apresenta ORNSTEIN (1992) no seu trabalho, demonstrando o quanto os projetos têm deficiências. Sem este tipo de avaliação, acabamos repetindo

os erros e encarecendo os custos da construção e a sua manutenção, que abrange desde gastos com excesso de energia elétrica até com problemas de umidade.

Para identificarmos em que grau os municípios estão tendo estas preocupações, perguntamos se existe programa de pós-ocupação nos empreendimentos habitacionais. Os resultados estão apresentados na tabela 27, na seqüência.

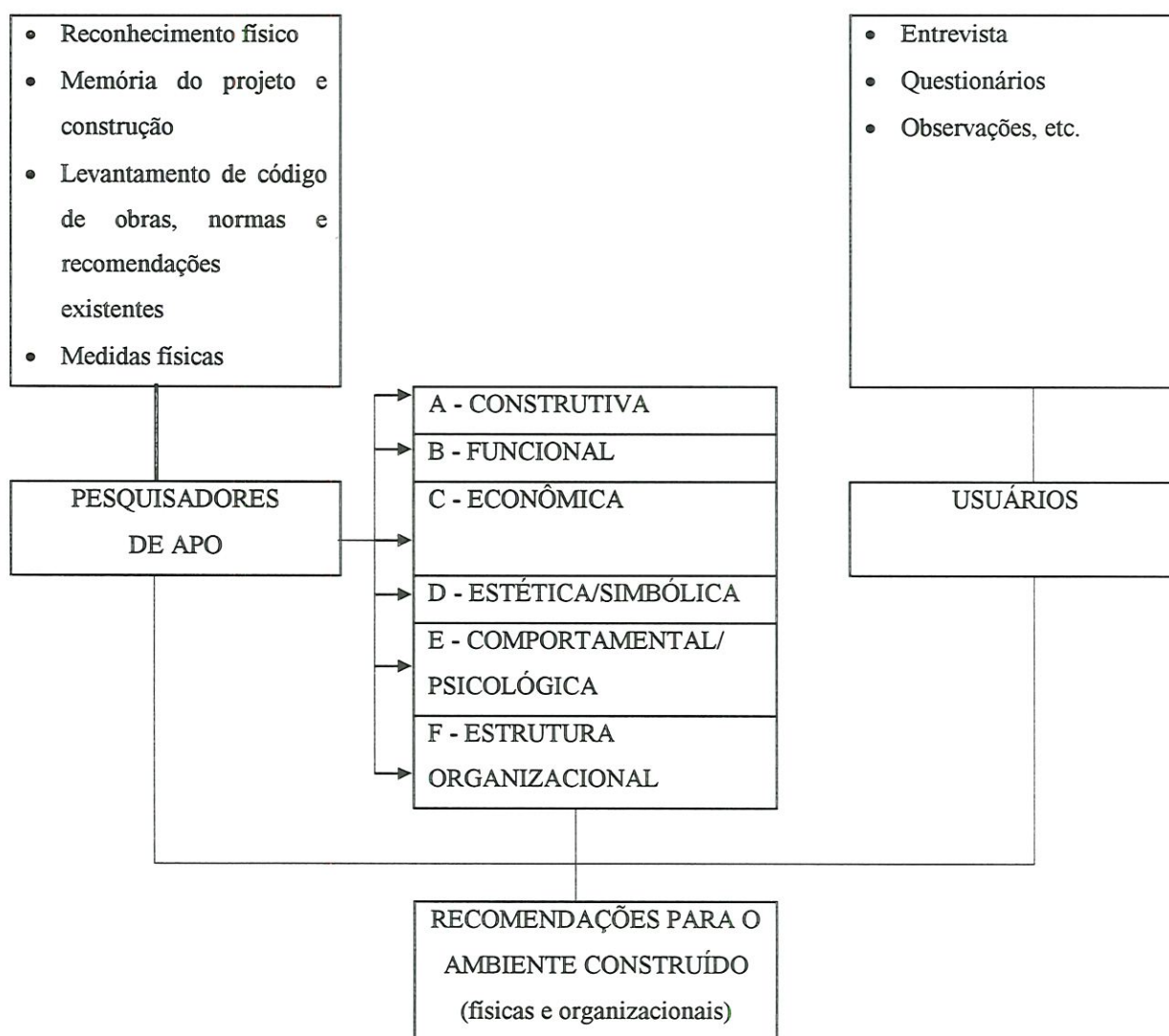
TABELA 27 - Programa de pós-ocupação (avaliação da casa durante o uso)

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO	NÃO RESPONDERAM
A	22,2%	77,8%	--
B	4,2%	61,7%	34,1%
C	5,3%	57,8%	36,9%
D	10,0%	70,0%	20,0%
E	21,4%	64,2%	14,4%
SP	x	--	--
TOTAL	11,1%	61,4%	27,6%

Pelos resultados, pudemos constatar que muito poucos municípios têm este tipo de programa, com uma média de 11,1%, e que deve haver um trabalho de conscientização da importância deste trabalho, cujos resultados poderão substituir futuros projetos.

ORNSTEIN (1992:55) apresenta uma proposta, através de um esquema-resumo de como pode ser estruturado uma APO (Avaliação Pós-ocupação), através de variáveis de ambiente construído.

FIGURA 4 - Esquema-resumo das variáveis que abrangem a APO



Fonte: ORNSTEINS, S. (1992)

Todos as variáveis mensuráveis do ambiente construído devem servir de subsídios, conforme já observamos, para a viabilidade e implantação de futuros empreendimentos habitacionais. Os rápidos avanços tecnológicos que hoje se processam, sejam de materiais e de meios de comunicação, as novas formas de trabalho, a ampliação dos modelos de família e uma crescente necessidade de uma menor qualidade de vida do ponto de vista ambiental, fazem com os profissionais da área acompanhem essas alterações e estejam ativos no processo projetual e produtivo.

É preciso que se mude a concepção de qualidade. Segundo Hirschfeld (1996: 28):

“Em grande parte dos projetos, a qualidade é posta de lado, provocando falta de produtividade e desperdício. Uma grande inadequação é a falta de planejamento na execução, o que provoca erros, falhas e refazimento dos serviços.

Os projetos devem ser bem eficazes, devendo haver uma coordenação entre todos os projetos para uma perfeita compatibilização.”

Assim, a qualidade deve abranger vários aspectos, a fim de atingir o objetivo essencial da construção, que é o atendimento das necessidades de moradia do usuário.

3.3.6 - Outros programas

Com o objetivo de detectar se os municípios estão desenvolvendo outros tipos de programas, diferentes dos que foram abordados anteriormente, formulou-se a questão cujos resultados aparecem na tabela 28.

TABELA 28 - Outros programas

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO RESPONDERAM
A	5,5%	94,5%
B	8,5%	43,5%
C	--	100,0%
D	--	100,0%
E	14,4%	85,6%
SP	--	--
TOTAL	6,4%	93,6%

Um pequeno percentual, 6,4% na média dos municípios, está procurando desenvolver algum tipo de programa de trabalho diferente de que foi questionado. Demonstra, neste caso, o esforço por parte de algumas equipes municipais de buscar soluções alternativas as que usualmente são empregadas.

3.4 - Programas Habitacionais

Os programas habitacionais não se resumem a buscar a eliminação da falta de moradia, determinada por um certo número de unidades a serem produzidas devido ao próprio crescimento da população e da carência registrada. É necessário ter uma resposta a essa questão, um leque de alternativas que venham a ser estruturadas em forma de programas compatíveis com as possibilidades do município e de acordo com as suas necessidades e realidade local. Neste trabalho delimitam-se programas que tenham a preocupação com a unidade habitacional e o seu entorno, assim como a sua implantação. Neste nível de trabalho será apresentada apenas de forma simplificada a sua definição e alguns pontos importantes a serem destacados.

Os itens abaixo discriminados de programas habitacionais, apresentaremos através da seguinte seqüência: descrição do tipo de programa, resultados da pesquisa e análise dos dados da respectiva tipologia.

3.4.1 - Construção através de construtoras

Como o próprio nome já diz, é a construção de unidades habitacionais através de empresas privadas de construção civil, através de licitação pública feita e fiscalizada pelo órgão promotor ou entidade empregadora do município (prefeitura, empresa pública municipal) ou externa (Cohab(s), Governo Estadual ou Federal).

Resultados da pesquisa:

TABELA 29 - Construção de casas por construtoras

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO RESPONDERAM
A	50,0%	50,0%
B	46,8%	53,2%
C	47,4%	52,6%
D	70,0%	30,0%
E	50,0%	50,0%
SP	x	--
TOTAL	50,5%	49,5%

Análise dos dados:

É o maior índice de utilização dos programas habitacionais, na média de 50,5%, demonstrando o quanto esse modelo tradicional é utilizado, através de processos de licitação de contratação por preço fechado com índices de reajustes setoriais. A grande maioria desta modalidade de programa tem uma vinculação direta a um financiamento público ou do próprio sistema habitacional ligado a instituições financeiras.

Destacamos também nesta pesquisa o grande índice das cidades de faixa populacional D e C (cidades de médio porte).

3.4.2 - Construção pela própria prefeitura

Tem o mesmo conceito do programa anterior, porém a construção é feita pelos próprios funcionários, com equipamentos e ferramentas de apoio à obra da administração pública, seja na estrutura organizacional direta ou indireta.

Resultados da pesquisa:

TABELA 30 - Construção de casas pela própria prefeitura

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO RESPONDERAM
A	33,4%	66,6%
B	19,1%	80,9%
C	26,3%	73,7%
D	10,0%	90,0%
E	14,3%	85,7%
SP	--	x
TOTAL	21,2%	78,8%

Análise dos dados:

É um número expressivamente bem menor, quase que a metade do que foi obtido nas construções executadas por construtoras, na média de 21,2%, demonstrando que esse modelo é pouco utilizado em função de dois fatores: diretrizes políticas de desenvolvimento dos programas habitacionais municipais, vinculando a administração pública a uma ação de gestão neste setor e pelo número expressivo de recursos que devam ser alavancados ou reservados para esta condição.

Talvez se explique o fato de uma melhor condição (demanda menor e um excedente de recursos disponíveis), para que justamente os municípios de menor porte apresentassem resultados mais expressivos.

3.4.3 - Construção por ajuda mútua

A construção de um grupo de unidades se dá através da organização de grupos de pessoas que direta ou indiretamente estão participando de um programa habitacional na condição de futuros moradores e proprietários das unidades

individualmente, através da soma de esforços de todos, inclusive da própria administração.

Em algumas situações, essas pessoas já estão organizadas em função das lutas por moradia ou por outras formas, até no seu trabalho no dia-a-dia. Quando o grupo é constituído pela seleção de uma lista de inscritos, o mesmo deve passar por um treinamento, visando a compreensão da forma de trabalho e da organização, ou o aprendizado ocorrendo ao longo do processo de produção. Para a orientação dos técnicos dos setores, existe um material produzido pelo INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (1988), o qual apresenta as grandes questões para o desenvolvimento para esse tipo de programa.

Resultado da pesquisa:

TABELA 31 - Construção de casas por mutirão

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO RESPONDERAM
A	27,7%	72,3%
B	8,5%	91,5%
C	26,3%	73,7%
D	40,0%	60,0%
E	35,7%	64,3%
SP	x	--
TOTAL	24,8%	75,2%

Análise dos dados:

Pelas dificuldades de implantação de um programa como este, os resultados obtidos na pesquisa, que na média se obteve 24,8%, pode-se considerar como um número elevado. Para esse tipo de modalidade devem existir várias condições para que sejam atingidos os objetivos, tais como o próprio esforço da administração

pública para encaminhar recursos além das cestas de materiais (pois se tem equipamentos, ferramentas e estrutura de apoio), conforme já identificamos e um trabalho bem elaborado de gestão, aliado à própria equipe que participa do processo. Muitos municípios desenvolvem este tipo de programa por questões ideológicas, visando a participação do futuro morador em um processo de organização. Por esta razão além das apresentadas acima, é que as cidades de médio e grande porte acabam por se utilizar desta modalidade.

Neste programa habitacional, assistimos ao desenvolvimento de diversos tipos de projetos, de organização e de trabalhos alternativos (fabricação de pré moldados, treinamentos) que são feitos devido ao esforço conjunto dos grupos e entidades que se integram para o desenvolvimento dessa proposta.

3.4.4 - Lote urbanizado

É o conjunto de reforços compreendidos entre o parcelamento das quadras e de lotes, de implantação de toda a infra-estrutura necessária de um loteamento para que os mesmos tenham condições de receber as construções de unidades habitacionais, através de diversas modalidades.

Em alguns casos, a infra-estrutura também se estende nos lotes internamente, através da construção de unidades hidráulico-sanitárias para as futuras moradias.

Resultado da pesquisa:

TABELA 32 - Lote urbanizado (só com infra-estrutura)

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO RESPONDERAM
A	27,7%	72,3%
B	17,0%	83,0%
C	31,5%	68,5%
D	40,0%	60,0%
E	71,4%	28,6%
SP	x	
TOTAL	31,2%	68,8%

Análise dos dados:

Apresenta-se como uma alternativa que tem crescido, não só através dos programas desenvolvidos pelo governo estadual, mas também pelo próprio município, através de parceiros (como Cohab(s), Cooperativas), onde há esforço comum para atender a uma demanda, com custos menores e de uma ação mais imediata. É um programa que se enquadra como uma solução habitacional, principalmente para as médias e grandes cidades, onde foram obtidos os maiores percentuais. A média de 31,2% dos municípios demonstra um forte indicador de que representa uma opção a mais para muitos municípios.

3.4.5 - Autoconstrução assistida

Através de mecanismos de apoio, tais como oferta de planta-padrão, de aprovação de projeto, isenção de algumas taxas e, o mais importante, uma assessoria técnica na construção da administração municipal, em convênio com entidades técnicas, a autoconstrução assistida estimula a população a participar do programa, a

discutir os problemas comuns, podendo estimular a criação de uma cooperativa de compras e outras atividades coletivas para melhor atingir os seus objetivos.

Resultado da Pesquisa:

TABELA 33 - Programa de autoconstrução (projeto e assessoria técnica)

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO RESPONDERAM
A	11,1%	88,9%
B	17,0%	83,0%
C	15,7%	84,3%
D	40,0%	60,0%
E	42,8%	57,2%
SP	--	x
TOTAL	21,1%	78,4%

Análise dos dados:

Pelos resultados obtidos de 21,1% na média, achamos que este valor representa um pequeno número em função das facilidades que um programa desses pode ter. Tendo uma equipe um pouco mais aparelhada e principalmente uma política com a abertura para esse tipo de programa, faz com que os resultados sejam mais expressivos nas cidades de médio e grande porte.

3.4.6 - Planta popular

Seria uma parte do programa da autoconstrução assistida, que se resume na oferta da planta-padrão em vários modelos de tamanhos, aprovação do projeto e isenção de algumas taxas, quando o caso.

Apesar de existir em maior número em comparação ao programa anterior, pode ser apresentada e desenvolvida em paralelo, enquanto mais uma opção de programa habitacional.

Resultado da pesquisa:

TABELA 34 - Programa de planta popular (só fornecimento do projeto)

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO RESPONDERAM
A	38,8%	61,2%
B	49,0%	51,0%
C	57,8%	42,2%
D	60,0%	40,0%
E	42,8%	57,2%
SP	--	x
TOTAL	48,7%	51,3%

Análise dos dados:

Por ser um programa de melhor e fácil implantação que o anterior (sem muita estrutura de apoio), conforme já dissemos, o índice de 48,7% representa bem mais que o dobro, com um maior percentual nas cidades de médio porte. É fundamentalmente um programa de largo alcance e de fácil desenvolvimento, podendo minimizar uma série de deficiências que são feitas no processo de construção, quando feita pelo próprio morador.

3.4.7 - Financiamento dos materiais

A administração municipal cria mecanismos de estímulos à aquisição, individuais ou coletivos, dos materiais e componentes da construção, visando o seu acesso para a implantação de uma unidade habitacional.

Esse programa pode ser desenvolvido em várias frentes, como por exemplo:

- Cesta básica: Desenvolvimento do trabalho junto aos interessados e aos comerciantes locais visando oferecer a baixo custo os materiais básicos para a construção.
- Compra coletiva: Incentivo à criação de cooperativa de compra.
- Usina de materiais e de componentes: Apoio a nível municipal da criação ou montagem de usinas de materiais e componentes de construção, principalmente através de cooperativas da comunidade em conjunto de programas de geração de empregos.
- Apoio ao parque produtor local: Incentivo e apoio a programas que levem à melhoria da qualidade e diminuição dos custos dos produtos fabricados, no nível local e regional.

Resultado da pesquisa:

TABELA 35 - Programa de financiamento de materiais

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO RESPONDERAM
A	5,5%	94,5%
B	2,1%	97,9%
C	21,2%	78,8%
D	10,0%	90,0%
E	7,2%	92,8%
SP	x	--
TOTAL	8,2%	91,8%

Análise dos dados:

Já esperávamos um baixo resultado obtido pela média dos municípios, 8,2% do total, que embora seja um programa de amplo alcance e de um volume de recursos que não são expressivos, não tem tradição do ponto de vista da gestão (embora tenha sido implantado em muitos municípios anteriormente com o programa denominado FICAM), e por atuar diretamente sobre uma lógica e em equilíbrio local do comércio varejista de material de construção.

3.4.8 - Urbanização de favelas

O número de favelas tem aumentado devido a diversos fatores, entre os quais os econômicos, provocado pelo desemprego e pela mobilidade da população, desequilibrando a capacidade de produção e necessidade dos municípios. Todo programa de urbanização de favelas envolve uma equipe multidisciplinar de técnicos, pois se trata de áreas extremamente consolidadas, não só do ponto de vista construtivo.

As etapas deste programa devem ser minuciosamente estudadas para que ocorra o menor número de desgastes. A resolução ou solução da questão fundiária também é imprescindível, pois além de melhores condições de habitabilidade, os avanços também serão feitos por esta direção.

Soluções com tipologias criativas e a preocupação ou a inter-relação com o entorno, devem ser as maiores preocupações do ponto de vista dos projetos.

Resultados da pesquisa:

TABELA 36 - Programa de urbanização de favelas

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO RESPONDERAM
A	--	100,0%
B	6,4%	93,6%
C	10,5%	94,7%
D	10,0%	90,0%
E	42,8%	57,2%
SP	x	--
TOTAL	11,0%	89,0%

Análise dos dados:

Como já se poderia esperar, os projetos de urbanização de favelas atingem em maior número as cidades de grande porte, devido ao número expressivo desta condição habitacional nesses municípios.

A pequena média de 11,0%, pode ser considerada como resultado da distribuição de índices de todo Estado, pois os municípios de menor porte não consideram ou pouco têm desta condição habitacional.

3.4.9 - Recuperação de cortiços

Apenas nos grandes centros é que se tem a dimensão dos problemas dos cortiços, porém é uma realidade também de cidades de médio porte, no geral localizados nas regiões centrais.

Trata-se de um programa de difícil execução, envolvendo operação de remoção e de construção, adequado para o tipo de solução a ser dada.

Assim como a urbanização de favelas, deve haver um trabalho muito bem integrado entre os técnicos, principalmente nas questões de planejamento e projeto.

Resultados da pesquisa:

TABELA 37 - Programa de recuperação de cortiços

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO RESPONDERAM
A	5,5%	94,5%
B	6,4%	93,6%
C	5,3%	94,7%
D	10,0%	90,0%
E	--	100,0%
SP	x	--
TOTAL	7,4%	92,6%

Análise dos dados:

Embora se tenha um número expressivo de uma condição habitacional, como o cortiço, na grande maioria das cidades, especialmente de média e grande porte, muito pouco está-se desenvolvendo de programas com este objetivo (7,4% na média).

O que se estranha é que embora tenhamos essa realidade, o resultado da faixa populacional E, sem nenhum programa, foge de qualquer projeção.

3.4.10 - Locação social

É um programa de construção e de recuperação de edificações, cujo objetivo é oferecer uma locação compatível com as condições de renda da população atendida, através de formas especiais de subsídio.

Como observação, este programa já esteve em estudos para implantação por parte de algumas administrações públicas municipais.

Resultados da pesquisa:

TABELA 38 - Programa de alocação social

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO RESPONDERAM
A	--	100,0%
B	6,4%	93,6%
C	5,3%	94,7%
D	10,0%	90,0%
E	21,4%	78,6%
SP	x	--
TOTAL	8,3%	91,7%

Análise dos dados:

Por desconhecer programas levados em prática pelos municípios (com exceção de um programa desenvolvido pelo C.D.H.U.), com essa característica, os resultados obtidos na média (8,3%) foram expressivos.

3.4.11 - Outros programas

Embora todos os programas apresentados anteriormente consigam atingir praticamente todas as faixas de renda e situações possíveis de condição de ocupação especificamente na área urbana, existem outras possibilidades de se estabelecer novos programas. Isso é perfeitamente possível acontecer e é muito positivo.

Podem-se ter programas com a composição dos que já foram mencionados, como, por exemplo, lote urbanizado com financiamento de materiais, lote urbanizado com autoconstrução assistida, urbanização de favelas com planta popular, recuperação de cortiços com locação social, etc. Outra opção é trabalhar com associações e sindicatos, empresas industriais e comerciais, a fim de subsidiar alternativas de autofinanciamento de construções através dos próprios associados, sindicalizados ou funcionários. Podem ser criados incentivos através da legislação, com abatimentos de impostos ou o seu aumento para o estímulo de construção de habitação populares em determinadas áreas e regiões da cidade.

Resultados da pesquisa:

TABELA 39 - Outros programas

FAIXA	RESPONDERAM SIM	NÃO RESPONDERAM
A	11,1%	88,9%
B	21,3%	78,7%
C	15,8%	84,2%
D	--	100,0%
E	--	100,0%
SP	--	x
TOTAL	12,0%	88,0%

Análise dos dados:

É de destacar os valores expressivos obtidos nas cidades de pequeno porte, elevando a média para 12% do total de municípios, demonstrando, assim, um grande potencial de atuação das administrações públicas municipais na criação de novas formas de soluções habitacionais.

O mais importante é que ocorra a busca de novas alternativas habitacionais, através de programas que sejam permanentes e constantes, para melhorar os resultados obtidos até agora pela maioria das administrações públicas municipais, na área habitacional.

CAPÍTULO 4: SUBSÍDIOS E PROPOSTAS PARA ATUAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS NA ÁREA HABITACIONAL

Com a abertura política que ocorreu na década de 70 e início de 80, somada ao processo de municipalização da constituição de 1988, as administrações públicas municipais vêm passando por um processo de criação de mecanismos e de alternativas em suas estruturas administrativas, bem como de programas a fim de desenvolver ações para políticas públicas na área social. A área habitacional tem também esta tendência, conforme pudemos constatar na pesquisa e nas discussões apresentadas das ações municipais nesta área no material que consta na bibliografia deste trabalho, tais como, BONDUKI (1997), NETO (1984), SILVEIRA (1989), FIGUEIREDO (1997), INSTITUTO de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (1988) e FUNDAÇÃO Faria Lima (1988), entre outros. Essas contribuições têm crescido, do ponto de vista quantitativo. Um número cada vez maior de municípios tem se empenhado em estruturar programas habitacionais, e do ponto de vista qualitativo, alguns desses programas têm-se constituído como referência na área projetual e tecnológica.

É neste espaço de criação e desenvolvimento de programas habitacionais por parte das administrações públicas municipais, que apresentamos subsídios e propostas de atuação, com o objetivo de contribuir para a resolução deste que é um problema complexo, da eliminação do déficit ou o atendimento das carências efetivas habitacionais. Com esta proposta é que apresentaremos nos próximos itens as áreas com setores que consideramos como básicos, dentro da condição de que efetivamente poderemos contribuir, com a descrição de pontos essenciais.

4.1 - Administração Pública Municipal na Área Habitacional

Após identificarmos na pesquisa as condições em que se encontram as administrações públicas municipais através dos quatro aspectos escolhidos,

acreditamos que seja necessário apresentar subsídios e propostas de atuação em cada um deles, complementando com as sugestões e questões levantadas no capítulo anterior.

4.1.1 - Estrutura organizacional e operacional

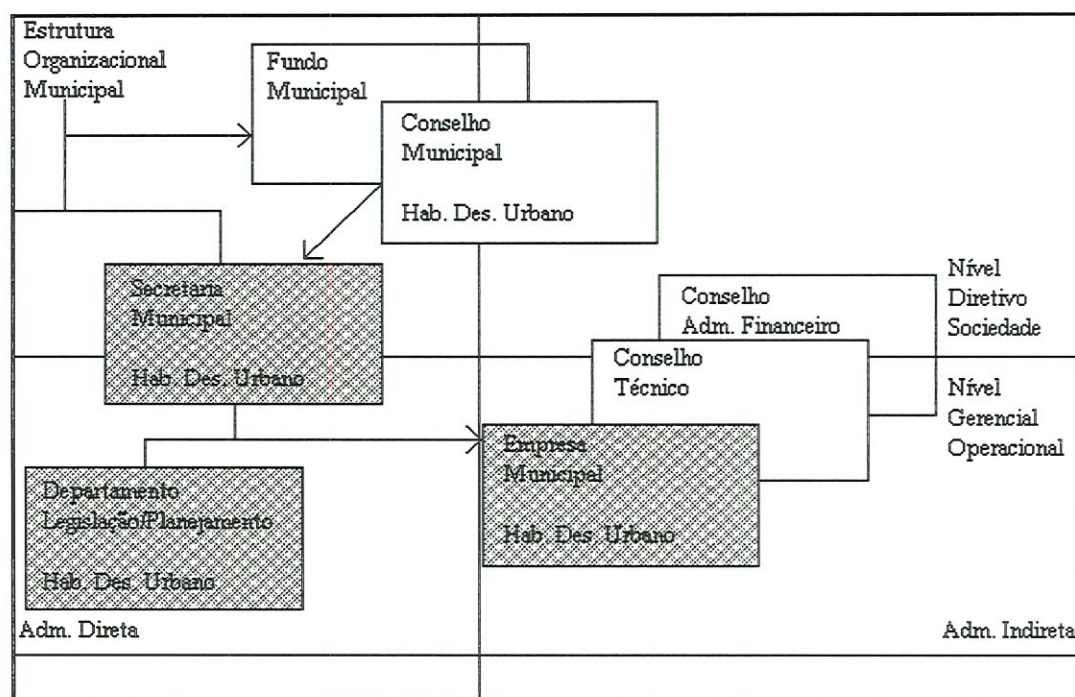
Para que melhor funcione o Estado, o mesmo tem que ter bem claro o seu papel, os objetivos e a forma como a sociedade se relaciona com ele: poderemos colocar algumas dessas condições, relativas à questão habitacional.

Estrutura Básica: por se tratar da questão habitacional, enquanto política pública vinculada à área social (assim como a saúde e a educação, por exemplo), o Estado deve tratar o tema de forma permanente. Seja qual for a sua estrutura e porte (pequeno, médio ou grande município) a habitação é um setor onde o Estado tem e deve atuar, fundamentalmente com as outras áreas de interesse social, conforme apresentamos no primeiro capítulo.

Estrutura Flexível: em função da demanda do município e dos números de programas que estão sendo desenvolvidos, a estrutura que se propõe a tratar das questões habitacionais deve ser flexível para se adequar ao atendimento desses objetivos.

Estrutura Articulada: por envolver muitos agentes e por ter um relacionamento com várias áreas de conhecimento e setores da sociedade, a estrutura deve ser articulada para que possa interagir com todos eles. Para compor esta estrutura, apresentaremos a seguir a forma que consideramos a mais adequada para essas condições.

FIGURA 5 - Estrutura da administração pública municipal na área habitacional



É necessário fazer algumas observações desta proposta de estrutura.

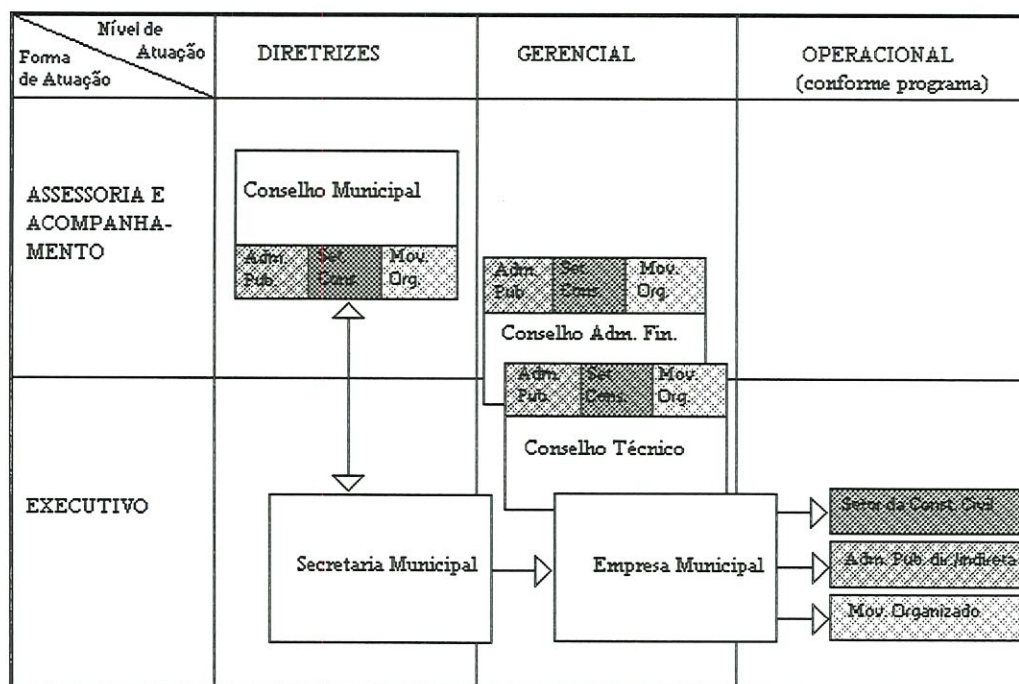
Quando o município for de menor porte e não absorver uma estrutura como esta que foi proposta, o mesmo pode seguir o exemplo de outras cidades:

- Acumula a estrutura em conjunto com a Secretaria de Obras, assim como Habitação e Desenvolvimento Urbano;
- Na estrutura de empresa municipal, podem os técnicos exercer os mesmos cargos da administração direta, acumulando funções, mas utilizando todos os benefícios que possibilita a empresa municipal.

O fato de acrescentar o termo desenvolvido urbano, é resultado de uma preocupação de uma visão global sobre a questão habitacional.

Um outro fator importante, o qual destacaremos na figura a seguir, é a oportunidade de articulação que têm o setor de construção civil e demais representantes da sociedade, de atuarem na área habitacional de modo permanente e diretamente vinculado à estrutura.

FIGURA 6 - Forma e nível de atuação de estrutura administrativa pública na área habitacional



A ação nos diversos níveis de grupos de agentes que interferem na área habitacional, de forma como está sendo apresentada acima, possibilita um comprometimento da administração pública, do setor da construção civil, dos movimentos organizados e da sociedade representativa (legislativa, conselhos de bairros) com a questão, garantindo, mesmo que de forma mínima, a continuidade de uma estrutura organizacional e operacional, independentemente de quem estiver à frente do município e das prioridades políticas momentâneas.

A estrutura que propomos como adequada além da administração direta que é moldada conforme o porte do município, deve ser composta por uma empresa, Conselho e Fundo Municipal, sobre os quais apresentaremos os argumentos a seguir.

4.1.2 - Empresa municipal de habitação e desenvolvimento urbano

Além de ter os pontos positivos apresentados no capítulo anterior, destacamos os resultados que obtivemos ao cruzarmos os percentuais de quem tem e não tem empresa municipal na sua estrutura administrativa.

Gráfico 6 - Programas habitacionais externos

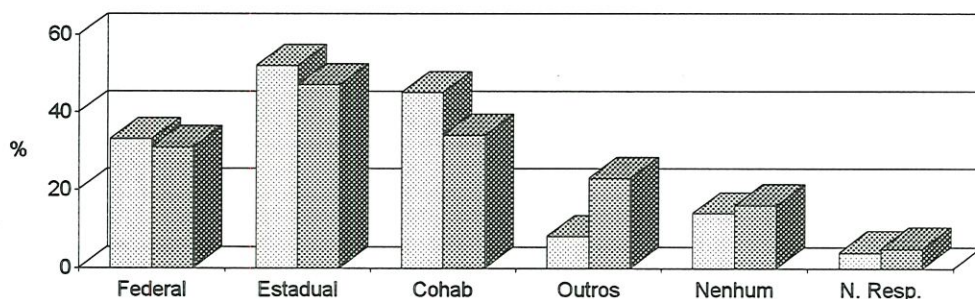


Gráfico 7 - Origem dos recursos

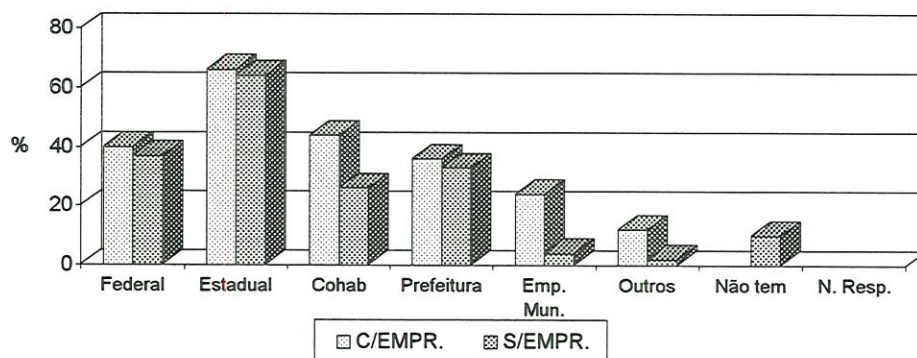


Gráfico 8 - Existe fundo e conselho munic./ conv. inst. Ensino

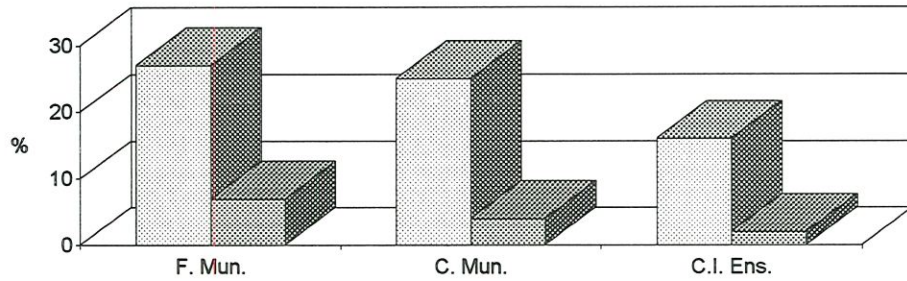


Gráfico 9 - Recursos humanos

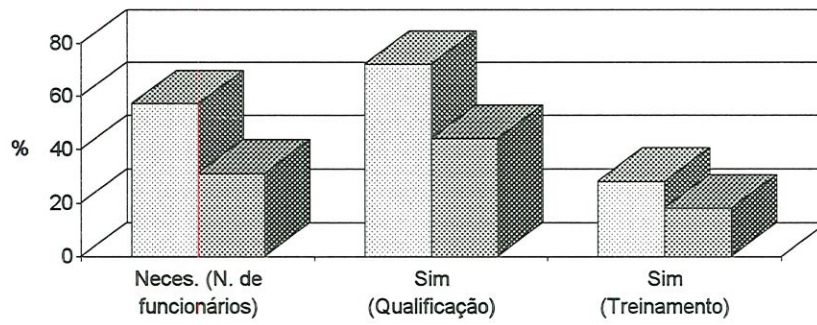
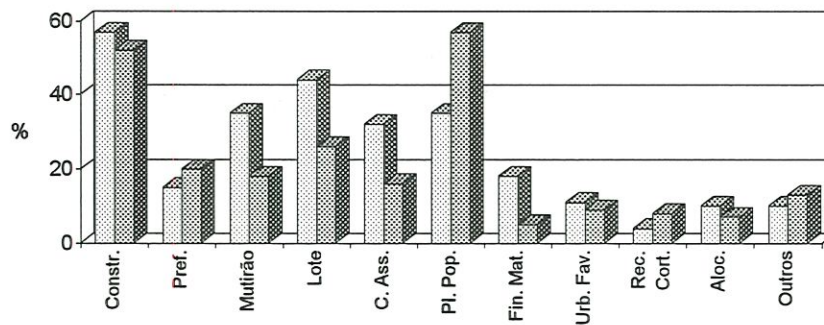
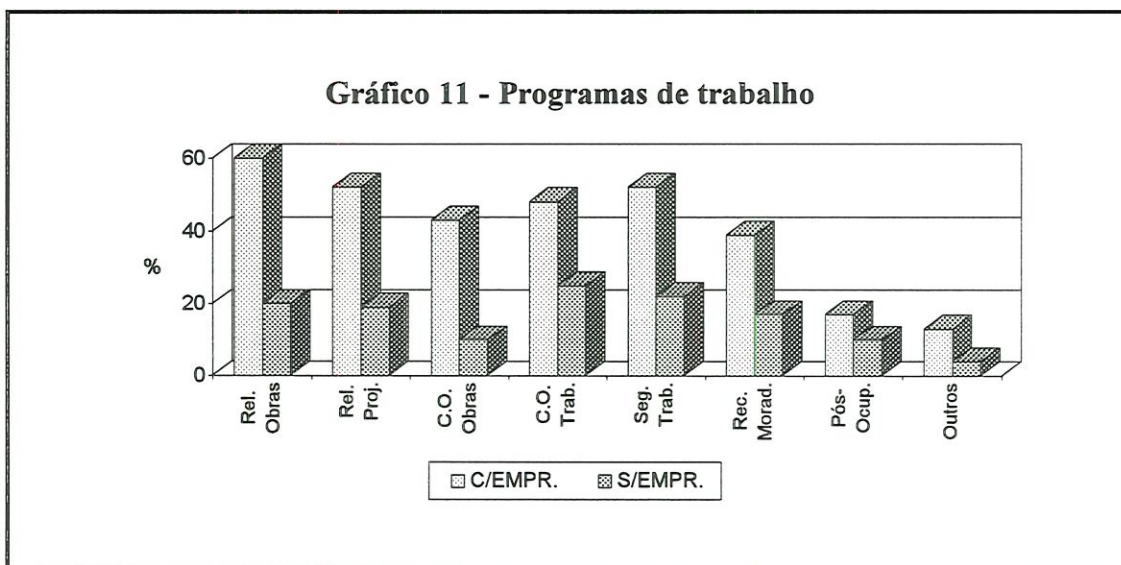


Gráfico 10 - Programas habitacionais





Em todos os pontos aplicados: programas habitacionais externos, origem de recursos, fundo municipal, conselho municipal, convênios, recursos humanos, programas habitacionais e de trabalho, a maioria dos percentuais foram favoráveis aos municípios que têm empresas municipais da área.

Os resultados também são semelhantes quando se faz esse mesmo tipo de comparação com o fundo e o conselho municipal.

4.1.3 - Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano

Comparativo entre os resultados obtidos de quem tem Fundo Municipal e as administrações públicas que não têm.

GRÁFICO 12 - Programas habitacionais externos

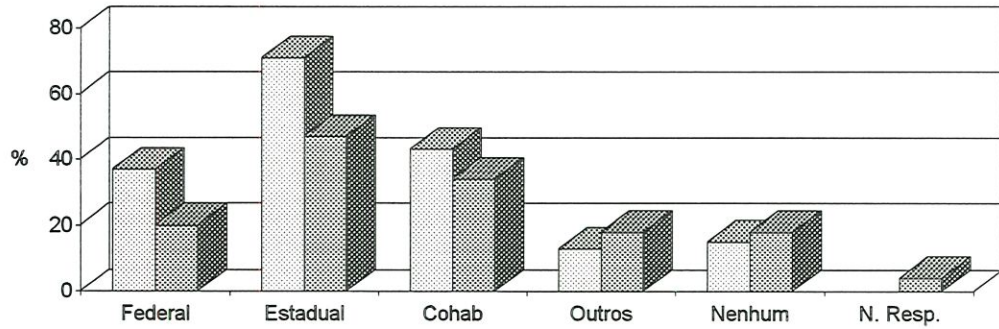


GRÁFICO 13 - Fundo municipal - Origem dos recursos

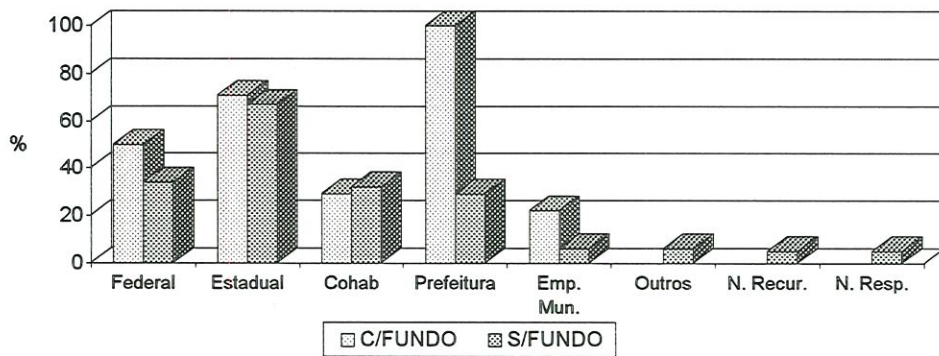


GRÁFICO 14 - Existe conselho munic./ conv. inst. Ensino

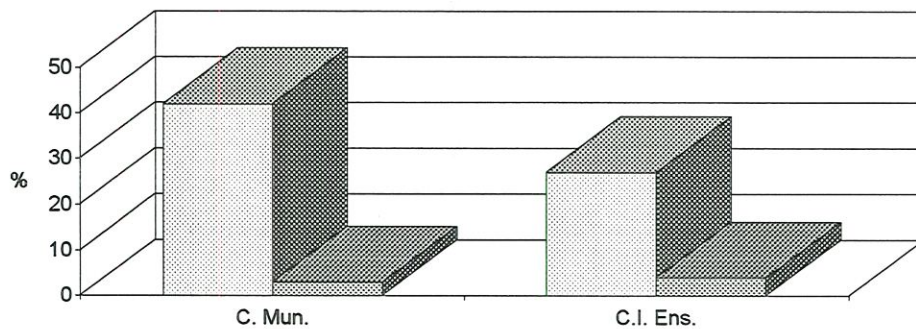


GRÁFICO 15 - Recursos humanos

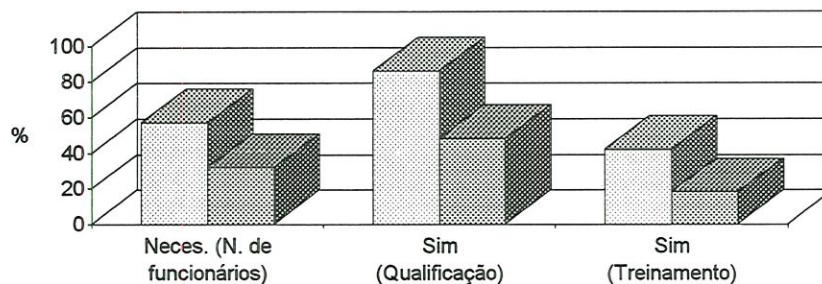


GRÁFICO 16 - Programas habitacionais

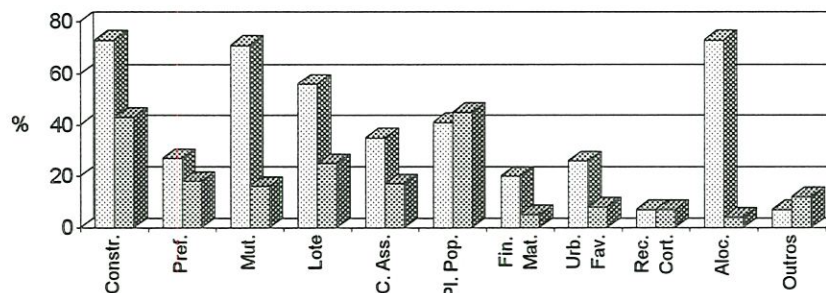
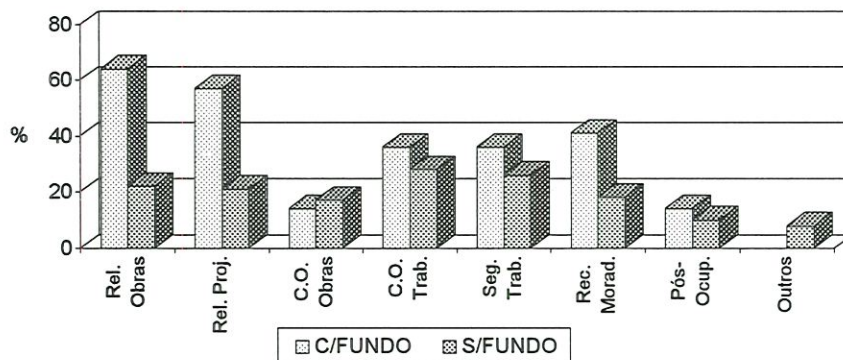


GRÁFICO 17 - Programas de trabalho



4.1.4 - Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano

Comparativo entre os resultados obtidos para as administrações públicas municipais que têm e as que não têm Conselho Municipal.

GRÁFICO 18 - Programas habitacionais externos

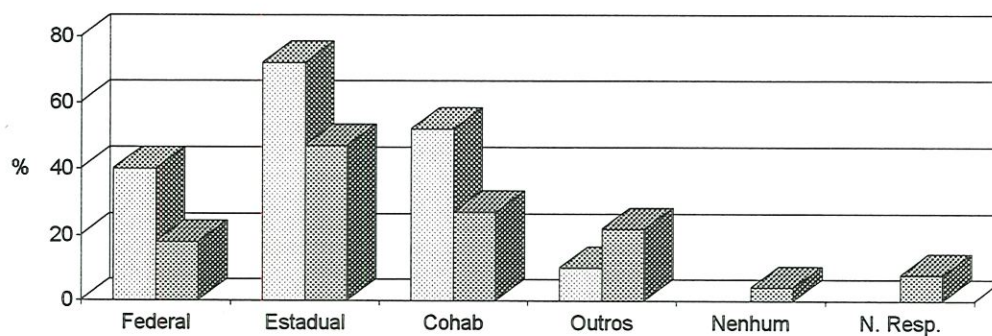


GRÁFICO 19 - Origem dos recursos

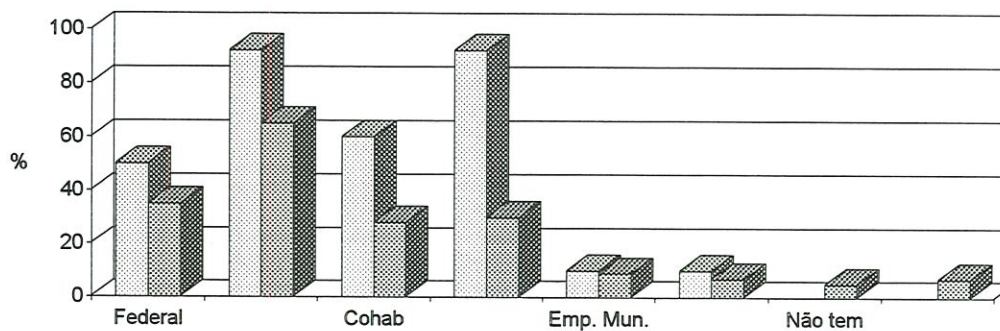


GRÁFICO 20 - Comparativo Fundo Municipal x Conselho Convênio com Inst. de Ensino

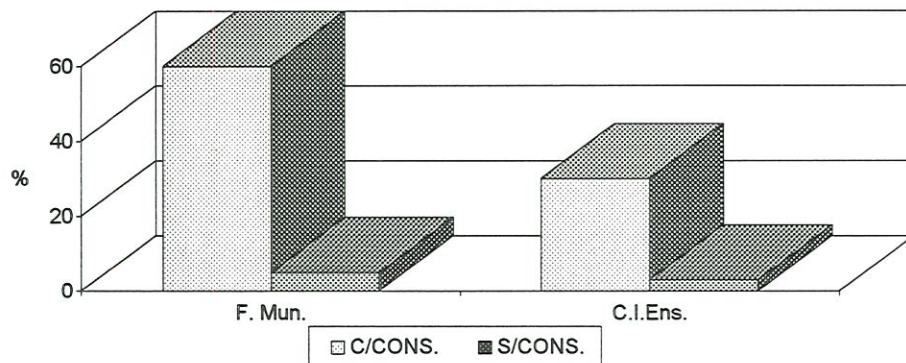


GRÁFICO 21 - Recursos humanos

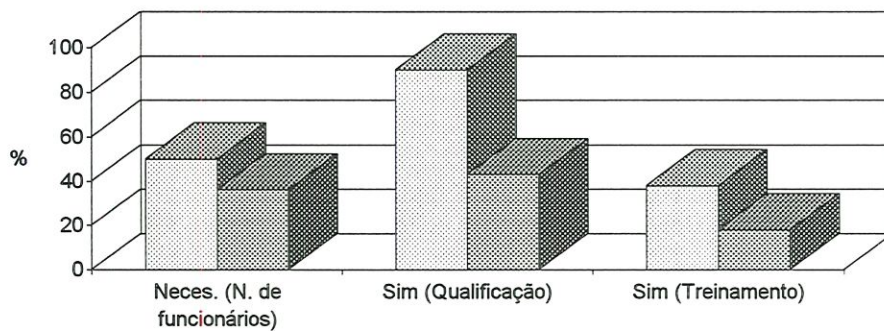


GRÁFICO 22 - Programas habitacionais

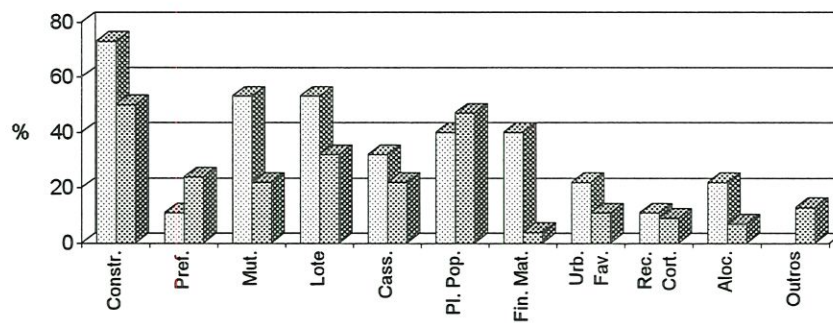
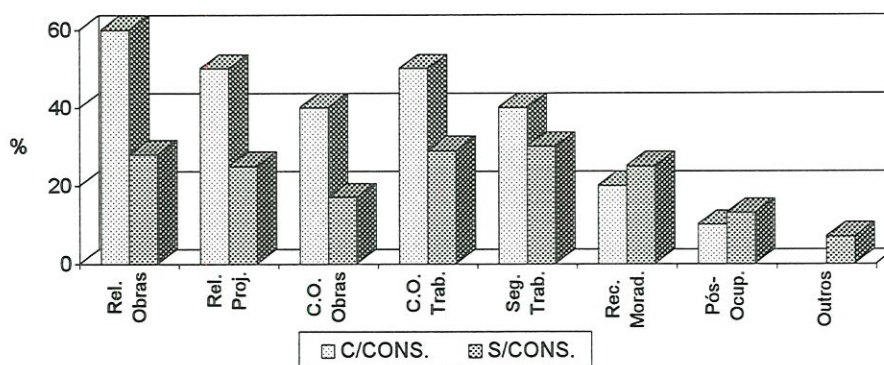


GRÁFICO 23 - Programas de trabalho



Embora os grupos de questões das pesquisas, na sua maioria tenham sido favoráveis à existência de empresa, fundo e conselho municipal de habitação, fica claro que a própria existência desses instrumentos organizacionais no município já demonstra que traz uma componente das políticas públicas municipais. Cabe ressaltar também que a tendência de atividades a serem desenvolvidas pelos municípios na área habitacional passa por preocupação de quantidade de unidades habitacionais, para uma crescente necessidade de recuperação e adequação ambiental, a qual vai constituir importante envolvimento de toda a sociedade, e como consequência deverá se utilizar de estruturas capazes de exercer esta articulação.

4.2 - Recursos Humanos

No capítulo anterior, apresentamos uma série de propostas para a área de recursos humanos, quando da sua apresentação e identificação das condições das administrações públicas municipais. Neste item, apresentaremos abaixo os pontos que consideramos essenciais para sua implantação:

- **Estrutura mínima na área de recursos humanos:** o município deve ter, por menor que seja, uma estrutura operacional mínima na área da habitação e do

desenvolvimento urbano. Da mesma forma também deve contar com uma equipe mínima na área de recursos humanos. Neste sentido, para se ter uma condição mínima podem ser adotadas as seguintes ações:

- Trabalho de conscientização do governo estadual para que o município tenha alguém dedicado na área;
- Vinculação ao repasse de recursos, de financiamentos externos ao município, condicionando a existência de uma estrutura mínima para o desenvolvimento do programa em questão;
- Necessidade através de pressão da população carente deste tipo de estrutura.

- **Criação de cursos regulares de treinamento (formação) e atuação de profissionais:** seja através de convênios com as universidades e instituições de ensino, seja através do aproveitamento da estrutura existente na I.P.T. (Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo) e do CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - Fundação Prefeito Faria Lima).

Podemos colocar como exemplos de cursos:

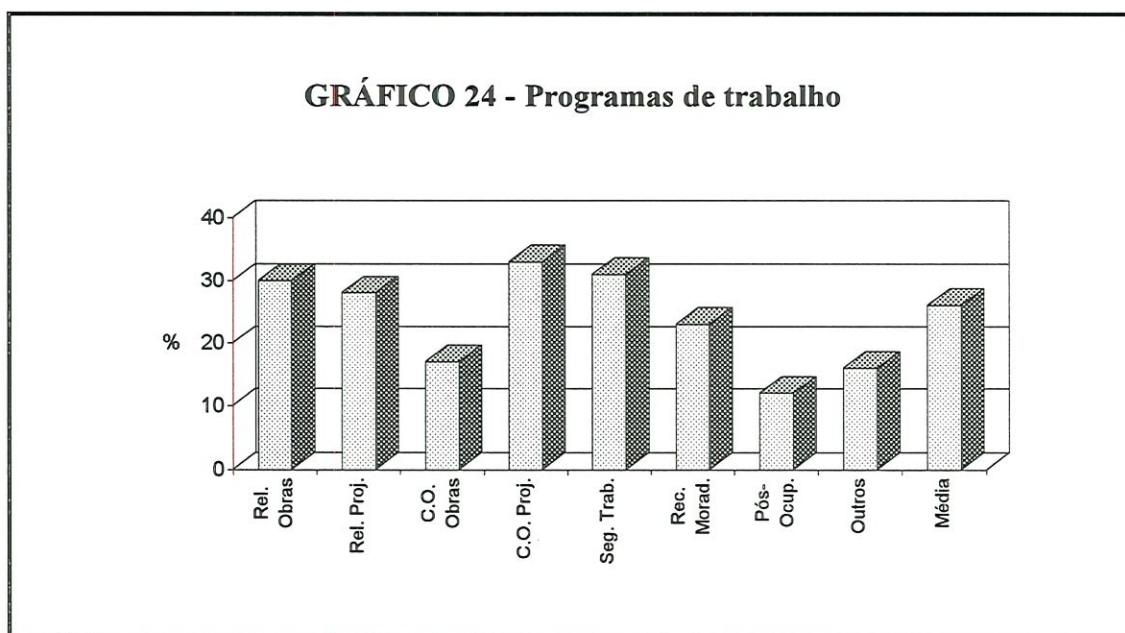
CURSOS	FORMAÇÃO	ATUALIZAÇÃO
Impactos Ambientais		
Gerenciamento		
Código de Consumidores		
Trabalho Comunitário		
Novas Tecnologias		

Neste item temos a observar que está em fase de implantação um curso a nível de mestrado profissional no I.P.T. na área habitacional, sendo importante dentro deste

contexto esta experiência, porém não inválidas as observações apresentadas, na medida em que são contribuições que vieram para somar.

4.3 - Programas de Trabalho

É um aspecto extremamente importante para as administrações públicas, na medida em que os empreendimentos habitacionais podem ter melhores resultados. Este não envolve tanto a questão de recursos, mas de conscientização para o seu uso e aplicação. Apresentaremos abaixo a média de todos os programas de trabalho para a visualização do que está sendo feito.

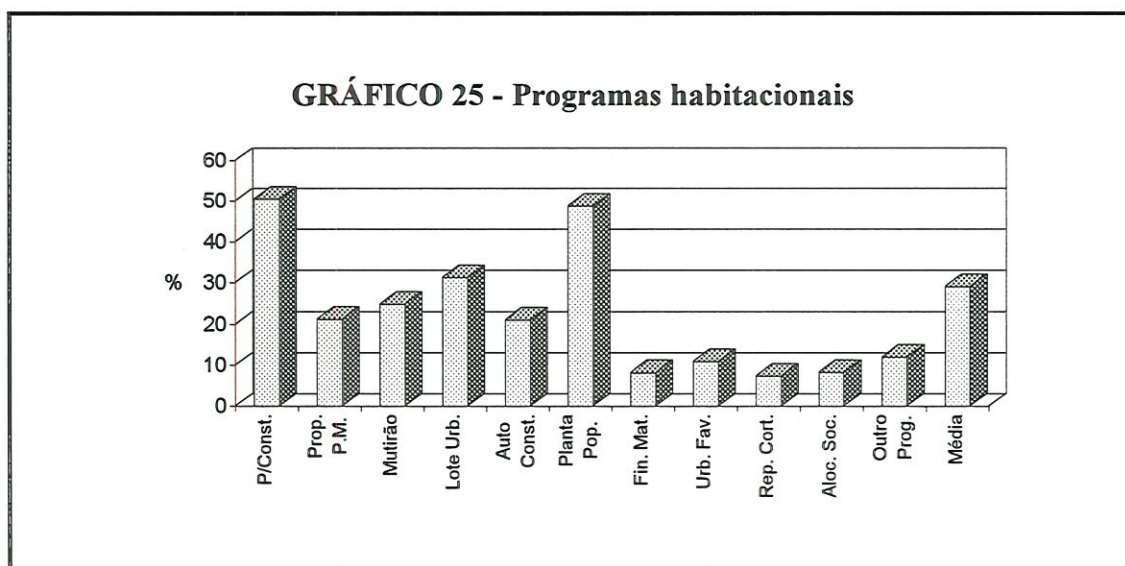


Observamos que a média de 24,5% de utilização dos programas de trabalho é baixa, mas de maneira nenhuma se caracteriza como um ponto negativo, a contar pelo que se apresenta no próprio setor privado, conforme consta no artigo sobre qualidade apresentado na revista THECHNE nº 7 (1993). Para os programas de trabalho propomos:

- Simplificação dos instrumentos gerenciais com o objetivo de que os mesmos sejam mais utilizados e como consequência seja ampliada a sua eficiência;
- Desenvolvimento de uma política de informática nos setores habitacionais das administrações públicas, a fim de melhorar e atingir os resultados dos programas de trabalho.

4.4 - Programas Habitacionais

Com o resultado de todo um trabalho na área habitacional, os programas estão se ampliando principalmente pelo trabalho do governo estadual, de atendimento a essas necessidades (principalmente no caso dos lotes urbanizados) e por parte das administrações públicas municipais que já têm o entendimento de que a ampliação do atendimento às demandas passa pela abertura a novas formas e modelos de empreendimentos habitacionais. Vejamos um resumo da média dos programas habitacionais apresentados no capítulo anterior.



A média geral de 29% de desenvolvimento dos programas foi resultado de uma média próxima de 50% de dois programas (construção por construtoras - 50,5% e o programa de planta popular - 48,7%), demonstrando assim um grande potencial

em se ampliar as alternativas oferecidas, pois como se demonstrou na pesquisa, é viável e existem municípios com estas diretrizes. A partir desta realidade propomos:

- Desenvolvimento de seminários regionais para a discussão e detalhamento de programas alternativos, para que os municípios estejam preparados a implantá-los;
- Estímulo a visitas aos municípios que já desenvolvem um maior número de programas, visando a troca de experiências, gerando um desenvolvimento de trabalhos semelhantes;
- Ampliação por parte dos órgãos de financiamento para novos programas;
- Integração entre programas de trabalho e programas habitacionais, visando o desenvolvimento de programas na área de construção;
- Desenvolvimento de metodologias específicas com o objetivo de destacar as carências habitacionais efetivas, visando a implantação de alternativas habitacionais.

4.5 - Articulação com a Sociedade

Todos nós sabemos da gravidade do problema habitacional no país e entendemos o quanto se faz necessária a participação da sociedade em seus vários segmentos, para que ações sejam produzidas num esforço comum de solucionar a questão.

Sabemos também que de uma forma ou de outra, em muitas situações, o Estado fica alheio a determinadas soluções encontradas, que chamaremos de possíveis dentro de uma determinada realidade. O que resta ao Estado nesses casos, é de vir a reboque, encaminhando a sua legislação e o que é mais custoso, também as adequações urbanas que se fizerem necessárias.

O que gostaríamos de apresentar neste item são as propostas que já estão ocorrendo pontualmente, mas que servem de exemplo (subsídios) para a atuação das

administrações públicas no âmbito municipal. É preciso reforçar essa posição privilegiada, de estarmos descrevendo opções de articulação da sociedade com o Estado no âmbito local, que destacamos, desde o primeiro capítulo, como sendo uma opção e vantagem. Apresentamos a seguir essas propostas.

4.5.1 - Defesa do consumidor

É papel do Estado ajudar a proteger a população da compra de produtos que não estejam de acordo com as condições preestabelecidas e de acordo com o código de defesa do consumidor. O fundamental que consideramos nesta situação é de que a administração pública deva agir para criar mecanismos que evitem a ocorrência de eventos desta natureza, assim como produzir uma conscientização de todos, consumidores e produtores, dos benefícios de se estabelecer um patamar mínimo de qualidade dos produtos. Na construção civil, temos inúmeros exemplos de produtos incompatíveis com a especificação e com o que está sendo divulgado quando da comercialização.

A administração pública na área habitacional pode articular um Fórum Permanente da Construção Civil que reúna entidades representativas, tais como, Movimentos de Mutuários por Moradia, Sindicatos da Construção Civil, Associação de Engenheiros e Arquitetos, Procon - Delegacia de Proteção ao Consumidor, Sindicato dos Corretores, Câmara Municipal, representação do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA, Ministério Público, Instituição de Ensino e Centros Tecnológicos ligados a área e os próprios representantes dos Conselhos de Habitação e da administração pública direta e indireta. Esse Fórum Permanente deve ter como objetivo normatizar e estimular programas que busquem uma melhoria e qualificação de todo produto da Construção Civil que seja desenvolvido no município.

Temos como exemplo uma experiência de montagem de um Fórum de Construção Civil, no próprio Estado de São Paulo, com várias das entidades civis

citadas anteriormente, com representações estaduais, cujo objetivo foi contribuir com cada área, construção civil, mutuários e justiça, com conhecimento e trocando informações, visando estimular a criação de mecanismos que melhorem a relação consumidor-produtor na construção civil, conforme documento-propostas de FÓRUM DA CONSTRUÇÃO CIVIL (1992).

Pela própria natureza do Estado, o mesmo pode ter uma posição privilegiada no processo de articulação de ações visando esse objetivo, garantindo assim, os direitos dos cidadãos e praticando um dos seus deveres enquanto instituição, ficando mais próximo da sociedade.

4.5.2 - Programas de apoio à produção habitacional

Segundo a mesma linha da proposta anterior, existe um outro espaço em que o Estado pode atuar, visando estabelecer condições corretas para a produção habitacional.

As administrações públicas municipais na área habitacional podem criar programas de apoio à produção habitacional, através do setor privado que, após uma série de análises, poderia dar o seu aval ou integrar o referido programa. As condições para análise seriam estas, entre outras:

- **Análise de capacidade técnica e financeira da construtora:** avaliação do corpo técnico (atEstados do CREA), contrato social da empresa, idoneidade dos sócios e condição financeira da empresa (SERASA, C.N.D., certificados, processos de consumidores, etc.);
- **Análise e aprovação técnica do empreendimento:** acompanhamento de aprovação em todos os órgãos técnicos necessários para que o empreendimento tenha um respaldo de legislação (inclusive ambiental). Acompanhamento de toda documentação do terreno - regularização fundiária;

- **Análise e aprovação da viabilidade do empreendimento:** após a análise da empresa, do corpo técnico, do projeto e do terreno em que se está sendo proposta a implantação, deve ser feita uma análise de viabilidade física e financeira do empreendimento (valor final, valor de prestação, proposta de pagamento coerente com os prazos de entrega das unidades habitacionais);
- **Análise e aprovação da apresentação do empreendimento:** acompanhar desde a fase de lançamento até a comercialização e assembleias (caso existam) dos empreendimentos, visando garantir o que está no contexto, o que foi divulgado, e o que foi comercializado, de acordo com o Código do Consumidor.

Várias dessas experiências já estão sendo feitas em alguns municípios do estado de São Paulo, tais como Campinas, Bauru e Ribeirão Preto. Os empreendimentos são desde terrenos, casas e apartamentos, garantindo uma produção habitacional com um patamar mínimo e compatível de qualidade. Muitos problemas no setor habitacional poderiam ser evitados se o estado (prefeitura) participasse de uma maneira mais ampla da questão habitacional no município.

4.5.3 - Centro de desenvolvimento da construção

Uma administração pública deve se preocupar com as condições em que o setor da construção civil, mais especificamente o habitacional no nosso caso, está estruturado para o desenvolvimento dos empreendimentos. Essas condições estão diretamente relacionadas, em grande parte, dentro do município, à capacidade de qualidade das empresas construtoras e da própria equipe da prefeitura diretamente vinculadas aos níveis gerenciais e operacionais.

A nossa proposta é a prefeitura estimular e participar da criação de um Centro de Desenvolvimento de Construção, em conjunto com os Sindicatos da Empresas de Construção Civil; Sindicatos dos Empregados da Construção Civil; Associações de Engenheiros e Arquitetos; CREA - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e

Agronomia; Colégios Técnicos; Instituições de Ensino; Senai - Serviço Nacional da Indústria entre outros, visando trabalhar com as seguintes questões:

- Treinamento e Reciclagem da Mão de Obra;
- Programa de Higiene e Segurança do Trabalho;
- Programa de Controle Tecnológico;
- Apoio ao Parque Produtor local e regional.

4.5.4 - Da legislação urbana

Acreditamos que os programas de operações urbanas seja de grande avanço para a sociedade e as administrações públicas, desde que haja transparência e ética em todo o processo. Existem limites muito bem delimitados que podem ser alterados e aprimorados na medida em que ocorrer uma efetiva participação da sociedade, principalmente através de um Conselho de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Neste item o que propomos é que cada vez mais seja utilizado um mecanismo de legislação urbana que beneficie a área habitacional. É comum a transformação de áreas da zona rural, para urbana, estabelecendo de imediato uma valorização no valor da terra, cujo setor público, executivo e legislativo, tem total responsabilidade e poder sobre essa ação. Através de doação a um Fundo Municipal de Habitação ou de doação de lotes para a implantação de programas habitacionais de interesse social, para a empresa municipal de habitação, as administrações públicas poderiam exigir essa condição para que fosse dado o benefício da valorização da área urbana. Esse tipo de articulação visa trazer para a sociedade e para o seu próprio benefício, práticas que são feitas às escondidas, por grupos conservadores, e que podem ter outro tipo de condução, caso seja feita por administrações comprometidas com políticas sociais mais justas.

Todas essas quatro propostas de articulação da sociedade não necessitam de grandes recursos, ou recursos vinculados à produção habitacional, por parte da administração pública, no entanto viabilizam para os municípios uma série de

empreendimentos, com maior qualidade. Isso faz com que o município trabalhe as questões sobre a perspectiva de soluções habitacionais.

Para melhor compreender e ter uma visão mais ampla de todas as propostas apresentadas neste capítulo (bem como as contribuições do capítulo 3) desenvolvemos um quadro geral, agrupando os diferentes subsídios e as respectivas propostas para atuação das administrações públicas municipais.

QUADRO 4 - Quadro Geral Resumo

Subsídios e Propostas para Atuação das Administrações Públicas Municipais na Área Habitacional			
ITENS	SUB ITENS	PALAVRAS CHAVES	QUESTÕES BÁSICAS
Estrutura das Administrações Públicas Municipais (A.P.M.)	Organizacional e Operacional	Básica	Deve haver uma estrutura na A.P.M. que trata da questão habitacional no município.
		Flexível	A forma como ela será estruturada deve estar diretamente vinculada às necessidades e condições dos programas desenvolvidos.
		Articulada	Deve h canais de representação e de relação com os vários agentes envolvidos na questão habitacional, a fim de atingir os objetivos de uma política pública.
	Empresa Municipal	Necessária	Os mecanismos e maiores possibilidades de atuação devem ser utilizados pela A.P.M.
		Operacional	A empresa municipal deve operacionalizar as políticas públicas da área. (Não é uma estrutura formalizadora, mas assessora).
		Representativa	Deve incluir nas suas estruturas os conselhos técnico e administrativo para que as atividades da empresa tenham o acompanhamento de vários setores da sociedade.
	Fundo Municipal	Necessário	Uma A.P.M. tem inúmeros potenciais benéficos e facilidades, na sua utilização.
		Vinculado	É importante que tenha uma dotação orçamentária ou fundo vinculado à habitação. Política pública de longo prazo requer recursos com o mesmo perfil de tempo.
		Representativo	A participação de setores da sociedade permitem a manutenção e controle de todos os envolvidos.

Estrutura das Administrações Públicas Municipais (A.P.M.)	Conselho Municipal	Necessário	É um mecanismo que pode criar condições de se definir e discutir as políticas públicas na área habitacional.
		Representativo	O envolvimento de setores vinculados a esta questão, faz com que sejam identificadas e apoiadas as ações visando atingir a solução (ou soluções) dos diversos problemas.
Recursos Humanos (R.H.)	Quantificação	Mínima	É necessário ter a garantia de um mínimo de recursos humanos, tendo com o principal objetivo a continuidade do trabalho.
		Adequada	Sempre deve haver um dimensionamento dos recursos humanos para que a qualidade do trabalho seja compatível.
	Qualificação	Técnica	É preciso que o R.H. disponível tenha a qualificação técnica suficiente para o desempenho do trabalho.
		Ampla	A qualificação deve abranger as inúmeras áreas de conhecimento vinculadas à questão habitacional.
	Treinamento	Desempenho	Para alcançar o nível técnico e uma visão mais ampla de conhecimento é preciso haver treinamento para alcançar o desempenho desejado.
		Mudanças	O Treinamento deve desenvolver a capacidade do R.H. para as mudanças cada vez mais frequentes do setor, seja a nível tecnológico ou de programas habitacionais e de legislação.
Programas de Trabalho	Planejamento Projeto	Simplificação	Deve-se buscar de forma permanente, a busca da simplificação dos programas de trabalho, para que sejam de fácil utilização e que os seus resultados sirvam de subsídios para ações efetivas nos programas em andamento e para os futuros.
	Sistema, subsistemas, componentes e materiais		
	Execução	Informatização	As A.P.M.'s não devem desconsiderar as vantagens de utilização deste instrumento.
	Uso e Manutenção	Empreendimento	Os técnicos devem sempre visualizar o empreendimento como um todo, sem ter uma visão compartimentada
Programas Habitacionais	Construção através de Construtoras	Ampliação	As carências habitacionais são amplas e exigem em diversas oportunidades soluções habitacionais, em diferentes e novos programas.
	Construção pela própria Prefeitura		

Programas Habitacionais	Construção por ajuda mútua	Experiências	A troca de experiências sempre será um elemento indutor e multiplicador de ações, que indiquem condições para a implantação de programas habitacionais.
	Lote urbanizado Auto construção assistida		
	Planta popular		
	Financiamento de materiais		
Articulação com a Sociedade	Urbanização de favelas Recuperação de cortiços Locação social Outros programas	Adequação	<ul style="list-style-type: none"> • Pode e deve haver uma combinação de diferentes tipos de programas adequados a uma determinada condição. • Ampliar e adequar os programas habitacionais dentro de um respeito ao meio ambiente, deve ser uma preocupação permanente.
	Defesa do consumidor	Acompanhamento	As A.P.M.'s devem acompanhar todos os empreendimentos habitacionais em desenvolvimento no município, de diferentes formas e níveis, porém garantindo à população os seus direitos e respeito à legislação vigente.
	Programa de Apoio a Produção Habitacional	Apoio	As A.P.M.'s devem não só desenvolver diretamente programas habitacionais, mas também dar apoio, participando e criando novos programas com esse mesmo objetivo.
	Centro de Desenvolvimento da Construção	Desenvolvimento	O desenvolvimento da construção civil, em seus vários níveis, é elemento condicionante para a ampliação e melhoria dos resultados do programas habitacionais do município. A A.P.M. deve e pode desenvolver ações com este objetivo.
	Da Legislação Urbana	Oportunidade	A A.P.M. deve desenvolver operações urbanas, de forma transparente e tecnicamente viáveis, com acompanhamento dos vários setores da sociedade, com o objetivo de gerar oportunidades de produção habitacional e desenvolvimento urbano adequado.

CONCLUSÕES FINAIS

Durante o desenvolvimento deste trabalho, dos referenciais e conceitos, da pesquisa e das análises e subsídios de atuação, as administrações públicas municipais vêm revendo a sua ação, principalmente no que se refere às políticas públicas. Os acontecimentos políticos que podemos considerar como mais recentes no país e no mundo dos últimos 30 anos foram marcantes e estão provocando profundas mudanças. A relação do Estado e a sociedade está sendo questionada por alguns setores de forma preconceituosa e oportunista, mas a maior parte da sociedade busca objetivamente estabelecer um modelo que atenda os desafios que se fazem presentes.

Dentre os vários pontos que se referem às políticas públicas, a questão habitacional passa por um processo semelhante de mudanças e de objetivos. O nível do que tem sido desenvolvido em termos de propostas sobre a habitação em virtude da sua complexidade e abrangência, passa pela defesa da não-interferência, até a discussão simplista de produção tão somente das unidades habitacionais, podendo chegar a propostas avançadas de se visualizar o ambiente construído e as questões que interferem com as políticas ambientalistas. De todos esses pontos apresentados, podemos tirar algumas reflexões e conclusões do trabalho.

Existe um processo de descentralização de determinadas ações de Estado, inclusive da área habitacional. Ao município vem sendo dada a condição de gestor das políticas públicas no setor, fundamentalmente da habitação de interesse social. Há uma tendência cada vez mais presente também de pensar global e agir localmente, pois ao mesmo tempo em que a questão habitacional está sendo operacionalizada a nível local, com a administração pública municipal interagindo com os agentes presentes nesta questão, existe também uma série de eventos que ocorrem fora do nível local, e que interferem diretamente sobre ele, tais como o desenvolvimento tecnológico, novas experiências e alternativas de programas, questões ambientais presentes principalmente no âmbito regional (inseridos, por exemplo, nas bacias hidrográficas), novas formas de financiamento e a conjuntura econômica e social do

país. O sentido de descentralização existe e é evidente, porém acrescido de uma constante e presente interdependência.

Em função desta descentralização faz-se necessário conjuntamente um processo de institucionalização do trabalho habitacional no município. Para que se possam fazer mudanças estruturais que sejam agregadas de forma permanente na sociedade, é preciso que se tenha tempo e um referencial institucional para acompanhar esse processo. A institucionalização do setor habitacional no setor público, no âmbito municipal, é necessária para que os programas habitacionais tenham continuidade, que sejam avaliados e transformados diante das necessidades que certamente se modificam ao longo do tempo (questão de caráter quantitativo e qualitativo, por exemplo).

É preciso que essa institucionalização ocorra em conjunto com instrumentos e condições adequadas, tais como os que foram abordados no trabalho, estruturas organizacionais e operacionais adequadas, recursos humanos efetivos e treinados, programas de trabalho compatíveis e programas habitacionais de acordo com as necessidades locais e suficientemente amplos para que seja dada uma solução habitacional diante das demandas presentes, dentre outras, aliados a outros instrumentos, tais como orçamento participativo.

Todo e qualquer modelo que seja desenvolvido deve conter elementos que garantam procedimentos de ética e transparência, que só serão obtidos por mecanismo de representatividade, em todo o desenvolvimento das fases dos empreendimentos e dos programas definidos.

Todo esse sentido de institucionalização e adequação das suas condições tem como objetivo ampliar o número de alternativas. Um país com uma extensão territorial tão imensa, de condições climáticas diversas e de uma lógica produtiva tão complexa, necessita de soluções compatíveis com essa realidade, aliadas a um

processo de urbanização, regionalização e fluxos migratórios. Essas soluções deverão se somar ao desafio dos números relativos à carência habitacional existente.

Faz-se necessário que sejam apurados os mecanismos de identificação desta tabela territorial brasileira, para que as ações levem em conta os pontos fundamentais. Nesse trabalho deve haver o apoio do Governo Federal e Estadual para subsidiar a grande maioria dos municípios com informações. É preciso também que sejam realizados seminários com técnicos da área habitacional para identificar os pontos que devam ser abordados nas pesquisas desenvolvidas pelo IBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Hoje os resultados apresentados no censo demográfico são insuficientes para que os profissionais possam ter um tabela da realidade de forma mais precisa das condições habitacionais do país, gerando interpretações diversas, principalmente para o direcionamento dos investimentos e dos interesses das análises dos dados e resultados. Deve haver gestões para que esse tipo de trabalho seja feito pelo IBGE, liderado principalmente por entidades representativas, tais como ANTAC (Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído) e a ANPUR (Associação Nacional de Planejamento Urbano).

Com toda a convicção, acredito que assistiremos nesses próximos anos a grandes mudanças na área habitacional. O que é mais importante em toda essa dinâmica é que não se percam de vista os agentes que estarão presentes nesse processo (sejam novos agentes ou velhos agentes reciclados em função do poder de força em cada período), assim como o conceito de ambiente construído. A idéia é de que só um trabalho permanente com essas preocupações e reflexões poderá nos ajudar a alcançar o objetivo de contribuir para a eliminação ou a diminuição da carência habitacional existente.



ANEXO

Este pequeno texto tem como objetivo apresentar em linhas gerais cada um dos materiais anexados neste memorial.

- **MINUTAS**

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação;

Empresa Municipal de Urbanização;

Fundo Municipal de Habitação;

Conselho Municipal de Habitação;

As minutas dos projetos de Lei, discriminados acima, têm como objetivo apresentar, em forma de subsídios, este material, para que os técnicos da área habitacional de Interesse Social possam utilizar dentro do respeito a uma realidade local, em forma de Diretrizes, na montagem de qualquer um destes instrumentos e estruturas organizacionais. Dos materiais obtidos no contato com diversas administrações públicas municipais, devo destacar as que, em especial, serviram de apoio e referência a estas minutas:

Administrações Públicas do Município de Santo André - SP., Curitiba, PR., Londrina, PR., São Bernardo do Campo, SP., São Paulo, SP., Santos, SP., e Penápolis, SP.

Muitos destes textos são parecidos ou iguais aos de outras administrações públicas, devido às “trocas de experiências”, as quais considero positivas como exemplos de aplicação para o município interessado. Não sendo possível, portanto, identificar a origem e o autor desses trabalhos.

O mais importante é que sempre sejam feitas adaptações e incrementos, dentro de cada realidade local.

Observação: Após as minutas, anexamos na seqüência um exemplo de fluxo de aprovação, retirado do material do MINISTÉRIO DE AÇÃO SOCIAL (1991),

que pode servir de exemplo, enquanto fluxo de informações e de encaminhamento junto às estruturas e setores da sociedade interessados, no caso o do FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO.

- **QUESTIONÁRIO**

Apresento o questionário que foi enviado, para todas as administrações públicas municipais, do Estado de São Paulo.

- **QUADRO DE PRODUTOS POR ÁREA DA SUPERINTENDÊNCIA E FASES DE DESENVOLVIMENTO**

Acreditamos que seja útil para as administrações públicas municipais uma relação de produtos e projetos de empreendimentos habitacionais, obtidos junto à Superintendência de Projetos do C.D.H.U. de São Paulo.

PROJETO DE LEI: CRIAÇÃO DA SECRETARIA DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO

Art. 1º - A Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano tem por finalidade:

I - realizar estudos, desenvolver projetos urbanísticos e executar os serviços de fiscalização pertinentes, objetivando a melhoria da qualidade de vida no espaço urbano habitável;

II - normatizar e fiscalizar os padrões de elaboração de projetos, construção e uso das edificações;

III - realizar estudos e desenvolver projetos para melhoria das condições de habitação da população.

Art. 2º - Subordina-se à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano:

I - o Departamento de Desenho Urbano;

II - o Departamento de Monitoramento Habitacional;

III - o Departamento de Projetos Habitacionais;

IV - a Seção de Suporte Administrativo.

Art. 3º - O Departamento de Desenho Urbano tem por finalidade realizar estudos, desenvolver projetos urbanísticos e executar os serviços de fiscalização pertinentes, objetivando a melhoria da qualidade de vida no espaço urbano habitável.

Art. 4º - Subordina-se ao Departamento de Desenho Urbano:

I - a Seção de Urbanísticos;

II - a Seção de Projetos Urbanísticos;

III - a Seção de Fiscalização de Postura, Comércio e Serviços.

Art. 5º - A Seção de Urbanísticos tem por finalidade planejar, orientar e coordenar atividades que objetivem a melhoria da qualidade de vida e o aprimoramento do espaço urbano habitável.

Art. 6º - À Seção de Urbanísticos, compete:

I - estabelecer padrões urbanísticos para a utilização dos espaços habitáveis;

II - estabelecer padrões para o mobiliário urbano e sistema de comunicação;

III - normatizar o funcionamento de atividade comercial, padrões de publicidade, aspecto de postura, poluição visual e sonora e conceder licença para utilização do espaço urbano, no que se refere a estas atividades;

IV - conceder licença para utilização do espaço urbano com relação a loteamentos, condomínios e empreendimentos urbanísticos em geral, baseando-se nas diretrizes estabelecidas pelo Departamento de Ordenamento do Território;

V - fornecer e receber subsídios das seções de fiscalização.

Art. 7º - A Seção de Projetos Urbanísticos tem por finalidade desenvolver projetos dos espaços, equipamentos e mobiliário urbanos.

Art. 8º - À Seção de Projetos Urbanísticos compete:

I - conceber e desenvolver projetos urbanísticos, paisagísticos, de comunicação visual e mobiliário urbana;

II - coordenar o envio e recebimento de projetos para detalhamento no Departamento de Apoio Técnico.

Art. 9º - A Seção de Fiscalização de Postura, Comércio e Serviços tem por finalidade priorizar, programar e executar os serviços de fiscalização, assegurando a observação da legislação pertinente.

Art. 10 - À Seção de Fiscalização de Postura, Comércio e Serviços compete:

I - receber e priorizar as solicitações de fiscalização;

II - elaborar a programação de fiscalização, objetivando a otimização de recursos;

III - fiscalizar a colocação de faixas e cartazes, a limpeza de terrenos, o rebaixamento de guias e a publicidade;

IV - fiscalizar feiras, sacolões e o Mercado Municipal;

- V - fiscalizar os cemitérios particulares;
- VI - fiscalizar a poluição sonora e visual e a qualidade do ar;
- VII - informar o Departamento de Gestão de Informações Municipais sobre alterações observadas;
- VIII - controlar a demanda de serviços não atendidos, sejam eles disponíveis ou inexistentes, para fins de planejamento.

Art. 11º - O Departamento de Monitoramento Habitacional tem por finalidade normatizar e fiscalizar os padrões de construção e uso das edificações.

Art. 12º - Subordina-se ao Departamento de Monitoramento Habitacional:

- I - a Seção de Controle Habitacional;
- II - a Seção de Fiscalização de Obras;

Art. 13º - A Seção de Controle Habitacional tem por finalidade assegurar a observação da legislação, normas e padrões de construção e uso de edificações.

Art. 14º - À Seção de Controle Habitacional, compete:

- I - expedir alvarás de construção mediante a verificação da regularidade dos projetos;
- II - manter cadastro de alvarás concedidos e controlar a renovação dos mesmos;
- III - conceder habite-se e atualizar o cadastro imobiliário do município;
- IV - fornecer subsídios aos órgãos de fiscalização municipais;
- V - fornecer projetos de casas populares à população;
- VI - executar a colocação de casas populares à população;
- VII - atender e orientar o público;
- VIII - examinar e dar parecer em projetos particulares de construções, loteamentos, conjunto habitacional, terraplanagem, desdobro, desmembramento, remembramento e incorporação da área, quanto ao aspecto topográfico apresentado;
- IX - fazer a locação de alinhamentos prediais em vias com alinhamento definido

- X - minutar os alvarás de alinhamento predial e nivelamento de vias;
- XI - manter atualizado o arquivo de plantas cadastrais, projetos particulares e de emplacamento predial;
- XII - expedir certidões de conclusão de obras, existência de construção do imóvel, números prediais, uso de solo, desdobro, desmembramento, remembramento, incorporação e unificação de imóveis;
- XIII - conceder alvarás de funcionamento para estabelecimentos comerciais;
- XIV - expedir certificados de regularidade para indústria, comércio e prestadores de serviços.

Art. 15º - A Seção de Fiscalização de Obras tem por finalidade priorizar, programar e executar os serviços de fiscalização, assegurando a observação da legislação pertinente.

Art. 16º - À Seção de Fiscalização de Obras compete:

- I - efetuar vistorias prévias, de funcionamento, de acompanhamento e encerramento de construções;
- II - receber e priorizar as solicitações de fiscalização;
- III - elaborar a programação de fiscalização, objetivando, loteamentos e terraplanagens;
- IV - fiscalizar projetos de habitação, obras em andamento, loteamento e terraplanagens;
- V - fiscalizar recuos e disposição de cômodos;
- VI - notificar e lavrar multas, bem como embargar obras particulares em desacordo com a legislação e normas vigentes;
- VII - informar o Departamento de Gestão de Informações Municipais sobre alterações observadas;
- VIII - controlar a demanda de serviços não atendidos, sejam eles disponíveis ou inexistentes, para fins de planejamento.

Art. 17º - O Departamento de Projetos Habitacionais tem por finalidade realizar estudos e desenvolver projetos para melhoria das condições de habitação da população.

Art. 18º - Subordina-se ao Departamento de Projetos Habitacionais:

- I - a Seção de Apoio Habitacional; e
- II - a Seção de Elaboração de Projetos.

Art. 19º - A Seção de Apoio Habitacional tem por finalidade viabilizar o aprimoramento da habitação no Município.

Art. 20º - À Seção de Apoio Habitacional, compete:

- I - promover estudos e desenvolver projetos de melhoria das condições de habitação da população, em conjunto com outros serviços públicos;
- II - assessorar a comunidade em projetos e atividades relacionadas ao aprimoramento da habitação;
- III - promover o assentamento da população sem moradia;
- IV - assegurar o atendimento relativo à habitação à população, em casos emergenciais.

Art. 21º - A Seção de Elaboração de Projetos tem por finalidade desenvolver projetos de habitação de interesse social, equacionando a demanda habitacional com a disponibilidade de recursos.

Art. 22º - À seção de Elaboração de Projetos, compete:

- I - identificar áreas disponíveis e desenvolver estudos de viabilidade para instalação de conjuntos habitacionais;
- II - elaborar e priorizar projetos de habitação popular;
- III - fornecer suporte técnico na contratação de obras;
- IV - desenvolver e controlar o planejamento físico-financeiro dos projetos de habitação popular;
- V - promover pesquisas de materiais e sistemas construtivos alternativos e de padronização de componentes, permitindo, desta forma, a redução de custos em construção.

Art. 23º - À Seção de Suporte Administrativo, compete:

- I - proceder o recebimento, encaminhamento e arquivo de toda documentação relativa à Secretaria;

II - exercer o serviço de datilografia, agenda e demais atividades administrativas necessárias aos departamentos da Secretaria;

III - efetuar o controle de saldos de dotações e o planejamento orçamentário;

IV - efetuar acompanhamento das compras relativas à secretaria.

Parágrafo Único - Os funcionários lotados nesta Secretaria estarão fisicamente distribuídos nos diversos departamentos da Secretaria, porém terão uma coordenação centralizada a nível de seção.

PROJETO DE LEI: EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO

A Câmara Municipal de _____ decreta e eu promulgo a seguinte lei:

Artigo 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a constituir uma sociedade de economia mista, denominada **EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO POPULAR SOCIEDADE ANÔNIMA**, vinculada à Secretaria Municipal de Habitação.

Parágrafo Único - A Empresa Municipal de Habitação Popular terá sede e foro nesta cidade e o prazo de sua duração será indeterminado.

Artigo 2º - A Empresa Municipal de Habitação Popular tem por finalidade promover a construção de habitações populares e a melhoria das condições urbanísticas e habitacionais da população, de acordo com a política municipal de habitação e as diretrizes do Plano Diretor, objetivando a diminuição do déficit habitacional e das favelas do Município.

Parágrafo Único - A EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO POPULAR atenderá a população de baixa-renda do município, respeitadas as faixas e limites estabelecidos pelas normas que regem a concessão e financiamentos com recursos do FGTS - Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço.

Artigo 3º - A empresa terá por objeto:

I - elaborar planos e programas habitacionais e de urbanismo, observadas as diretrizes e normas da Secretaria Municipal de Habitação e em colaboração, quando for o caso, com entidades públicas, a nível federal e estadual;

II - estabelecer formas de atuação conjunta com a iniciativa privada visando o cumprimento de seus objetivos;

III - adquirir e alienar imóveis, através de quaisquer das formas admitidas em Direito, destinadas à consecução de seus objetivos;

IV - estabelecer linhas específicas de financiamento ou intermediar financiamentos concedidos por outras entidades financeiras e programas habitacionais e urbanísticos;

V - produzir e comercializar através de financiamentos, materiais e componentes destinados exclusivamente à construção de habitações e de equipamentos urbanos e comunitários.

Parágrafo Único - Para a consecução de seus objetivos, a Empresa poderá firmar acordos e convênios com entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, observadas as normas legais pertinentes.

Artigo 4º - A Empresa poderá atuar em outros Municípios desde que realizando atividades pertinentes ao seu objeto social, sem prejuízo do atendimento à demanda do Município.

Artigo 5º - A Empresa fica autorizada a promover, amigável ou judicialmente, desapropriações de bens necessários ao atendimento de suas finalidades, previamente declarados de utilidade pública ou de interesse social pelo Executivo.

Artigo 6º - A Empresa será dirigida por um Conselho de Administração, com funções deliberativas e uma Diretoria Executiva.

Parágrafo 1º - A composição e as atribuições do Conselho serão definidas no Estatuto.

Parágrafo 2º - A Diretoria Executiva será composta pelo Superintendente, responsável pela direção geral da Empresa Municipal de Habitação Popular, pelo Gerente Técnico e pelo Gerente Administrativo-Financeiro.

Parágrafo 3º - A Gerência Técnica terá, subordinados ao respectivo gerente, um supervisor de Planejamento e Análise Financeira e um Supervisor de Obras.

Parágrafo 4º - A Gerência Administrativa-Financeira terá, subordinados ao respectivo gerente, um Supervisor Administrativo, um Supervisor Habitacional e um Supervisor Financeiro.

Parágrafo 5º - Estarão subordinados ao Superintendente, um Assessor Técnico responsável por sua Assessoria, um Supervisor de Serviço Social, um

Supervisor do Serviço Jurídico e um Supervisor do Serviço de Processamento de Dados.

Artigo 7º - Os cargos de Superintendente, Gerente Técnico e Gerente Administrativo-Financeiro, bem como o Assessor Técnico serão de livre nomeação e exoneração pela Assembléia Geral de Acionistas.

Artigo 8º - Os cargos mencionados nos parágrafos 3º e 4º do artigo 6º são de livre nomeação e exoneração pelo Superintendente, bem como os cargos de Supervisor do Serviço Social, Supervisor do Serviço Jurídico e Supervisor do Serviço de Processamento de Dados.

Artigo 9º - A Empresa terá um Conselho Fiscal Permanente, cuja composição e atribuições serão definidas no Estatuto.

Parágrafo Único - Participarão, necessariamente, do Conselho Fiscal, um representante da Câmara Municipal e um representante de movimentos comunitários reivindicatórios de melhorias habitacionais e urbanas.

Artigo 10º - A participação de representantes dos empregados na direção da Empresa será regulamentada pelo Decreto.

Artigo 11º - A Empresa Municipal de Habitação Popular, sociedade de capital autorizado, terá sempre como acionista majoritário a Prefeitura Municipal de _____.

Parágrafo 1º - A integralização do capital, em bens ou em dinheiro poderá ser efetivada por etapas, de acordo com cronograma financeiro elaborado pela Empresa.

Parágrafo 2º - O capital social da Empresa poderá ser aumentado, sem reforma do Estatuto, obedecidas as normas legais e as disposições estatutárias referentes às sociedades de capital autorizado.

Parágrafo 3º - O aumento do capital social se fará pela capitalização de lucros e reservas, pela subscrição públicas ou particular de ações ou pela correção da expressão monetária do seu valor, na forma da lei.

Parágrafo 4º - O capital social também poderá ser aumentado, por ato do Executivo, através da incorporação de aportes de numerário ou pela transferência, mediante autorização legal específica, de bens imóveis municipais considerados necessários à realização de seus objetivos.

Artigo 12º - Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito especial até o limite de R\$ _____, dentro dos códigos e elementos econômicos próprios, no orçamento vigente, para a integralização do capital e que trata este artigo.

Parágrafo Único - Os recursos mencionados neste artigo serão objeto de atualização monetária com base na variação do índice de inflação oficial vigente, a partir do mês de _____ de _____.

Artigo 13º - O regime jurídico do pessoal da Empresa é o da legislação trabalhista.

Parágrafo Único - A Empresa, para a contratação de seu pessoal, adotará sistema de seleção pública, assim como estabelecerá plano de carreira, com fixação de retribuição compatível com a corrente no mercado de trabalho.

Artigo 14º - A Empresa obedecerá o procedimento licitatório para a realização de compras ou a contratação de obras e serviços, de acordo com a legislação pertinente.

Artigo 15º - A Empresa enviará à Câmara Municipal a prestação de contas, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias após o encerramento de cada exercício.

Artigo 16º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de _____, em ____ de _____ de 19__.

PROPOSTA DA _____, EM FORMA DE
LEI, PARA CRIAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE
HABITAÇÃO E CONSTITUIÇÃO DO CONSELHO
MUNICIPAL DE HABITAÇÃO.

Lei nº _____, de _____ de _____
de 19__.

Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de
Habitação e constituição do Conselho de Habitação e dá
outras providências.

ART. 1º - Fica criado o Fundo Municipal de Habitação
destinado a propiciar apoio e suporte financeiro à implementação de Programas de
Habitação, voltados à população de baixa renda.

ART. 2º - Fica constituído o Conselho Municipal de
Habitação, com caráter deliberativo e com a finalidade de garantir a participação da
comunidade na elaboração e implementação de programas habitacionais, a
manutenção do patrimônio vinculado ao Fundo, bem como a gestão dos seus recursos
financeiros.

ART. 3º - Os recursos do Fundo, em consonância com
as diretrizes e normas do Conselho Municipal de Habitação serão aplicados em:

- I - construção de moradias;
- II - produção de lotes urbanizados;
- III - urbanização de favelas;
- IV - ações em cortiços e habitações coletivas de
aluguel;
- V - aquisição de material de construção;
- VI - melhoria de unidades habitacionais;
- VII - construção e reforma de equipamentos
comunitários e institucionais vinculados a projetos
habitacionais;
- VIII - regularização fundiária;
- IX - aquisição de imóveis para locação social;

- X - serviços de assistência técnica e jurídica para implementação de programas habitacionais;
- XI - serviços de apoio e organização comunitária em programas habitacionais;
- XII - complementação de infra-estrutura de loteamentos irregulares;
- XIII - revitalização de áreas degradadas para uso habitacional;
- XIV - projetos experimentais de aprimoramento de tecnologia na área habitacional.

ART. 4º - Constituirão receitas do Fundo:

- I - dotações orçamentárias do Município ou os créditos que lhe sejam destinados;
- II - recebimento de prestações decorrentes de financiamentos de programas habitacionais e de outros contratos, inclusive os de cobrança judicial;
- III - doações, auxílios e contribuições de terceiros;
- IV - recursos financeiros oriundos dos Governos Federal, Estadual e de outros órgãos públicos, recebidos diretamente ou por meio de convênios;
- V - recursos financeiros, oriundos de organismos internacionais e cooperação, recebidos diretamente ou por meio de convênios;
- VI - aporte de capital decorrentes da realização de operações de crédito em instituições financeiras oficiais, quando previamente autorizadas em lei específica;
- VII - rendas provenientes da aplicação de seus recursos no mercado de capitais;
- VIII - produto da arrecadação de taxas e multas ligadas a licenciamento de atividades e infrações às normas urbanísticas em geral, administrativas e posturais e, outras ações tributáveis ou penalizáveis que guardem relação com o desenvolvimento urbano em geral;
- IX - outras receitas provenientes de fontes aqui não explicitadas.

Parágrafo Primeiro - As receitas descritas neste artigo serão depositadas obrigatoriamente em conta especial a ser aberta e mantida em nome da Prefeitura do Município de _____, em agência de estabelecimento oficial de crédito.

Parágrafo Segundo - Quando não estiverem sendo utilizados nas finalidades próprias, os recursos do Fundo poderão ser aplicados no mercado de capitais, de acordo com a posição das disponibilidades financeiras fornecidas pelo Conselho Municipal de Habitação, objetivando o aumento das receitas do Fundo, cujos resultados a ele reverterão.

Parágrafo Terceiro - Os recursos serão destinados com prioridade a projetos que tenham como beneficiários organizações comunitárias, associações de moradores e cooperativas habitacionais cadastradas junto ao Conselho Municipal de Habitação.

ART. 5º - O Fundo Municipal de Habitação será gerido diretamente por _____, que fornecerá os recursos Humanos e Estruturais necessários à consecução do seus objetivos.

ART. 6º - São atribuições

I - gerir o Fundo Municipal de Habitação e executar políticas de aplicação dos seus recursos conforme as decisões do Conselho Municipal de Habitação;

II - submeter ao Conselho Municipal de aplicação a cargo do Fundo, em consonância com o Programa Municipal de Habitação e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e de acordo com as políticas delineadas pelo Governo Federal, no caso de utilização de recursos do orçamento da União;

III - submeter ao Conselho Municipal de Habitação as demonstrações mensais de receita e despesa do Fundo;

IV - encaminhar à contabilidade geral da Prefeitura do Município de _____, as demonstrações mencionadas no inciso anterior;

V - assinar cheques;

VI - ordenar empenhos e pagamentos das despesas do Fundo;

VII - firmar convênios e contratos, inclusive de empréstimos, juntamente com o Prefeito, referentes a recursos que serão administrados pelo Fundo.

ART. 7º - O Conselho Municipal de Habitação será constituído de _____ membros, a saber:

I -

II -

III -

IV -

V -

•

•

•

Parágrafo Primeiro - A designação dos membros do Conselho será feita por ato do Executivo.

Parágrafo Segundo - A presidência do Conselho será indicada pelo Prefeito, dentre os conselheiros eleitos.

Parágrafo Terceiro - A indicação dos membros do Conselho representantes da comunidade será feita pelas organizações ou entidades a que pertencem e referendados em conferências, especialmente convocada para este fim.

Parágrafo Quarto - O número de representantes do poder público não poderá ser superior à representação da comunidade.

Parágrafo Quinto - O mandato dos membros do Conselho será de dois anos, permitida a recondução.

Parágrafo Sexto - O mandato dos membros do Conselho será exercido gratuitamente, ficando expressamente vedada a concessão de qualquer tipo de remuneração, vantagem ou benefício de natureza pecuniária.

ART. 8º - O Conselho reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês e, extraordinariamente, na forma que dispuser o regimento interno.

Parágrafo Primeiro - A convocação será feita por escrito, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas para as sessões ordinárias e, de 24 (vinte e quatro) horas para as sessões extraordinárias.

Parágrafo Segundo - As decisões do Conselho serão tomadas com a presença de, no mínimo, 04 (quatro) de seus membros, tendo o Presidente o voto de qualidade.

Parágrafo Terceiro - O Conselho poderá solicitar a colaboração de servidores da Prefeitura para assessoramento em suas reuniões, podendo constituir uma Secretária Executiva

Parágrafo Quarto - Para o seu pleno funcionamento, o Conselho fica autorizado a utilizar os serviços de infra-estrutura das unidades administrativas da prefeitura, ou outro órgão diretamente a ela vinculado.

ART. 9º - Compete ao Conselho:

I - aprovar as diretrizes e normas para a gestão do Fundo;

II - aprovar os programas anuais e plurianuais de aplicação do recursos do Fundo;

III - estabelecer limites máximo de financiamento, a título oneroso ou a fundo perdido, para as modalidades de atendimento previstas no artigo 3º desta Lei;

IV - definir política de subsídios na área de habitação;

V - definir a forma de repasse a terceiros dos recursos sob a responsabilidade do Fundo;

VI - definir as condições de retorno dos investimentos;

VII - definir os critérios e as formas para a transferência dos imóveis vinculados ao Fundo aos beneficiários dos programas habitacionais;

VIII - definir normas para gestão do patrimônio vinculado ao Fundo;

IX - fiscalizar e acompanhar a aplicação do Fundo, solicitando, se necessário, o auxílio do órgão de finanças do Executivo;

X - acompanhar a execução dos programas de habitação, cabendo-lhe, inclusive, suspender o desembolso de recursos caso sejam constatadas irregularidades na aplicação;

XI - dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares relativas ao Fundo, nas matérias de sua competência;

XII - propor medidas de aprimoramento do desempenho do Fundo, bem como outras formas de atuação, visando à consecução dos objetivos dos programas habitacionais;

XIII - elaborar o seu regimento interno.

ART. 10º - O Fundo Municipal terá vigência por tempo ilimitado.

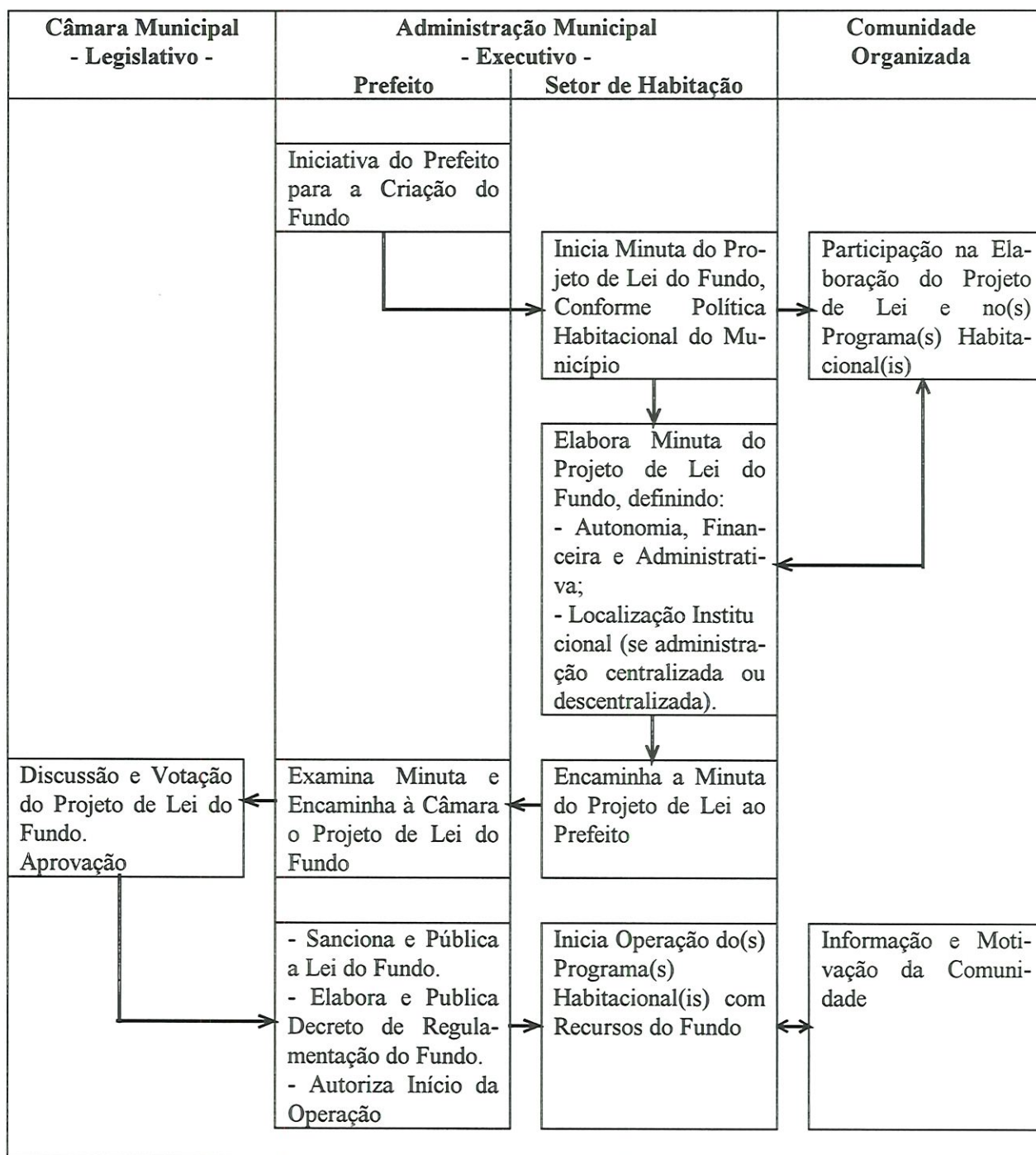
ART. 11º - Para atender ao disposto nesta Lei, fica o Poder Executivo autorizado a abrir Crédito Adicional Especial, até o limite de R\$ _____, junto à .

ART. 12º - A presente Lei será regulamentada por Decreto do Executivo, no prazo de 30 (trinta) dias, contados de sua publicação.

ART. 13º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogada as disposições em contrário.

_____/_____/_____

FLUXOGRAMA DA CRIAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO



Fonte: Ministério de Ação Social (1991) - Secretaria nacional de Habitação. Fundo Municipal de Habitação

QUESTIONÁRIO

Parte 1: Estrutura Organizacional

1. Existem problemas habitacionais no Município?
 Não Sim - Quais: _____
2. Qual o número aproximado de falta de habitação no Município? _____
3. A Prefeitura tem algum trabalho na área de habitação? Sim Não
4. Caso afirmativo, qual o setor que cuida da habitação?
 Secretaria
 Departamento
 Assessoria
 Outro: _____
5. Existe uma Empresa Municipal de Habitação? Sim Não
6. Caso afirmativo, esta empresa tem outras atribuições?
 Sim Quais: _____
 Não _____
7. A Prefeitura tem algum problema habitacional externo ao Município?
 Governo Federal
 Governo Estadual
 COHAB da Região
 Outros: _____
 Nenhum Programa
8. Os recursos para a habitação têm a origem:
(Pode haver mais de uma alternativa)
 Área Federal
 Área Estadual
 COHAB Regional
 Própria Prefeitura
 Empresa Municipal
 Outros: _____
 Nenhum Recurso
9. Existe um Fundo Municipal para a Habitação? Sim Não
10. Existe um Conselho Municipal de Habitação? Sim Não
11. Existe algum tipo de Convênio com Instituições de Ensino para o trabalho habitacional?
 Sim Não Qual: _____

Parte 2: Recursos Humanos na Área Habitacional

Neste caso também é válido para a Empresa Municipal, caso exista.

1. O número de funcionários que trabalha na Área Habitacional:
 o necessário em excesso em falta
2. O pessoal tem a qualificação necessária? Sim Não
3. Existe treinamento ou curso ao pessoal? Sim Não

Parte 3: Programas Habitacionais do Município

Quais são os programas habitacionais que a Administração desenvolve?

N.º

1. Construção de casas por construtoras _____
2. Construção de casas pela própria Prefeitura _____
3. Construção de casas por mutirão _____
4. Lote urbanizado (só com infraestrutura) _____
5. Programa de Autoconstrução (Projeto de Assessoria Técnica) _____
6. Programa de Planta Popular (só fornecimento do Projeto) _____
7. Programa de financiamento de materiais _____
8. Programa de Urbanização de Favelas _____
9. Programa de Recuperação de Cortiços _____
10. Programa de Alocação Social _____
11. Outros Programas: _____

Parte 4: Programa de trabalho na Área Habitacional

Na Prefeitura ou Empresa Municipal pode existir uma série de trabalhos sendo desenvolvidos na Área Habitacional são desenvolvidos pela Prefeitura?

1. Relatório de Acompanhamento das Obras? Sim Não
2. Relatório de Acompanhamento de Projetos? Sim Não
3. Programa de Higiene e Segurança no Trabalho nas Obras ?
 Sim Não
4. Programa de Controle de Qualidade das Obras? Sim Não
5. Programa de Controle de Qualidade de Projetos? Sim Não
6. Programa de Recepção dos Novos Moradores? Sim Não
7. Programa de Pós Ocupação (Avaliação da casa durante o uso)?
 Sim Não
8. Outros Programas: _____

OBSERVAÇÃO: Caso seja possível, solicito que seja enviado junto ao questionário respondido, todo tipo de material (Projeto de Lei, Convênios, Divulgação dos Programas, Pesquisas, Relatórios) que foram utilizados para o desenvolvimento do Programa Habitacional dos Municípios.

Utilizar este espaço para suas observações.

(Pode utilizar também o verso das folhas para observação)

QUADRO DE PRODUTOS POR ÁREA DA SUPERINTENDÊNCIA E FASES DE DESENVOLVIMENTO
CIA. DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DE SÃO PAULO - SUPERINTENDÊNCIA DE PROJETOS
(Segundo manual de execução de serviços e elaboração de projetos - ago/89)

	SERVIÇO	ESTUDO PRELIMINAR	PROJETO BÁSICO	PROJETO EXECUTIVO
TOPOGRAFIA	1.5.1. Cadernetas de Campo 1.5.2. Planilhas de Cálculo 1.5.3. Cartão de Topografia 1.5.4. Original de Topografia 1.5.5. Memorial Descritivo			
GEOTECNIA	1.5.1. Sondagem a Percussão - Resultados 1.5.2. Sondagem a Percussão - Relatório 1.5.3. Sondagem a Trado - Resultados 1.5.4. Sondagem a Trado - Relatório			
URBANISMO	1.5.1. Relatório, análise e ficha de vistoria 1.5.2. Relatório de diretrizes e programa	2.5.1. Modelos esquemáticos 2.5.2. Plantas das alternativas de ocupação 2.5.3. Memorial do Partido Urbanístico 2.5.4. Caderno com proposta escolhida	3.5.1. Urbanismo (planta) 3.5.2. Paisagismo (planta)	4.5.1. Localização do terreno (planta) 4.5.2. Parcelamento do solo (planta) 4.5.3. Implantação das unidades (planta) 4.5.4. Localização do canteiro de obras (planta) 4.5.5. Paisagismo (planta)
ARQUITETURA		2.5.1. Plantas 2.5.2. Cortes 2.5.3. Elevações 2.5.4. Estudo de Implantação 2.5.5. Memorial Descritivo do Partido Arquitetônico 2.5.6. Tabela com Áreas do Edifício 2.5.7. Caderno de apresentação com proposta aprovada	3.5.1. Plantas 3.5.2. Cortes 3.5.3. Elevações 3.5.4. Detalhes Construtivos 3.5.5. Planilha com orçamento estimativo 3.5.6. Tabela de áreas do edifício	4.5.1. Implantação genérica 4.5.2. Planta de todos os pavimentos 4.5.3. Planta e elevação de áreas molhadas 4.5.4. Detalhes dos fechamentos e esquadrias 4.5.5. Detalhes de todos os complementos 4.5.6. Detalhes construtivos 4.5.7. Memorial descritivo do projeto 4.5.8. Planilha de quantidade

QUADRO DE PRODUTOS POR ÁREA DA SUPERINTENDÊNCIA E FASES DE DESENVOLVIMENTO
CIA. DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DE SÃO PAULO - SUPERINTENDÊNCIA DE PROJETOS
(Segundo manual de execução de serviços e elaboração de projetos - ago/89)

	SERVIÇO	ESTUDO PRELIMINAR	PROJETO BÁSICO	PROJETO EXECUTIVO
TERRAPLENAGEM	1.5.1. Relatório de visita 1.5.2. Documentário topográfico	2.5.1. Análise do estudo preliminar de urbanismo, em termos de terraplenagem	3.5.1. Relatório de terraplenagem 3.5.2. Planta de terraplenagem 3.5.3. Perfis longitudinais dos eixos das vias 3.5.4. Seções transversais	4.5.1. Memorial Descritivo de locação. 4.5.2. Memorial Descritivo de Divisas 4.5.3. Memorial Descritivo de Terraplenagem 4.5.4. Ficha Técnica 4.5.5. Norma para execução dos serviços de TRP 4.5.6. Planta de Urbanismo 4.5.7. Planta de terraplenagem 4.5.8. Planta de orientação de terraplenagem 4.5.9. Perfis longitudinais das vias 4.5.10. Seções transversais
DRENAGEM	1.5.1. Relatório de Serviços	2.5.1. Curva/equação de intensidade 2.5.2. Estimativa das áreas verdes e impermeáveis 2.5.3. Cálculo do coeficiente do escoamento 2.5.4. Cálculo do tempo de concentração 2.5.5. Períodos de recorrência 2.5.6. Metodologia de cálculo 2.5.7. Vazões de projeto das obras de macro drenagem 2.5.8. Memoriais de cálculo	3.5.1. Estudos hidrológicos 3.5.2. Cartas das bacias hidrográficas 3.5.3. Memória de cálculo - capacidade das sarjetas 3.5.4. Planilhas de pré-dimensionamento das galerias 3.5.5. Planilhas preliminares de quantidades de serviços 3.5.6. Traçado esquemático em planta da galeria	4.5.1. Memorial descritivo da drenagem 4.5.2. Estudos hidrológicos 4.5.3. Carta de bacias hidrográficas 4.5.4. Memorial de cálculo de capacidade das sarjetas 4.5.5. Memorial de cálculo de dimensionamento das galerias 4.5.6. Memorial de cálculo de quantidades de serviços 4.5.7. Planilha de quantidades 4.5.8. Ficha técnica DRE01 e DRE02 4.5.9. Norma para execução dos serviços de drenagem 4.5.10. Planta Geral 4.5.11. Perfis das galerias 4.5.12. Desenhos de detalhes
ABASTECIMENTO DE ÁGUA			3.5.1. Desenhos com traçado da tubulação e diâmetro nos diversos trechos	4.5.1. Planta de implantação da rede condominal 4.5.2. Memorial descritivo 4.5.3. Especificações técnicas e executivas dos serviços 4.5.4. Especificações técnicas e materiais e equipamentos 4.5.5. Planilhas quantitativas 4.5.6. Outros

QUADRO DE PRODUTOS POR ÁREA DA SUPERINTENDÊNCIA E FASES DE DESENVOLVIMENTO
CIA. DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DE SÃO PAULO - SUPERINTENDÊNCIA DE PROJETOS
 (Segundo manual de execução de serviços e elaboração de projetos - ago/89)

	SERVIÇO	ESTUDO PRELIMINAR	PROJETO BÁSICO	PROJETO EXECUTIVO
ESGOTAMENTO SANITÁRIO			3.5.1. Desenhos com traçado e diâmetro da tubulação de inspeção e/ou poços de visita	4.5.1. Planta da implantação da rede condominal 4.5.2. Memorial descritivo 4.5.3. Especificações técnicas e executivas dos serviços 4.5.4. Especificações técnicas de materiais e equipamentos 4.5.5. Planilhas quantitativas 4.5.6. Outros
ESTRUTURA E FUNDAÇÕES			3.5.1. Desenhos com especificação quantitativos 3.5.2. Memorial descritivo	4.5.1. Parecer técnico de fundações 4.5.2. Memoriais de cálculo 4.5.3. Memoriais descritivos e métodos construtivos 4.5.4. Especificações técnicas 4.5.5. Planilhas quantitativas
INSTALAÇÕES HIDRÁULICAS			EDIFÍCIOS 3.5.1. Planta do andar tipo, térreo e cobertura 3.5.2. Isométrico geral RESIDENCIAIS 3.5.3. Planta com redes de água, esgoto e águas pluviais	EDIFÍCIOS 4.5.1. Planta do andar tipo, térreo e cobertura 4.5.2. Detalhes e isométrico do sanitário, cozinha e área de serviço 4.5.3. Isométrico geral 4.5.4. Esquema das plumadas e esgoto e águas pluviais 4.5.5. Detalhes dos reservatórios de água e casa de bombas 4.5.6. Detalhes gerais RESIDENCIAIS 4.5.7. Planta com redes de água, esgoto e águas pluviais 4.5.8. Detalhes das instalações de esgoto e isométrico geral das instalações de água 4.5.9. Detalhes gerais e do hidrômetro GERAL 4.5.10. Memorial descritivo 4.5.11. Especificações técnicas e executivas dos serviços 4.5.12. Especificações técnicas de materiais e equipamentos 4.5.13. Planilhas quantitativas

QUADRO DE PRODUTOS POR ÁREA DA SUPERINTENDÊNCIA E FASES DE DESENVOLVIMENTO
CIA. DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DE SÃO PAULO - SUPERINTENDÊNCIA DE PROJETOS
(Segundo manual de execução de serviços e elaboração de projetos - ago/89)

	SERVIÇO	ESTUDO PRELIMINAR	PROJETO BÁSICO	PROJETO EXECUTIVO
GÁS COMBUSTÍVEL			EDIFÍCIOS 3.5.1. Planta do andar tipo, térreo e cobertura RESIDENCIAIS 3.5.2. Sem especificação	EDIFÍCIOS 4.5.1. Pavimento tipo, térreo 4.5.2. Isométrico 4.5.3. Planta/corte da central de cilindros e de medidores 4.5.4. Abrigo do regulador de pressão, da chaminé e passagens RESIDENCIAIS 4.5.5. Sem especificação GERAL 4.5.6. Memorial descritivo 4.5.7. Especificações técnicas e executivas dos serviços 4.5.8. Especificações técnicas de materiais e equipamentos 4.5.9. Planilhas quantitativas
INSTALAÇÕES ELÉTRICAS			EDIFÍCIOS (unidade multifamiliar) 3.5.1. Pavimento térreo 3.5.2. Pavimento tipo 3.5.3. Cobertura 3.5.4. Prumadas 3.5.5. Diagrama de quadros 3.5.6. Entrada de energia 3.5.7. Implantação das redes externas RESIDENCIAIS (unidade unifamiliar) 3.5.8. Planta baixa 3.5.9. Poste de entrada e caixa de inspeção 3.5.10. Diagrama unifamiliar 3.5.11. Implantação das redes externas GERAL 3.5.12. Memoriais de cálculo	EDIFÍCIOS 4.5.1. Pavimento térreo 4.5.2. Pavimento tipo 4.5.3. Cobertura 4.5.4. Prumadas 4.5.5. Diagrama de quadros 4.5.6. Entrada de energia 4.5.7. Implantação das redes externas RESIDENCIAIS 4.5.8. Planta baixa 4.5.9. Poste de entrada e caixa de inspeção 4.5.10. Diagrama unifamiliar 4.5.11. Implantação das redes externas GERAL 4.5.12. Memoriais de cálculos 4.5.13. Memoriais descritivos e métodos construtivos 4.5.14. Especificações técnicas 4.5.15. Planilhas quantitativas

QUADRO DE PRODUTOS POR ÁREA DA SUPERINTENDÊNCIA E FASES DE DESENVOLVIMENTO
CIA. DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DE SÃO PAULO - SUPERINTENDÊNCIA DE PROJETOS
(Segundo manual de execução de serviços e elaboração de projetos - ago/89)

	SERVIÇO	ESTUDO PRELIMINAR	PROJETO BÁSICO	PROJETO EXECUTIVO
INSTALAÇÕES TELEFÔNICAS			EDIFÍCIOS 3.5.1. Pavimento térreo 3.5.2. Prumada 3.5.3. Pavimento tipo 3.5.4. Implantação de redes externas RESIDENCIAIS 3.5.5. Planta com ponto de telefone, tubulações 3.5.6. Implantação de redes externa GERAL 3.5.7. Memoriais de cálculo (caixa de entrada, caixa interna, tubulações)	EDIFÍCIOS 4.5.1. Pavimento térreo 4.5.2. Prumada 4.5.3. Pavimento tipo 4.5.4. Implantação de redes externas RESIDENCIAIS 4.5.5. Planta com ponto de telefone, tubulações 4.5.6. Implantação de redes externa GERAL 4.5.7. Memoriais de cálculo (caixa de entrada, caixa interna e tubulações) 4.5.8. Memoriais descritivos e métodos construtivos 4.5.9. Especificações técnicas 4.5.10. Planilhas quantitativas

BIBLIOGRAFIA:

TESES E DISSERTAÇÕES:

- ASSUMPÇÃO, J. F. P. (1988). *Programação de obras: uma abordagem sobre as técnicas de programação e uso de software*. São Carlos, Dissertação (Mestrado) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.
- CAMARGO, A. (1975). *Industrialização da construção no Brasil*. São Carlos, Dissertação (Mestrado) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.
- GRANDI, S. L. (1985). *Desenvolvimento da indústria da construção civil: mobilidade e acumulação do capital e da força do trabalho*. São Paulo, Tese (Doutorado) - Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- LUCINI, H. C. (1996). *Requalificação urbana e novos assentamentos de interesse social*. São Paulo, Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- MARICATO, E. (1984). *Indústria da construção (civil) e política habitacional*. São Paulo, Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- MARTUCCI, R. (1991). *Projeto tecnológico para edificações habitacionais - utopia ou desafio?* São Paulo, Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura, Universidade de São Paulo.
- MORETTI, R. de S. (1993). *Critérios de urbanização para empreendimentos habitacionais*. São Paulo, Tese (Doutorado) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo.
- MURGEL, S. R. (1980). *Planejamento e gerência de empreendimentos*. São Paulo, Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo.
- RIBEIRO, E. R. (1995). *Diretrizes bioclimáticas para implantação de conjuntos habitacionais em Londrina*. Londrina, Trabalho (Graduação) - CESULON.

VARGAS, N. (1979). *Organização do trabalho e capital: um estudo de construção habitacional*. Rio de Janeiro, Dissertação (Mestrado) - Coope, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

LIVROS:

AFFONSO, R. de B.; SILVA, P. L. B. da. (1996). *Organizadores e federalismo no Brasil - descentralização e políticas sociais*. São Paulo, Edições FUNDAP.

ASSED, J. A. (1987). *Construção civil - viabilidade. Planejamento. Controle*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos.

BONDUKI, N., org. (1997). *HABITAT - As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro, Studio Nobel.

BOSCHI, R. R., org. (1982). *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro, Zahar.

BRITTO, L. N. (1996). *Política e espaço regional*. São Paulo, Nobel.

BROMLEY, R.; BUSTELO, E. S. (1982). *Política x técnica no planejamento*. São Paulo, Brasiliense.

CARPINTÉRO, M. V. T. (1997). *A construção de um sonho - os engenheiros - arquitetos e a formulação da política habitacional no Brasil*. Campinas, UNICAMP.

CASTELLS, M. (1993). *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

CASTRO, C. de M. (1977). *A prática da pesquisa*. São Paulo, Mc Graw Hill do Brasil.

CHIAVENATO, I. (1983). *Introdução à teoria geral da administração*. São Paulo, Mc Graw-Hill do Brasil.

CORRÊA, R. L. (1995). *O Espaço Urbano*. São Paulo, Ed. Ática.

COSTA, M. A. (1975). *Urbanização e migração urbana no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA/INEPES.

DEMO, P. (1981). *Metodologia científica em ciências sociais*. São Paulo, Atlas.

- DOWBOR, L. (1987). *Introdução ao planejamento municipal*. São Paulo, Brasiliense.
- DOWER, N. G. (1979). *Brasil. Instituto de direito público e privado*. São Paulo, Nepal.
- FERRARI, C. (1982). *Curso de Planejamento Municipal Integrado*. São Paulo, Pioneira.
- FIGUEIREDO, R; LAMOUNIER, B. (1997). *As cidades que dão certo - experiências inovadoras na Administração Pública Brasileira*. Brasília, MH Comunicação.
- FISCHER, T. - organizadora - (1997). *Gestão Contemporânea - Cidades estratégicas e Organizações locais*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- GOLDMAN, P. (1997). *Introdução do planejamento e controle e custos na construção civil brasileira*. São Paulo, PINI.
- GOTTDIENER, M. (1993). *A Produção Social do Espaço Urbano*. São Paulo, Edusp
- GUIDUCCI, R. (1980). *A cidade dos cidadãos - Um urbanismo para todos*. São Paulo, Brasiliense.
- HABERMAS, J. (1990). *O Discurso Filosófico da Modernidade*. Lisboa, Don Quixote .
- HALL, R. H. (1984). *Organizações: Estrutura e Processos*. Rio de Janeiro, Pentrice - Hall do Brasil.
- HEADY, F. (1970). *Administração Pública, Uma Perspectiva Comparada*. Rio de Janeiro, Zahar.
- HIRSCHFELD, H. (1996). *A construção civil e a qualidade*. São Paulo, Atlas.
- IANNI, O. (1986). *Estado e Planejamento Econômico do Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- KLIKSBERG, B. (1997). *O desafio da exclusão - para uma gestão social eficiente*. São Paulo, Fundap.
- LAFER, B. M.(1975). *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva.
- LEFEBVRE, H (1991). *O direito à cidade*. Moraes, São Paulo.

- LIMMER, C. V. (1997). *Planejamento, orçamentação e controle de projetos e obras*. Livros Técnicos e Científicos. Rio de Janeiro
- MASCARÓ, J. L. (1991). *Infra-Estrutura Habitacional Alternativa*. Porto Alegre, Sagra.
- MASCARÓ, L. (1990). Coordenadora. *Tecnologia e Arquitetura*. São Paulo, São Paulo.
- MINISTÉRIO DO INTERIOR - P.N.U.D.B. (1989). *Dez alternativas tecnológicas para habitação*. Brasília.
- MUCOUÇA, P. S.; ALMEIDA, M. A. (1991). *Mutirão e Autogestão em São Paulo: uma experiência de construção de casas populares*. São Paulo, Poli.
- NETO, J. H. (1984). *Democracia feita em casa*. Brasília, Câmara dos Deputados - Coordenação de Publicações.
- NETTO, A. V. (1988). *Como Gerenciar Construções*. São Paulo, Pini.
- OFFE, C. (1995). *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo, Editora Brasiliense.
- ORNSTEIN, S.; ROMÉRIO, M. (colaborador) (1992). *Avaliação pós-ocupação do ambiente construído*. São Paulo, STUDIO NOBRE/EDUSP.
- PEREIRA, L. (1979). Organizador. *Urbanização e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar.
- PERUZZO, D. (1984). *Habitação - Controle e Espoliação*. São Paulo, Cortez.
- PESSOA, E. (1988). *Planificação: A Opção Pelas Classes Populares*. Campinas, Papyrus.
- PICARELLI, M. - organizadora - (1986-1989). *Habitação, uma interrogação*. Pólos Habitacionais - Referencial para o projeto. São Paulo, Projetos Editores.
- PRADO, E. da S.; PELIN, E. R. (1993). *Moradia no Brasil - Reflexões Sobre o Problema Habitacional Brasileiro*. CBMM - Companhia de Metalurgia e Mineração e FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. São Paulo.
- RATTNER, H. (1979). *Planejamento e bem-estar social*. São Paulo, Perspectiva.
- RATTNER, H. (1980). *Tecnologia e Sociedade - uma proposta para os países subdesenvolvidos*. São Paulo, Brasiliense.

- RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de (1996). *A crise da moradia nas grandes cidades - da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ.
- RIBEIRO, L. C. de Q.; PECHAMN, R. M. (1983). *O que é questão de moradia*. São Paulo, Brasiliense.
- RIO, V. D. (1990). *Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento*. São Paulo, Pini.
- RODRIGUES, A. M. (1990). *Moradia nas cidades brasileiras-Habitação e Especulação. O direito à moradia. Os movimentos populares*. Contexto. São Paulo.
- ROLNIK, R. (1997). *A Cidade e a Lei - Legislação, Política Urbana e Território na Cidade de São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel.
- ROSSO, T. (1980). *Racionalização da Construção*. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- RUDGE, L. F.; AMENDOCARA, L. (1997). *Desvendando a rede dos Financiamentos Imobiliários*. São Paulo, PINI/O NOME DA ROSA.
- RUDIO, F. V. (1983). *Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica*. Petrópolis, Vozes.
- SANTOS, M. (1994) *Por uma economia política da cidade*. São Paulo, Hucitec.
- SANTOS, M. (1996). *Metamorfoses do Espaço Habitado*. São Paulo, Hucitec.
- SANTOS, M. (1997). *A Urbanização Brasileira*. São Paulo, Hucitec.
- SEBRAE-PR/SINDUSCON-PR (1985). *Administração de Recursos Humanos na Construção Civil*. Curitiba.
- SECOVI (1991). *A Economia Brasileira e a Indústria da Construção*. São Paulo.
- SILVA, A. A. (1991). *Reforma urbana e o direito à cidade*. São Paulo, Pólis.
- SILVEIRA, R. de J. (1989). *Planejamento Urbano Participativo: a experiência de Cambé - PR*, Cambé Editora.
- SIMÕES Jr., J. G. (1991). *Cortiços em São Paulo: o problema e suas alternativas*. São Paulo, Pólis.
- SINGER, P. (1973). *Economia política da urbanização*. São Paulo, BRASILIENSE/SEBRAP.

- SOUZA, M. A. A. de (1996). *A Identidade da Metrópole*. São Paulo, Hucitec.
- SOUZA, M. A. de (1980). *Governo Urbano*. São Paulo, Nobel.
- TINBERGEN, J. (1975). *Desenvolvimento Planejado*. Rio de Janeiro, Zahar.
- TOLEDO, A. H. P. de; CAVALCANTI, M. - organizadoras - (1978). *Planejamento urbano em debate*. São Paulo [ASM1], Cortez & Moraes.
- UNESP - Seminários e Debates (1988). *O Pensamento em Crise e as Artimanhas do Poder*. São Paulo, Unesp.
- VALLADARES, L. do P. - organizadora - (1981). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar.
- VALLADARES, L. do P. - organizadora - (1983). *Repensando a habitação no Brasil* - Debates Urbanos n.º 3. Rio de Janeiro, Zahar.
- VELHO, O. G. - organizador - (1976). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Zahar.

BOLETINS TÉCNICOS/RELATÓRIOS/ SIMPÓSIOS/ REVISTAS:

- ABC DO PROMORE (1991). *Programa de Moradia Econômica* - instruções e procedimentos básicos para implantação do Promore - Sindicato dos Engenheiros no Estado de São Paulo. São Paulo, SEESP.
- BITAC (1989-1990). Boletim Informativo de Tecnologia do Ambiente Construído da Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído - n.º 01 - Vol. 01 e 02. São Paulo.
- BOLETIM CYTED - D XIV - 1 - n.º 1 (1989). Programa de Ciência Y Tecnologia para el Desarrollo V Centenário - Sub. Programa XIV: Tecnologia Para La Vivienda de Interes social. Chile.
- C.D.H - COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL (1987-1988). Programa de assentamento habitacional para a região metropolitana de São Paulo e interior do Estado - Plano de Obra. São Paulo.
- C.D.H - COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DE SÃO PAULO (1987). Política pública de habitação popular no Estado de São Paulo - 1983 - 1986. São Paulo.

- C.D.H - COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DE SÃO PAULO (1989). Pólos Habitacionais Referencial para projeto. São Paulo.
- C.D.H - COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DE SÃO PAULO (1991). Relatório do Perfil Habitacional Municipal - Sistema de Informações Municipais do Estado de São Paulo. São Paulo .
- C.D.H COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DE SÃO PAULO (1986). Habitação Popular - um programa democrático. São Paulo.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL / INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL - UFRJ (1988). A participação pública da habitação: os programas alternativos. Rio de Janeiro.
- CATÁLOGOS DE SISTEMAS CONSTRUCTIVOS (1991) - Tecnologia para la auto produccion: del habitat. Grupo de catalogacion de sistemas construtivos para la autoconstruccion. Cytel - D. Chile.
- CENTRO DE ESTUDO E PESQUISA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (1981). Diretrizes para o controle de obras pelo Município - Código de obras / lei de loteamento. Rio de Janeiro, BNH/DEPES.
- CENTRO DE ESTUDO E PESQUISA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (1988). Acervo recém n.º 01 - Rede de Comunicação de Experiências Municipais. São Paulo, IMESP.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DA HABITAÇÃO. 1º - Construindo uma Política Habitacional, 1997. *Relatório Final*. Brasília.
- CONGRESSO BRASILEIRO DA INDÚSTRIA IMOBILIÁRIA. 2º - Projeto de uma nova política habitacional, São Paulo. Secovi, 1989.
- CONGRESSO DE ARQUITETURA E ENGENHARIA CONSULTIVA II. São Paulo, 1992. *Anais*. São Paulo.
- ESPAÇO & DEBATES (1984). Revista de Estudos Regionais e Urbanos. N.º 12. São Paulo, Canopus Editora.
- ESPAÇO & DEBATES (1988). Revista de Estudos Regionais e Urbanos. N.º 24. Poder Local. São Paulo, Editora Parma.
- ESPAÇO & DEBATES (1989). Revista de Estudos Regionais e Urbanos. N.º 26. Lutas Urbanas. São Paulo, Editora Parma.

- ESPAÇO & DEBATES (1990). Revista de Estudos Regionais e Urbanos. N.º 30. Governo Local e Democracia. São Paulo, Bandeirante Gráfica e Editora.
- ESPAÇO & DEBATES (1992). Revista de Estudos Regionais e Urbanos. N.º 36. Trabalho e Construção da cidade. São Paulo, PW Grafica e Editora Associados.
- FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ARQUITETOS E URBANISTAS (1996). Assentamentos mais humanos. Conferência Brasileira para a Habitação II. Rio de Janeiro.
- FELICÍSSIMO, J. R. (1992). Os Impasses da Descentralização Política - Administrativa na Descentralização do Brasil. *Revista de Administração de Empresas* - Volume 32, n.º 1 - Jan/Mar.
- FINEP (1985). Habitação Popular : Inventário da Ação Governamental. Rio de Janeiro, Projeto Editores Associados.
- FÓRUM DA CONSTRUÇÃO CIVIL - SEMINÁRIO (1992). A construção civil na mira do consumidor (em busca de uma nova relação produtor/usuário). Propostas. Santos.
- FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (1989). O enfrentamento da questão social: Experiências Municípios. São Paulo.
- FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (1991). Políticas Sociais no Brasil, avaliação e propostas para os anos 90: Habitação popular. São Paulo.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1995). Déficit Habitacional no Brasil - Síntese. Belo Horizonte.
- FUNDAP (1991) - Fundação do Desenvolvimento Administrativo. Novas formas de gestão dos serviços públicos. São Paulo, Fundap.
- FUNDAP (1991) - Fundação do Desenvolvimento Administrativo. Questão Social. Políticas Sociais no Brasil. Avaliação e proposta para os anos 90. Habitação Popular. São Paulo, Fundap.
- III SIMPÓSIO IBERO-AMERICANO. Sobre Técnicas Construtivas Industrializadas Para Habitação de Interesse Social e I Fórum Brasileiro da Construção industrializada - Habitação - São Paulo, 1993, *Anais*, São Paulo, 3v.

- INFORMATIVOS DO RECÉM (1988). Rede de Comunicação de Experiências Municipais - Fundação Prefeito Faria Lima. São Paulo. CEPAM.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (1993). Anuário estatístico do Brasil - 1992. Rio de Janeiro.
- INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP (1987). Núcleo de estudos de Políticas Públicas. Relatório sobre a Situação Social do País - Vol. II - Capítulo 1 - Política Habitacional. Campinas, Editora da UNICAMP.
- INSTITUTO DE PESQUISA TECNOLÓGICA DO ESTADO DE SÃO PAULO (1988). Manual de orientação para a construção por ajuda mútua, São Paulo.
- INSTITUTO DE PESQUISA TECNOLÓGICA DO ESTADO DE SÃO PAULO (1988). Manual de tecnologias de projetos e de regionalização das intervenções por ajuda mútua. São Paulo.
- INSTITUTO DE PESQUISA TECNOLÓGICA DO ESTADO DE SÃO PAULO (1988). Programa de atualização tecnológica industrial - Construção habitacional. São Paulo.
- INSTITUTO DE PESQUISA TECNOLÓGICA DO ESTADO DE SÃO PAULO (1988). Programa de atualização tecnológica industrial - Construção pesada. São Paulo.
- INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (1989). Para a década de 90. Prioridades e perspectivas de políticas públicas - população, emprego, desenvolvimento urbano e regional. Brasília.
- LA DECISION DE ECHAR RAICES (1991). Consolidacion de asentamientos espontaneos en áreas urbanas da América Latina. Grupo Mejoramiento Del Habitat. Cytod-D. Chile.
- LUCINI, H. C. O Conceito de Desempenho na Construção e as Variáveis de Projeto e Aplicação de Técnicas e Processos Constitutivos. Departamento de Produção Civil - UFSCar.
- MINISTÉRIO DA AÇÃO SOCIAL (1990). Secretaria Nacional de Habitação. Plano de Ação Imediata na Habitação. Brasília.
- MINISTÉRIO DA AÇÃO SOCIAL (1991) - Secretaria Nacional de Habitação. Fundo Municipal de Habitação. Brasília.

- MINISTÉRIO DA AÇÃO SOCIAL (1991). Secretaria Nacional de Habitação. Documento para Operações com Recursos F.G.T.S. Brasília.
- MINISTÉRIO DA AÇÃO SOCIAL (1991). Secretaria Nacional de Habitação. Proposta Para Uma Política Nacional De Habitação. Brasília.
- MINISTÉRIO DA AÇÃO SOCIAL (1994). Secretaria Nacional de Habitação. Programa Habitar Brasil. Brasília.
- MINISTÉRIO DA AÇÃO SOCIAL (1994). Secretaria Nacional de Habitação. Programa Morar em pequenas comunidades. Brasília.
- MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA (1993). Encontros setoriais: contribuição da ciência e tecnologia para a área social - habitação - relatório final. Rio de Janeiro.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO - SECRETARIA DE POLÍTICA URBANA (1996). Política Nacional de Habitação. Brasília.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ (1990). Proposta de criação de empresa da habitação popular de Santo André - *Documento síntese*. Santo André.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (1991). - Da utopia à construção - A participação popular habitacional na política habitacional de São Paulo - Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - HABI. São Paulo.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (1991). - Habitação e Urbanismo - A política que a prefeitura de São Paulo está praticando - Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano. SEHAB. São Paulo.
- PROHAB - MG. Programa de Habitação Popular. Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte.
- RELATÓRIO NACIONAL BRASILEIRO (1996). Segunda Conferência Mundial das Nações Unidas sobre os assentamentos humanos. [HABITAT II] em Istambul/96. Brasília.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1996). Relatório nacional brasileiro. Segunda Conferência Mundial das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (Habitat II)/Istambul. Brasília.

- REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS (1991) - Antigüidades na (e da) Administração Pública - Vol. 32 n° 01. Rio de Janeiro.
- SÃO PAULO EM PERSPECTIVA - Fundação Sistema Estadual de Dados-SEADE- Vol. 8 n.º 4. São Paulo, 1994.
- SÃO PAULO EM PERSPECTIVA - Fundação Sistema Estadual de Dados-SEADE- Vol. 10 n.º 4. São Paulo, 1996.
- SÃO PAULO EM PERSPECTIVA. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados- SEADE- Pesquisa de Condições de Vida na Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo, 1992
- SÃO PAULO EM PERSPECTIVA. Fundação Sistema Estadual de Dados - SEADE, Vol. 5 n.º 4. São Paulo, 1991.
- SÃO PAULO EM PERSPECTIVA. Fundação Sistema Estadual de Dados-SEADE- Vol. 7 n.º 4. São Paulo, 1993.
- SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (1992). São Paulo no limiar do século XXI - cenários e diagnósticos. A economia do Brasil e no mundo. Volume 1. Fundação SEADE. São Paulo.
- SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO - MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (1986). Cortiços em São Paulo: Frente e Verso. Série Documentos. São Paulo.
- SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE PRODUÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA EM HABITAÇÃO: da pesquisa à prática. São Paulo, 1987. *Anais*. São Paulo, 2v.
- SUMÁRIO ECONÔMICO. O Sindicato da Construção Civil. SINDUSCOM.. São Paulo, 1997.
- SUMÁRIO ECONÔMICO. Estudos Econômicos da Construção. SINDUSCOM Vol.2, n.º3. São Paulo, 1997.
- TÉCHNE. Revista de Tecnologia da Construção - n.º 01 ao 28. São Paulo, Pini, 1992.
- TERRA LIVRE. O espaço em questão - Revista da Associação dos Geógrafos do Brasil. São Paulo, 1980.

- TOPALOV, C. (1979). *Marxismo e Urbanismo Capitalista*. São Paulo, Ciências Humanas.
- UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (1980). A política habitacional nos ano 80. Campinas.
- VIVIENDA LATINO-AMERICANO (1991). Tecnologia y participacion en la construccion del habitat popular. Grupo Vivienda Semilla. Cyted-d Chile.
- VIVIENDO Y CONSTRUYENDO (1991) - La necesidad propone el recurso. Informe General de Actividades del Proyecto. Auto Constuccion : Construccion progressiva y participativa. Cyted-D. Chile.

ARTIGOS:

- AMBROSIS (1983), Clementina de. Experiência de Captação Administrativa para o planejamento a nível local (município). *Boletim do Interior*. - v. 16/FEV. São Paulo, CEPAM.
- BOBROFF, J. (1989). *A Construção na França*: novos modelos de organização e redefinição das competências dos trabalhos. Texto apresentado no I Encontro Internacional de Engenharia Civil do SINDUSCON - SP. São Paulo.
- BRAG, H. Y. (1985). Arquiteto propõe incorporação dos programas habitacionais ao planejamento regional.. *A Construção n.º 1951*, São Paulo, 01 de julho de 1985.
- CARVALHO, S. N. de (1991). A Política Nacional de Habitação e a Ação do Estado -São Paulo em Perspectiva. Crise do Estado e do Planejamento. *Revista da Fundação SEADE*, Vol. 5, n.º 4. São Paulo.
- CASTRO, M. H. G. - Descentralização e Política social no Estado de São Paulo- Tendências e Perspectivas. *Revista CEPAM*, ANO II nº1. São Paulo.
- FOLHA DE SÃO PAULO (1994). Dinheiro Público: Tribunal condena dois ex-presidentes da CEF. São Paulo, 14 de setembro de 1994.
- JUNQUEIRA, E. (1995). Cai Mais Um Número. *Revista VEJA*, 29 de março de 1995.

- MAIA, J. M. da F. (1993). *Habitação: Alternativas Municipais para a crise*. São Paulo.
- MOSCE, W. A. W. (1989). *Gerência de projeto e controle e qualidade na construção*. Texto apresentado no I Encontro Internacional da Engenharia Civil do SINDUSCON - SP. São Paulo.
- O ESTADO DE SÃO PAULO (1996). *Para Onde Vamos?* - São Paulo, 20 de abril de 1996.
- SOUZA, R. de (1973). *Habitação popular. Um desafio permanente*. *Revista do Cepam*. Ano I n.º 4.
- TASCHNER, S. P. - *Município de São Paulo: Novas Formas de Produção da Habitação*. São Paulo, 1987.
- TRIGO, J. A. T. (1978). *Tecnologia da Construção da habitação*. C.D.U. 9.002: 72.011.1, n.º 448.
- VALLADARES, L. do P. - *Políticas alternativas de habitação popular - Um vôo sobre a literatura internacional*. p. 33 - 51. *Espaço & Debates* n.º 16. São Paulo.
- VERÁS, M. P. B. (1987). *Os impasses da crise habitacional em São Paulo ou os nômades urbanos no limiar do século XXI*. *São Paulo em Perspectiva*, p. 40 - 58 - Abr/Jun. São Paulo.