

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Valentina Denizo

Os produtos da Política Estadual de Habitação na Região Metropolitana
de São Paulo

Elementos para análise de uma política metropolitana de habitação

São Paulo
2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Valentina Denizo

Os produtos da Política Estadual de Habitação na Região Metropolitana de São Paulo

Elementos para análise de uma política metropolitana de habitação

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo como requisito para obtenção do título de Doutor.

Área de Concentração: História e Fundamentos da Arquitetura e Urbanismo

Orientadora: Prof. Dra. Marta Dora Grostein

São Paulo
2007

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL: valentinadenizo@uol.com.br

Ficha catalográfica

D396p

Denizo, Valentina

Os produtos da política estadual de habitação na Região Metropolitana de São Paulo: elementos para análise de uma política metropolitana de habitação / Valentina Denizo.– São Paulo, 2007.

293 p : il.

Tese (Doutorado – Área de Concentração: História e Fundamentos da Arquitetura e Urbanismo) - FAUUSP.

Orientadora: Marta Dora Grostein

1.Habitação – São Paulo (SP) 2.Política habitacional 3.Áreas metropolitanas I.Título

CDU 711.58(816.11)

Agradecimentos

Agradeço à Profa. Dra. Marta Dora Gostein pela orientação e aos Profs. Drs. Nabil Bonduki e Suzana Pasternak pelas sugestões ao texto preliminar apresentado no exame de qualificação.

À Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) pelas oportunidades e desafios profissionais vivenciados nos últimos 20 anos e àqueles que ao longo desses anos, direta e indiretamente me auxiliaram a construir as bases para este trabalho.

Ao Centro Universitário Senac pela licença concedida, essencial para a elaboração da pesquisa desta tese e pelo estímulo à reflexão por meio do exercício acadêmico de ensinar aprendendo.

Aos de casa, minha mãe, irmão e sobrinhos, pelo amparo e especialmente ao meu pai, à Beth e ao Dedé, meus guardiões de todas as horas.

Resumo

DENIZO, Valentina. **Os produtos da Política Estadual de Habitação na Região Metropolitana de São Paulo**: elementos para análise de uma política metropolitana de habitação. São Paulo, 2007. p : 293: il. Tese (Doutorado – Área de Concentração: História e Fundamentos da Arquitetura e Urbanismo) – FAUUSP

Embora a produção habitacional do Governo do Estado de São Paulo na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) tenha adquirido expressão, do ponto de vista quantitativo, a partir dos anos 90, a história da Política Estadual de Habitação ainda se ressentia da falta de uma análise detalhada dos produtos efetivados e de sua relação com o porte e a complexidade dos problemas habitacionais metropolitanos.

Esta tese busca contribuir para elucidar essa questão ao resgatar os dados da produção dessa Política Estadual de Habitação, alinhando-os a denominadores comuns que se consubstanciam na identificação dos diferentes “produtos” dessa política, tarefa que demandou a adoção de metodologia específica para alcançar os objetivos traçados. Busca também estabelecer um quadro de referência para a compreensão dos principais períodos da Política Estadual de Habitação, apoiado nos marcos relativos aos aspectos institucionais, financeiros e programáticos, além dos marcos específicos que delinearam a história da ação do setor habitacional do Governo do Estado na RMSP. O período analisado tem seu marco inicial na criação do primeiro órgão estadual responsável pela execução dessa política, em 1949, ainda que o primeiro registro da produção tenha ocorrido apenas em 1967. Entretanto, foi somente a partir do fim da década de 80 que a produção associada a essa política passou a ser mais significativa, em função da utilização de recursos orçamentários do Estado, acrescidos a partir de 1989 pelo aporte de recursos de origem fiscal, alterando o porte e a característica da atuação da Política Estadual de Habitação, especialmente na RMSP.

O desenvolvimento da pesquisa confirma a hipótese de que a Política Estadual de Habitação reproduz no período analisado a prática de promover conjuntos habitacionais localizados em setores periféricos de forma isolada de outras questões que circunscrevem os problemas habitacionais. Esse procedimento ocorreu mesmo quando visava atender famílias afetadas por obras de outras políticas setoriais que exigiam a erradicação ou a urbanização de assentamentos habitacionais precários. Com base na questão habitacional da metrópole paulistana e nos deveres e recortes para a atuação do Governo do Estado para seu equacionamento, esta tese pontua aspectos que se consideram essenciais para a estruturação de uma política habitacional metropolitana.

Palavras chaves: 1. Habitação – São Paulo (SP). 2. Política habitacional. 3. Áreas metropolitanas

Abstract

DENIZO, Valentina. **Outcomes of the São Paulo State Housing Policy in the São Paulo Metropolitan Region**: elements for analyzing a metropolitan housing policy. São Paulo, 2007. 293 p.: il. Thesis (Doctoral Program – Concentration Area: History and Foundations of Architecture and Urbanism) – School of Architecture and Urbanism of the University of São Paulo (FAUUSP)

Although the housing production developed by the State Government of São Paulo in the São Paulo Metropolitan Region gained expressive momentum, in quantitative terms, in the 1990s, the history of the São Paulo State Housing Policy is still to be enriched by a thorough analysis of the outcomes achieved and of its relation with the scale and complexity of metropolitan housing challenges.

The purpose of present study was to aid in clarifying this issue by recovering data on the outcomes of this State Housing Policy and analyzing them in the light of shared criteria so as to allow for the identification of the range of “products” derived from this policy—an effort that demanded the adoption of specific methodology. The study also sought to delineate a reference framework for proper understanding of decisive periods that have marked the State Housing Policy, based on key features related to institutional, financial, and programmatic aspects, as well as specific features that have configured the evolution of actions conducted in the housing sector by the State Government in the São Paulo Metropolitan Region. The earliest milestone in the period analyzed was the creation, in 1949, of the first state agency responsible for implementing this policy, although the earliest record of any given outcome dates from 1967. It was not before the late 1980s, however, that the production associated with this policy became more significant, in response to funding from State sources, to which tax-derived resources were added from 1989 onwards, thus changing the scale and profile of the State Housing Policy, particularly in the São Paulo Metropolitan Region.

The investigation corroborates the assumption that in the period investigated this State Housing Policy reproduced the practice of fostering the implementation of housing projects located in peripheral areas without attempting to reach integration with other aspects related to housing challenges. Such partial focus operated even when the target public was constituted of families affected by the consequences of other sectorial policies that led to eradication or urbanization of deficient housing settlements. By focusing on the housing issues that affect the São Paulo Metropolitan Region and on the obligations of the State Government and the array of frameworks and approaches available to it for addressing these issues, the present study highlights aspects regarded as central for structuring a housing policy of metropolitan scope.

Key-words: 1. Housing - São Paulo (SP). 2. Housing Policy. 3. Metropolitan area

Lista de Gráficos

Gráfico 1:	Evolução da participação relativa da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP e no Interior do Estado, com relação ao total.....	03
Gráfico 2:	Evolução da taxa de inadimplência média com relação ao total de mutuários.....	22
Gráfico 3:	Evolução do montante da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP (acumulada a partir de 1991 até 2004) e evolução do montante de famílias moradoras no entorno dos reservatórios Guarapiranga e Billings (de 1991 2007).....	24
Gráfico 4:	Evolução das taxas geométrica de crescimento populacional anual na RMSP.....	33
Gráfico 5:	Evolução do crescimento populacional da RMSP.....	33
Gráfico 6:	Evolução do percentual de populações pobres no Brasil e na RMSP de 1992 a 2003.....	35
Gráfico 7:	Evolução do rendimento mensal de todos os trabalhos das pessoas ocupadas na RMSP: 1992/1999.....	36
Gráfico 8:	Evolução da taxa de desemprego na RMSP – 1985/2000.....	36
Gráfico 9:	Evolução das necessidades habitacionais do ESP e da RMSP, segundo previsões da CDHU e participação das necessidades da RMSP com relação ao Estado.....	56
Gráfico 10:	Participação do ICMS-Habitação na arrecadação total do ICMS do grupo de mercadorias e serviços que passaram a pagar alíquota de ICMS de 18%, conforme Lei n. 6. 556 de 31.11.89.....	117
Gráfico 11:	Evolução da produção da Política Estadual de Habitação e dos investimentos utilizados por ano a partir de 1987 (em milhões de dólares).....	118
Gráfico 12:	Referência da evolução do peso médio do custo do terreno no custo total da produção de unidades habitacionais produzidas pela Política Estadual de Habitação na RMSP.....	138
Gráfico 13:	Atendimento habitacional do GESP, por meio da CDHU, no Programa Guarapiranga segundo tipo de ação.....	165
Gráfico 14:	Diferença entre o valor oficial e real de atendimento habitacional realizado pelo GESP, por meio da CDHU, no Programa Guarapiranga.....	166
Gráfico 15:	Atendimentos habitacionais da Política Estadual de Habitação na RMSP para atender demandas de outros setoriais do GESP, Data base: Dez. 2004.....	173
Gráfico 16:	Evolução tendencial do porte dos terrenos adquiridos / viabilizados pela Política Estadual de Habitação na RMSP (em m ²).....	187
Gráfico 17:	Evolução tendencial da diferença em anos entre o ano da publicação do Decreto de Desapropriação de Interesse Social (DIS) e o ano do registro da área em nome do órgão executor da Política Estadual de Habitação.....	188
Gráfico 18:	Evolução das tipologias casa e apartamento no Interior do Estado de São Paulo.....	196
Gráfico 19:	Evolução das tipologias casa e apartamento na RMSP.....	196
Gráfico 20:	Participação das tipologias casa, apartamento sem elevador e com elevador na produção da Política Habitacional do Estado na RMSP até dezembro de 2004.....	197
Gráfico 21:	Ciclo de vida dos programas desenvolvidos na RMSP pela Política Estadual de Habitação.....	212

Gráfico 22:	Atendimentos realizados pela Política Estadual de Habitação para associação de mutirantes.....	211
Gráfico 23:	Atendimentos realizados pela Política Estadual de Habitação para moradores de cortiços.....	211
Gráfico 24:	Produção da Política Estadual de Habitação na RMSP segundo ano.....	213
Gráfico 25:	Produção da Política Estadual na RMSP, até dez. 2004, segundo PROGRAMA.....	223
Gráfico 26:	Produção da Política Estadual na RMSP, até dez. 2004, segundo MODALIDADE DE EXECUÇÃO.....	223
Gráfico 27:	Produção da Política Estadual na RMSP, até dez. 2004, segundo PRODUTO.....	223
Gráfico 28:	Evolução da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP segundo produto.....	224
Gráfico 29:	Produção Total da Política Estadual de Habitação na RMSP (entregue+contratado+programado) segundo anéis no Município de São Paulo e participação relativa deste município com relação aos demais municípios da Região, Data base dezembro04.....	225
Gráfico 30:	Tendência de localização dos produtos da Política Estadual de Habitação na RMSP segundo período - Data base dezembro04.....	233

Lista de Mapas

Mapa 1:	Área de intervenção segundo período de obtenção.....	154
Mapa 2:	Área de intervenção segundo porte.....	155
Mapa 3:	Perímetro do Decreto Estadual nº42.710 de 26.12.97, destacando o setor das ações habitacionais e setor transferido para a implantação do Campus USP-Leste.....	169
Mapa 4:	Setores pesquisados para o Programa de Atuação em Cortiço do Governo do Estado no Município de São Paulo.....	181
Mapa 5:	Área de intervenção segundo tempo para a sua ocupação.....	220
Mapa 6:	Área de intervenção segundo forma de obtenção.....	227
Mapa 7:	Produção total da Política Estadual de Habitação (entregue+obra contratada+ programada) na RMSP segundo recorte territorial adotado, Data base dezembro04.....	230
Mapa 8:	Recortes territoriais adotados para a sistematização dos dados da produção da Política Estadual de Habitação segundo localização.....	271

Lista de Esquemas

Esquema 1: Transformações e aproximações do setor de habitação com o setor de planejamento regional/metropolitano na estrutura administrativa do Governo do Estado de São Paulo.....	111
Esquema 2: Macro fluxo esquemático dos programas habitacionais de linha empreendidos pelo GESP.....	156
Esquema 3: Componentes essenciais das intervenções de urbanização integrada no Jardim Santo André A	175
Esquema 4: Síntese das etapas básicas para a desapropriação de terrenos pela Política Estadual de Habitação por meio de Desapropriação de Interesse Social.....	192
Esquema 5: Área de Intervenção hipotética formada por 3 (três) matrículas) com 2 (dois) empreendimentos entregues e 2 (dois) setores remanescentes para futuras intervenções.....	259
Esquema 6: Relação entre os conceitos de fase de empreendimento e de empreendimento considerados no AP nº145 com os conceitos de empreendimento e de área de intervenção adotados.....	263
Esquema 7: Relação entre área de intervenção, produto, modalidade de execução passível de ocorrência em cada produto e respectiva unidade de dimensionamento de sua produção.....	265

Lista de Fotos

Foto 1:	Sorteio de 238 apartamentos no Município de Suzano, na RMSP, em novembro de 2006.....	140
Foto 2:	Jardim Santo André A (data: 2003).....	176
Foto 3:	Foto aérea Jd. Santo André A – perímetro vermelho (data: 1997).....	176
Foto 4:	Visão geral dos Empreendimentos Jova Rural I e II.....	185

Listas de Quadros

Quadro 1: .Produção total da Política Estadual de Habitação até dezembro de 2004.....	02
Quadro 2: .Produtos da Política Estadual de Habitação na RMSP adotados e respectivos tipos de atendimentos habitacionais passíveis de ocorrência e unidade de dimensionamento de sua produção.....	08
Quadro 3: Exemplos de empreendimentos como diferentes nomes segundo diferentes áreas técnicas da CDHU.....	10
Quadro 4: Programas pelos quais passaram os empreendimentos Santo André A 13, A14 e A15.....	10
Quadro 5: Correspondência de Programas e Subprogramas a partir do lançamento do Programa Pró-Lar em agosto de 2003.....	11
Quadro 6: Participação da população em favelas e em loteamentos irregulares de baixa renda no Município de São Paulo e nas porções das Bacias Billings e Guarapiranga inserida nesse Município.....	18
Quadro 7: Necessidades habitacionais estimadas pela CDHU para o ESP e RMSP: ano 1986.....	43
Quadro 8: Necessidades habitacionais estimadas pela CDHU para o ESP e RMSP: ano 1990.....	43
Quadro 9: Necessidades habitacionais estimadas pela CDHU para o ESP e RMSP: ano 1990.....	44
Quadro 10: Inadequações habitacionais estimadas pela Fundação João Pinheiro para o ESP e RMSP: ano 2000.....	48
Quadro 11: Déficit habitacional estimado pela Fundação João Pinheiro para o ESP e RMSP: ano 2000.....	49
Quadro 12: Déficit habitacional estimado pela Fundação João Pinheiro para Brasil RMs, ESP e RMSP: ano 2000.....	50
Quadro 13: Inadequações habitacionais estimadas pela FSEADE/CDHU para o ESP e RMSP: ano 1998.....	51
Quadro 14: Necessidades habitacionais estimadas pela FSEADE/CDHU para o ESP e RMSP: ano 1998.....	53
Quadro 15: Percentuais médios com relação ao total de domicílios do Estado de São Paulo das situações socioeconômicas nos domicílios em déficit, em inadequação e em adequação: ano 1998.....	54
Quadro 16: Comparação da participação dos componentes do déficit e da inadequação adotados pela FSEADE/CDHU para os anos base de 1998, 2000 e 2006.....	55
Quadro 17: Estimativas das necessidades habitacionais para o Estado de São Paulo e RMSP, segundo FSEADE/CDHU para os anos de 1998, 2000 e 2006.....	56
Quadro 18: Situação de aprovação das intervenções da Política Estadual de Habitação na RMSP, segundo área de intervenção.....	88
Quadro 19: Diretrizes para ação no território da RMSP, segundo Agenda Metropolitana 2004: Exemplos de Programas Integrados previstos com correlação direta com a Política Estadual de Habitação.....	93
Quadro 20: Legislação relativa à trajetória do setor habitacional na estrutura administrativa do Governo do Estado.....	100
Quadro 21: Principais marcos com relação à trajetória do setor habitacional na estrutura administrativa do Governo do Estado de São Paulo e respectivos períodos, a partir desses marcos.....	101

Quadro 22: Produção da Política Estadual de Habitação com relação aos investimentos por ano e valores médios/ano segundo períodos de 1987 a 1989, 1990 a 1998 e 1999 a 2004.....	119
Quadro 23: Principais marcos com relação às fontes de recursos para o setor habitacional do Governo do Estado de São Paulo e respectivos períodos, a partir desses marcos.....	120
Quadro 24: Principais marcos com relação aos programas da Política Estadual de Habitação de 1967 a 2004 e respectivos períodos a partir desses marcos.....	128
Quadro 25: Programas da Política Estadual de Habitação de 1997 a 2004 segundo ano de lançamento e características básicas com relação ao seu objeto e atribuições do órgão executor dessa política.....	129
Quadro 26: Correspondência dos Programas e Subprogramas PRO-LAR lançado em 2003 com os Programas parte do Programa Habitacional de Integração (PHAI), em estruturação (jun2007), a partir dos objetos em comum.....	131
Quadro 27: Definições de atendimento do público-alvo pela legislação do ICMS-Habitação.....	133
Quadro 28: Famílias atendidas com renda de 1 a 3 salários mínimos pela Política Estadual de Habitação na PMSP de 1994 a 2004.....	135
Quadro 29: Demanda atendida pela Política Estadual de Habitação na RMSP de 1994 a 2004.....	135
Quadro 30: Tipo de instrumento adotado pela Política Estadual de Habitação na RMSP de 1994 a 2004.....	136
Quadro 31: Referências de custos de empreendimentos promovidos pela Política Estadual de Habitação (base dos dados: setembro de 2004).....	137
Quadro 32: Referências de custos totais médios de empreendimentos promovidos pela Política Estadual de Habitação na RMSP de 1990 a 2004.....	137
Quadro 33: Instrumentos legais e administrativos estabelecidos visando garantir a destinação de moradias promovidas pela Política Estadual de Habitação para grupos sociais específicos.....	141
Quadro 34: Instrumentos legais estabelecendo programas para serem promovidos pela Política Estadual de Habitação.....	142
Quadro 35: Tipos de demandas da Política Estadual de Habitação.....	143
Quadro 36: Total de áreas adquiridas pelo Governo do Estado de São Paulo, por meio de Decreto de Desapropriação de Interesse Social (DIS).....	149
Quadro 37: Áreas de Intervenção adquiridas pela Política Estadual de Habitação com a finalidade de urbanização / regularização.....	150
Quadro 38: Forma de aquisição das áreas de intervenção com empreendimentos em Mutirão (entregue, em obras e programados - posição: dez. 2004).....	152
Quadro 39: Número de atendimento habitacional realizado na RMSP por programas que tenha sido considerado especial pela Política Estadual de Habitação até dezembro de 2004.....	162
Quadro 40: Famílias atendidas por urbanizações e unidades habitacionais construídas no interior das favelas urbanizadas, no âmbito da atuação da CDHU no Programa Guarapiranga.....	164
Quadro 41: Número de unidades habitacionais destinadas para reassentamento no âmbito do Programa Guarapiranga, promovidas pela Política Estadual de Habitação segundo conjunto habitacional.....	165
Quadro 42: atendimentos habitacionais realizados pelo GESP no Programa Guarapiranga.....	166
Quadro 43: Ação da Política Estadual de Habitação na Várzea do Rio Tietê segundo programa.....	170

Quadro 44: Número de famílias reassentadas pela Política Estadual de Habitação na Várzea do Rio Tietê em conjuntos habitacionais fora da Várzea.....	170
Quadro 45: Número de atendimento habitacional realizado pela Política Estadual de Habitação na RMSP em função de demandas de outras políticas estaduais.....	172
Quadro 46: Número de unidades habitacionais promovidas pelo GESP na RMSP para reassentar famílias em função de demandas de outros setoriais do Estado para viabilizar obras públicas.....	173
Quadro 47: Programas que registraram a Intervenção Urbanização Integrada da área Jardim Santo André A	176
Quadro 48: Universo do Subprograma Urbanização Integrada do Programa Pró-Lar Ação em Favela e Área de Risco em dezembro de 2004.....	177
Quadro 49: Atendimento habitacional do GESP entregue na RMSP em função de convênios para reassentamento de famílias a serem removidas de favelas e áreas de risco e apoio a intervenções municipais até dez. 2004.....	179
Quadro 50: Valores médios de cota parte de terreno/uh segundo tipo de uso da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP para tipologia unifamiliar (lote médio de 110 m ²), comparados com as médias dos empreendimentos Jova Rural I e II (data base: 1989).....	185
Quadro 51: Tempo transcorrido entre a data da publicação do Decreto de Desapropriação e o registro do terreno em nome da CDHU para o universo das áreas comprometidas com a Política Estadual de Habitação na RMSP.....	191
Quadro 52: Estimativas de prazos para elaboração de projeto e licitação de obras de conjunto habitacional pela Política Estadual de Habitação.....	193
Quadro 53: Diferença de valor, em percentual, entre o valor médio das avaliações administrativas e o valor da condenação da desapropriação judicial, devida à CDHU, em alguns casos de desapropriações judiciais.....	194
Quadro 54: Marcos da História da Política Estadual de Habitação com relação a sua trajetória institucional, recursos, programas e marcos específicos para a sua história na RMSP.....	202
Quadro 55: Linhas de Ação, Programas, Subprogramas e Modalidades de Execução segundo propostas e planos de ação elaborados pela Política Estadual de Habitação no período de 1989 a 2004.....	207
Quadro 56: Produção da Política Estadual de Habitação na RMSP por ano segundo programa até dezembro de 2004.....	213
Quadro 57: Síntese da diferença entre o universo da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP até dezembro de 2004 considerado oficialmente e o adotado na pesquisa.....	214
Quadro 58: Especificação da diferença entre o universo oficial da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP até dezembro de 2004 e o verificado na pesquisa.....	215
Quadro 59: Produção realizada pela Política Estadual de Habitação na RMSP segundo modalidade de execução até dezembro de 2004.....	216
Quadro 60: atendimentos realizados pela Política Estadual de Habitação na RMSP até dezembro de 2004.....	217
Quadro 61: Produção da Política Estadual de Habitação na RMSP segundo Programa.....	217
Quadro 62: Número de Área de Intervenção comprometida com a produção habitacional do GESP na RMSP e respectivo número de atendimento e empreendimento em dezembro de 2004.....	218
Quadro 63: Universo considerado para a análise do tempo de implantação das Áreas de Intervenção.....	219

Quadro 64: Tempo de ocupação das áreas de intervenção comprometidas com a produção da Política Estadual de Habitação na RMSP segundo número de área de intervenção e número de atendimento.....	219
Quadro 65: Áreas de Intervenção que apresentam tempo de implantação de atendimentos habitacionais (novas habitações e/ou urbanização) acima de 13 anos.....	221
Quadro 66: Produção da Política Estadual de Habitação na RMSP até dezembro de 2004. segundo produto.....	222
Quadro 67: Formas de Obtenção de terreno pela Política Estadual de Habitação na RMSP.....	226
Quadro 68: Atendimentos da Política Estadual de Habitação no anel periférico, no Município de São Paulo, segundo eixo leste, sudoeste, norte e sudeste, Data base dezembro 04.....	228
Quadro 69: Modalidade de execução oficial e modalidade de execução adotada.....	264
Quadro 70: Programas da Política Estadual de Habitação na RMSP, com produção sistematizada, no âmbito da pesquisa.....	267
Quadro 71: Recorte territorial adotado para o Município de São Paulo indicando as Subprefeituras e Distritos correspondentes.....	269
Quadro 72: Recortes territoriais adotados para a sistematização da produção da Política Estadual de Habitação da RMSP segundo localização.....	270
Quadro 73: Planos Metropolitanos elaborados para a Região Metropolitana de São Paulo e respectivas abordagens da questão habitacional.....	275

Sumário

INTRODUÇÃO.....	01
I - O PROBLEMA DA POLÍTICA ESTADUAL DE HABITAÇÃO NA RMSP.....	16
1. Complexidade da questão habitacional na RMSP.....	17
Objetivo do tópico, 17 - A) Década de 70: falta de habitações, 32 - B) Década de 80: ocupações irregulares e clandestinas como opção de moradia, 33 - C) Décadas de 90 e de 10: problemas sócio-ambientais urbanos, 34.	
2. Definições de déficit e de inadequação habitacional como referência para uma política habitacional metropolitana.....	39
Objetivo do tópico, 39 - A) Referências das necessidades habitacionais para o Estado de São Paulo e RMSP antes de 2002, 41 - B) Referências das necessidades habitacionais para o Estado de São Paulo e RMSP após 2002, 50 - C) Limitações das definições de necessidades habitacionais para delimitação do objeto de uma política habitacional metropolitana, 57 - C.1.) Limitações devido às imprecisões com relação aos componentes do déficit e das inadequações, bem como às dificuldades para o seu dimensionamento, 57 - C.2) Limitações com relação à visão da questão da moradia restringindo e privilegiando o direcionamento de sua análise às deficiências do estoque de moradias, 61.	
II - PAPÉIS DO ESTADO NA QUESTÃO HABITACIONAL E RECORTES PARA A SUA ATUAÇÃO NA RMSP.....	65
1. Papéis do Estado na questão habitacional.....	66
Objetivo do tópico, 66 - I) Habitação de interesse social e direito à moradia, 66 - II) Relação entre política habitacional e o desenvolvimento econômico, 68 - III) Papel da política habitacional no enfrentamento das externalidades geradas pelo mercado, 72 - A) Defesa à racionalidade do mercado, 74 - A.1) Conseqüências de intervenções concretas segundo orientações neoliberais, 75 - B) Defesa às parcerias e à participação - B.1) Conseqüências de intervenções segundo orientações progressistas, 75 - IV) A política habitacional no contexto de um Estado regulador, catalisador e articulador de políticas, 77.	
2. Deveres e recortes para a Política Estadual de Habitação na RMSP.....	82
Objetivo do tópico, 82 - (i) Política habitacional distributiva, 82 - (ii) Política habitacional redistributiva, 83 - I) Papel do governo do Estado na questão habitacional metropolitana, 85 - II) Vinculação da Política Estadual de Habitação na RMSP com o planejamento metropolitano e sustentabilidade das suas intervenções, 89 - III) Intervenções habitacionais no âmbito de um foco integrador de um conjunto de políticas e objetivos acordados, 92.	
III - MARCOS PARA A HISTÓRIA DA POLÍTICA ESTADUAL DE HABITAÇÃO E ESTABELECIMENTO DE SEUS PRINCIPAIS PERÍODOS DA ATUAÇÃO.....	97
Objetivos do capítulo, 98 - (A) Marcos Institucionais, 98 - (A.1) Da criação da CECAP (1949) à sua regulamentação (1964), 102 - (A.2) Início da atuação da CECAP (1967) e sua desativação (1980), 103 - (A.3) Mudanças e Consolidação do setor habitacional na administração do Governo do Estado (de 1981 a 1987), 104 - (A.4) Aproximações e rupturas do setor habitacional com planejamento metropolitano (de 14 dez. 1988 a 15 mar. 1991), 107 - (B) Marcos com relação aos recursos, 112 - (C) Marcos com relação aos programas habitacionais, 121 - (C.1) Programas Federais (até 1986), 121 - (C.2) Programas Estaduais iniciados com recursos orçamentários (1983 e 1987), 122 - (C.3) Programas Estaduais iniciados predominantemente com recursos do ICMS-Habitação (a partir de 1990), 123 - C.3a) Padrão de atuação no Interior do Estado na produção de habitações, 124 - C.3b) Padrão de atuação na RMSP na produção de habitações, 126 - C.3c) Programas Diversificados ou Especiais - (D) Marcos para a eleição do público-alvo, 133.	

IV – MARCOS ESPECÍFICOS PARA A HISTÓRIA DA POLÍTICA ESTADUAL DE HABITAÇÃO NA RMSP E PRINCIPAIS PERÍODOS DE SUA ATUAÇÃO.....	146
Objetivos do capítulo, 147 - 1) Pressões de movimentos organizados por moradia SH1 e Mutirão, 147 - 2) Programas de linha, 156 - 3) Programas Especiais, 159 - 3-A) Programa de Saneamento Ambiental da Bacia Guarapiranga, 162 - 3-B) Várzea do Rio Tietê, 168 - 3-C) Reassentamentos para atender famílias removidas de áreas de influência de obras públicas executadas por outros setoriais do Governo do Estado, 171 - 3-D) Urbanização Integrada, 174 - 3-E) Ação em favela e em áreas de risco, 178 - 3-F) Atuação em Cortiços, 180 - 4) Dificuldades de viabilizar terrenos para a produção habitacional na RMSP, 183 - 4-A) Busca de terrenos menores, 186 - 4-B) Novas formas de obtenção de terrenos, 187 - 4-B.I) Diminuição dos prazos com a desapropriação de áreas, 188 - 4-B.II) Financiamento de terreno e intenção de compra de áreas por meio de licitação, 188 - 4-B.III) Empreitada Integral (EI), 189 - 4-B.IIIa) Quanto à hipótese de promover a redução dos custos de terreno por meio da Empreitada Integral, 190 - 4-B.IIIb) Quanto à hipótese de se obter terreno de forma ágil, sem desapropriação, 191 - 4-B.IIIc) Quanto à hipótese de se obter redução de tempo no processo de produção por meio da EI, se comparada com as práticas em EG, 193 - 4-B.III d) Quanto à hipótese de se obter redução de custos, 193 - 4-C) Verticalização das construções, 194 - As dificuldades para a viabilização de terrenos para a produção habitacional de interesse social na RMSP seriam o anúncio do esgotamento de um tipo de produto ou de uma forma de gestão da Política Estadual de Habitação na RMSP?, 197 - Como superar as dificuldades para a promoção da oferta moradias?, 199.	
V – OS PRODUTOS DA POLÍTICA ESTADUAL DE HABITAÇÃO NA RMSP - CONCLUSÃO.....	203
Objetivos do capítulo, 204 - I) Dificuldades encontradas para a recuperação dos dados da atuação da Política Estadual de Habitação na RMSP, 204 - II) Percurso adotado para a recuperação dos dados, sua sistematização e resultados alcançados, 214 - Considerações finais, 234.	
REFERÊNCIAS.....	239
1. Bibliografia.....	240
2. Legislação.....	253
APÊNDICES.....	258
A. Definições de terreno comprometido com a produção da Política Estadual de Habitação e de área de intervenção.....	259
B. Definição de empreendimento considerada para a sistematização dos dados.....	262
C. Modalidade de execução considerada para a sistematização dos dados.....	264
D. Programas habitacionais considerados na sistematização dos dados.....	266
E. Recorte territorial adotado para a análise da localização dos produtos.....	268
F. Planejamento e planos metropolitanos e a Política Estadual de Habitação na RMSP.....	272

INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho se refere aos produtos da Política Estadual de Habitação na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), considerados como sendo, cada produto, um tipo de resposta produzida por essa política para atender uma determinada demanda habitacional.

Busca-se superar a ausência de informações precisas sobre esses produtos, o que prejudica a compreensão e análise da Política Estadual de Habitação na RMSP, como a identificação de seu alcance nas questões habitacionais e aspectos a aprimorar na produção habitacional promovida pelo Governo do Estado nesta região, a qual apresenta um crescimento expressivo a partir da década de 90.

De 1967, quando há o primeiro registro de atendimento habitacional entregue, até 1989, portanto em 23 anos, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) produziu um total de 60.516 atendimentos¹ (média anual de 2.630 atendimentos), sendo 22% na RMSP. Nos 15 anos posteriores, no período de 1990 a dezembro de 2004, data marco para o encerramento da nossa pesquisa, essa produção total foi de 306.469 atendimentos (média anual de 20.430 atendimentos), cerca de cinco vezes mais que o período anterior, concentrando-se na RMSP cerca de 30% dessa produção. Em relação ao período anterior a produção habitacional na RMSP cresceu 565%. Do total da produção realizada na RMSP até 2004, cerca de 87% ocorreu no período de 1990 a 2004, conforme mostra o Quadro 1.

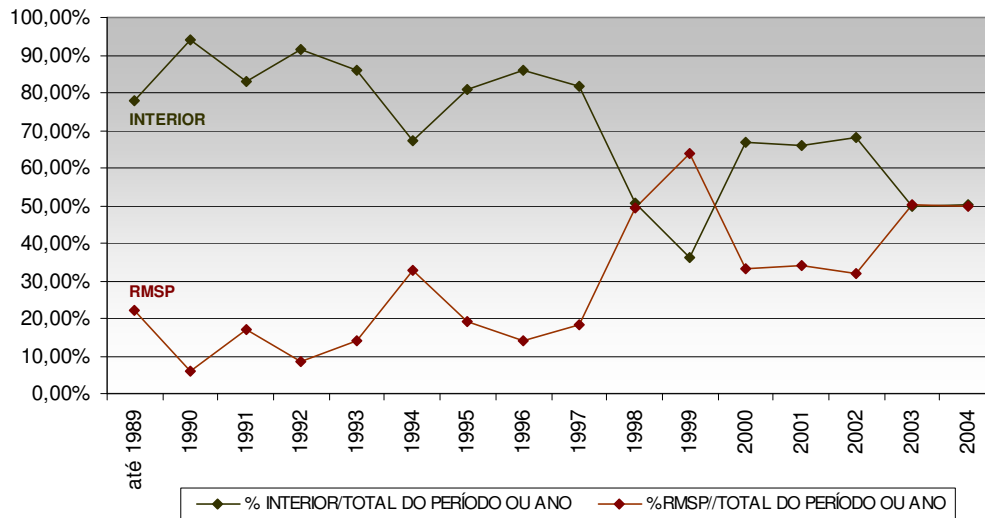
Quadro 1: Produção total da Política Estadual de Habitação até dezembro de 2004

Período	Interior		RMSP		Produção total (em atendimentos)	
De 1967 a 1989 (23 anos) média total anual: 2.630 média na RMSP: 584	47.084 (78 %)	18%	13.432 (22 %)	13%	60.516 (100 %)	16%
De 1990 a 2004 (15 anos) média total anual: 20.430 média RMSP: 5.953	217.171 (71 %) (aumento de 461 % com relação ao período anterior)	82%	89.298 (29 %) (aumento de 565% com relação ao período anterior)	87%	306.469 (100 %) (aumento de 506% com relação ao período anterior)	84%
TOTAL até dez 2004	264.255 (72 %)	100%	102.730 (28%)	100%	366.985 (100 %)	100%

Fonte: Construção própria a partir dos dados obtidos nos relatórios da CDHU. Disponível em: <<http://cdhu27/relat/>>. Acessado em 24 fev. 2005
Disponível em: <<http://cdhu27/relat/>>. Acessado em 24 fev. 2005

A participação da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP também tende a aumentar a partir de 1990, chegando a representar cerca de 50% do total de atendimentos habitacionais produzidos nos anos de 2003 e 2004, conforme ilustra o Gráfico 1.

Gráfico 1: Evolução da participação relativa da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP e no Interior do Estado, com relação ao total



Fonte: Construção própria a partir dos dados obtidos nos relatórios da CDHU. Disponível em: <<http://cdhu27/relat/>>. Acessado em 24 fev. 2005

O discurso exposto pela Política Estadual de Habitação anuncia que o crescimento relativo de sua produção na RMSP foi acompanhado de uma maior diversificação de programas que se voltaram à oferta de moradia para a população metropolitana de baixa renda e ao atendimento de novas demandas habitacionais (por exemplo: as atuações em favelas, cortiços, áreas de risco ou áreas de influência de obras de infra-estrutura urbana executadas pelo Governo do Estado de São Paulo (GESP) na metrópole paulista). Esse discurso também aponta o crescimento da produção de habitações em setores mais centrais, especialmente do Município de São Paulo (SÃO PAULO, 1996d; TRANI, 2006).

Partindo das informações veiculadas, poderíamos supor que a Política Estadual de Habitação na RMSP, a partir da década de 90, teria assumido um percurso voltado ao atendimento de uma maior diversidade de questões habitacionais da região e pelo rompimento com o padrão de produção habitacional pública em setores urbanos periféricos.

Adotam-se como hipóteses que:

- 1) A diversificação de soluções de atendimento habitacional a partir da década de 90 foi modesta e não ocorreu com a abrangência anunciada pela Política Estadual de Habitação na RMSP;

¹ Adota-se como unidade da produção o termo "atendimento" para dados gerais que se referem à soma de unidades distintas, ou seja, unidades habitacionais, lotes urbanos unifamiliares, cartas de créditos ofertadas para aquisição de unidades habitacionais existentes no mercado, famílias atendidas por obras de urbanização ou por serviços de regularização.

- 2) A partir da década de 90, a produção da Política Estadual de Habitação na RMSP reproduz o padrão das políticas habitacionais de períodos anteriores, com o predomínio da construção de conjuntos habitacionais localizados em setores periféricos que não adotaram como premissa intervir nas questões habitacionais e urbanas destes setores, ou se relacionar com alguns de seus aspectos;
- 3) A produção de conjuntos habitacionais ocorre de forma independente de outras políticas de desenvolvimento urbano metropolitano, mesmo quando visava atender famílias em função de obras de outras políticas setoriais vinculadas a esse desenvolvimento, as quais exigiam a erradicação ou a urbanização de assentamentos habitacionais precários.

Para cumprir os objetivos desta tese foi necessário proceder três tarefas básicas, conforme segue:

- a. Recuperar os dados da história da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP por meio da organização, enquadramento e alinhamento do universo desta produção a definições que permitam explicitar as soluções habitacionais efetivamente realizadas, suas finalidades, o quanto foi produzido, em que tempo e em qual localização na metrópole;
- b. Estabelecer um quadro de referência sobre a atuação da Política Estadual de Habitação na RMSP a partir da sua evolução na administração pública estadual, os planos e programas historicamente desenvolvidos, visando contextualizar os produtos implantados por essa política na RMSP, ressaltando os objetivos manifestos, as questões habitacionais que visava atender e os principais condicionantes para a sua efetivação;
- c. Apontar elementos para a análise de uma política de habitação, no âmbito estadual, para a RMSP e para o aperfeiçoamento da atual política, com vistas ao desenvolvimento habitacional e urbano da região e a melhoria da qualidade de vida da população metropolitana.

A partir do desenvolvimento deste estudo busca-se responder às seguintes questões:

- Quais foram os produtos da Política Estadual de Habitação na RMSP²?
- Porque estes foram estabelecidos no período pesquisado³?

² O recorte territorial da Região Metropolitana de São Paulo assume neste trabalho o significado de divisão político administrativa, conforme Lei Federal Complementar n. 14 de 08.06.1973 que a criou como unidade de planejamento e gestão de políticas públicas regionais e como unidade de gestão operacional do órgão executivo da Política Estadual de Habitação, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU).

- Que repercussões os produtos da Política Estadual de Habitação trouxeram para o equacionamento dos problemas habitacionais da RMSP?
- Quais diretrizes deveriam conduzir uma política metropolitana de habitação?

A recuperação e organização das informações sobre a produção habitacional pelo Governo do Estado na RMSP assumiram também a relevância de uma tarefa em si, que dependeu da formulação e construção de um método de trabalho próprio que se mostrou necessário para alinhar o universo dessa produção a partir de denominadores comuns, que consubstanciam os produtos realizados. A relevância de recuperar, organizar os dados e definir os produtos efetivados é importante e essencial para compreender o que, de fato, foi realizado pela Política Estadual de Habitação na RMSP, passo primordial para conhecer sua história, proceder à sua análise e apontar caminhos para o seu aprimoramento.

Conforme colocado inicialmente, cada produto visa atender uma determinada demanda habitacional. Entende-se por demanda habitacional a expressão, passível de identificação, mensuração e qualificação, de uma necessidade habitacional, como por exemplo, a oferta de uma moradia ou lote urbano, de serviços e obras de melhoria de uma moradia ou de um assentamento habitacional existente, adoção de medidas para regularização fundiária, entre outras. Em todos os casos, a demanda habitacional para o poder público também expressa a necessidade do demandatário obter condições especiais ou subsidiadas de acesso ou de financiamento para o uso, usufruto ou aquisição do bem ou serviço demandado.

Cada produto, por sua vez, compõe-se por um ou mais tipos de atendimento habitacional. Entende-se por atendimento habitacional um tipo de solução ofertada pelo poder público visando atender, em parte ou integralmente, uma determinada demanda habitacional. Ao longo da história da Política Estadual de Habitação na RMSP identifica-se a realização de 8 (oito) tipos de atendimento habitacional, conforme segue:

Tipo 1: Unidade habitacional construída em conjunto ou condomínio habitacional;

Tipo 2: Unidade habitacional construída em lote urbano unifamiliar;

Tipo 3: Unidade habitacional adquirida no mercado;

³ O recorte temporal adotado na pesquisa para a realização desta tese abarca o período de 1967, ano do primeiro registro da produção habitacional realizada pela CDHU no Estado de São Paulo, até dezembro de 2004, marco deliberado para o encerramento da pesquisa. Referências a fatos anteriores a 67 tiveram a finalidade de apresentar o contexto institucional que determinou a produção habitacional do Governo do Estado de São Paulo (GESP) a partir de 67. Referências a fatos posteriores a dezembro de 2004 até o encerramento deste trabalho, somente foram abordadas quando consideradas significativas para confirmar ou relativizar a hipótese adotada.

Tipo 4: Lote urbano adquirido no mercado;

Tipo 5: Lote urbanizado produzido por parcelamento ou condomínio residencial;

Tipo 6: Obras de urbanização;

Tipo 7: Obras de requalificação de imóveis encortçados;

Tipo 8: Regularização de assentamento existente.

Os atendimentos habitacionais possuem uma expressão física e territorial concretizada em uma situação de terreno ou de imóvel. Entende-se como situação de terreno / imóvel uma determinada opção que a Política Estadual de Habitação adotou para dar suporte à materialização de um determinado tipo de atendimento habitacional. Não se trata da referência a uma disponibilidade, ou a um acaso, mas de uma opção visando um determinado fim, ou seja, um tipo de atendimento habitacional. No âmbito desta tese consideram-se 4 (quatro) situações de terreno / imóvel. São elas:

- 1. Terreno vago inserido na malha urbana (vazio urbano),** passível de utilização para a produção de novas moradias pela Política Estadual de Habitação na RMSP;
- 2. Terreno inserido na malha urbana, ocupado com assentamento / imóvel precário,** demandando ações de urbanização, qualificação, ou substituição, total ou parcial, do mesmo para fins de moradia, podendo envolver também medidas para a regularização fundiária;
- 3. Terreno inserido na malha urbana, ocupado com assentamento habitacional consolidado,** demandando ações para regularização fundiária;
- 4. Unidade habitacional, unifamiliar ou multifamiliar, existente no mercado,** passível de utilização pela população de baixa renda mediante condições especiais viabilizadas pelo poder público de acesso ou de financiamento para o seu uso e usufruto.

A definição de produto, portanto, é entendida a partir da conjugação das três variáveis acima definidas, ou seja, a demanda e o atendimento habitacional e a situação de terreno / imóvel. Para os objetivos desta tese consideram-se 5 (cinco) tipos de produtos produzidos na RMSP:

- 1. Unidade habitacional nova em conjunto habitacional ou condomínio.** Visa atender a demanda por novas moradias em conjunto habitacional ou condomínio caracterizado como atendimento habitacional de Tipo 1 materializado em terreno vago existente na malha

urbana (vazio urbano). A unidade de dimensionamento desse produto é a unidade habitacional;

2. **Lote urbanizado.** Visa atender a demanda por acesso à terra urbana para demandas que dependem de programa público para esse acesso. Os lotes podem ser viabilizados por meio de duas alternativas. A primeira é a compra de lote urbano existente, caracterizado pelo atendimento tipo 4, e a segunda pela promoção de lote urbanizado em terreno vago existente na malha urbana (vazio urbano) por meio de parcelamento ou condomínio, caracterizado pelo atendimento habitacional tipo 5. A unidade de dimensionamento desse produto é o lote urbano unifamiliar;

3. **Intervenção em assentamento precário por meio da substituição de moradias** (total ou parcial) **e/ou da urbanização.** Visa atender a demanda por requalificação ou substituição total ou parcial de imóveis encortiçados (atendimento habitacional Tipo 7), regularização (atendimento habitacional Tipo 8) podendo envolver a construção de novas moradias em conjunto ou condomínio habitacional (atendimento habitacional Tipo 1) e/ou em lote urbano unifamiliar (atendimento habitacional Tipo 2) no interior do terreno no qual se assenta o cortiço. Este produto também visa atender a demanda por urbanização de favelas por meio de obras de urbanização (atendimento habitacional Tipo 6), regularização (atendimento habitacional Tipo 8) podendo envolver a construção de novas moradias em conjunto ou condomínio habitacional (atendimento habitacional Tipo 1) e/ou em lote urbano unifamiliar (atendimento habitacional Tipo 2) no interior do terreno da favela.

Em função do escopo dos atendimentos habitacionais realizados em cada caso, a unidade de dimensionamento desse produto poderá ser o número de famílias atendidas por obras de urbanização, requalificação de imóvel e regularização e/ou o número de unidades habitacionais promovidas.

4. **Regularização de assentamento consolidado.** Visa atender a demanda por regularização como ação preponderante, sendo inexistente ou sem expressão a existência de obras e serviços que venham a ser necessários para viabilizar essa regularização, que não chegam a se caracterizar como um outro atendimento habitacional executado na

efetivação desse produto. Caracteriza-se pelo atendimento habitacional Tipo 8 e, em função da intervenção realizada, pode ser dimensionado pelo número de domicílios regularizados ou pelo número de famílias atendidas;

- 5. Unidade habitacional adquirida no mercado através de Carta de Crédito.** Visa atender a demanda por moradia passível de ser atendida por habitações já existentes, mediante condições especiais de acesso ou de financiamento promovidas pelo poder público. Caracteriza-se pelo atendimento habitacional Tipo 3 e é dimensionado pelo número de unidade habitacional viabilizada por meio da oferta de carta de crédito.

A relação entre os cinco produtos considerados, os oito atendimentos habitacionais e suas respectivas unidades de dimensionamento, bem como as quatro situações de terreno / imóvel que se considera e nas quais se efetivam esses atendimentos, conforme colocado acima, apresentam-se no Quadro 2.

Quadro 2: Produtos da Política Estadual de Habitação na RMSP adotados e respectivos tipos de atendimentos habitacionais passíveis de ocorrência e unidade de dimensionamento de sua produção

Tipos de Produtos	Tipo de atendimento habitacional passíveis de ocorrência segundo produto	Unidade de dimensionamento da produção segundo o produto	Situação de terreno / imóvel
1. Unidade habitacional nova em conjunto habitacional ou condomínio	Tipo 1: Unidade habitacional construída em conjunto ou condomínio habitacional	N. de unidade habitacional	1. Terreno vago inserido na malha urbana (vazio urbano)
2. Lote Urbanizado	Tipo 4: Lote urbano adquirido no mercado Tipo 5: Lote urbanizado produzido por parcelamento ou condomínio residencial	N. de lote urbano unifamiliar	
3. Intervenção em assentamento precário por meio da substituição de moradias (total ou parcial) e/ou da urbanização	Tipo 1: Unidade habitacional construída em conjunto ou condomínio habitacional (no interior de assentamento precário) Tipo 2: Unidade habitacional construída em lote urbano unifamiliar (no interior de assentamento precário) Tipo 6: Obras de urbanização Tipo 7: Obras de requalificação de imóveis encortçados Tipo 8: Regularização de assentamento existente	N. de famílias ou domicílios *	2. Terreno inserido na malha urbana, ocupado com assentamento/imóvel precário.
4. Regularização de assentamento consolidado	Tipo 8: Regularização de assentamento existente	N. de famílias ou domicílios *	3. Terreno inserido na malha urbana, ocupado com assentamento habitacional consolidado.
5. Unidade habitacional adquirida no mercado através de Carta de Crédito	Tipo 3: Unidade habitacional adquirida no mercado	N. de unidade habitacional	4. Unidade habitacional, unifamiliar ou multifamiliar, existente no mercado.

Fonte: Construção própria a partir dos dados obtidos nos relatórios da CDHU. Disponível em: <<http://cdhu27/relat/>>. Acessado em 24 fev. 2005

Nota: No caso de haver famílias conviventes que permanecerão morando em um mesmo domicílio, depois de finalizada a intervenção, para o dimensionamento dos atendimentos realizados por esse produto se contabiliza apenas uma família por domicílio.

A adoção da definição de produto permitiu responder perguntas básicas sobre o que foi realizado pela atuação do setor habitacional do Governo do Estado na RMSP⁴, o que lhe confere relevância no contexto desta tese. Entretanto muitas dificuldades foram encontradas para se alcançar os objetivos traçados pela pesquisa, uma vez que não se dispunha de dados sistematizados, confiáveis e de apropriação imediata que permitissem responder questões aparentemente simples sobre essa produção, o que exigiu a formulação de método próprio de trabalho, conforme já citado.

Inúmeras foram as dificuldades encontradas para o resgate da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP, e entre outras, destaca-se o fato de não constar dos controles oficiais⁵ de seu órgão executor atendimentos habitacionais diversos da produção de novas habitações, como as 2.196 famílias atendidas por obras de urbanização realizadas pela CDHU na RMSP no âmbito do Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga no período de 1998 a 2000. Também há casos de atendimentos diversos computados como sendo unidades habitacionais produzidas, como por exemplo, cita-se a obtenção por meio de compra e venda de 678 lotes urbanos unifamiliares nos anos de 1991 e 1992 no Município de São Paulo, que nos controles oficiais fazem parte do placar de unidades habitacionais produzidas pela Política Estadual de Habitação na RMSP.

Outro aspecto a destacar é o fato de um mesmo empreendimento assumir diferentes nomes nas diversas áreas técnicas da CDHU. Como referência, apresenta-se três exemplos no Quadro 3. O primeiro diz respeito ao empreendimento Diadema D, que em consulta realizada em agosto de 2005 surge com três nomes distintos (Diadema D, Bororós e Vila Socialista), o segundo exemplo refere-se ao empreendimento Vila Brasilândia A, no Município de São Paulo, que em consulta realizada na mesma época, aparecia com quatro nomes distintos (SP-Vila Brasilândia A, SP-Brasilândia A, Brasilândia A e Sítio dos Francos) e, por fim o exemplo do empreendimento Vila Jacuí A, também no Município de São Paulo, que surge nos diversos controles de informações com cinco nomes distintos (Vila Jacuí A, SP-Vila Jacuí A, Jardim Pantanal, Pantanal e SP-Parque Ecológico)

⁴ Quando da adoção da definição de produto para a realização da pesquisa, que deu respaldo a esta tese, a CDHU não utilizava definição similar em seus controles de informação. A conveniência de se adotar a definição de produto, nos moldes desta tese, com a finalidade de explicitar a produção da Política Estadual de Habitação, passa a ser objeto de discussão a partir do início do ano de 2006, por sugestão da autora em fevereiro daquele ano. A partir das discussões realizadas de fevereiro a abril de 2006, com as então Superintendências de Informação e Informática e de Planejamento e Controle, foi sugerido o estabelecimento da definição de classe de produtos e de produto no âmbito de proposta de implantação de banco corporativo, então denominado Portal de Informações Corporativas (PIC) (SÃO PAULO, 2006a).

Até o fechamento desta tese, as informações disponíveis apontam que não houve avanço na implantação das definições de classe de produto ou produto. Assim, considera-se adequada para a comprovação das hipóteses e dos objetivos desta tese a definição adotada neste trabalho.

⁵ No âmbito da pesquisa, se considera como dados oficiais da produção aqueles constantes nos registros disponíveis da Gerência de Controle de Informações (GCI), os quais alimentam o placar da produção da CDHU, disponível no site da Cia.: <<http://www.cdhu.sp.gov.br>>.

Quadro 3: Exemplos de empreendimentos como diferentes nomes segundo diferentes áreas técnicas da CDHU

Exemplos	Nome do empreendimento	Área técnica
1	Diadema D	Superintendência de Aprovação
	Bororós	Superintendência de Terras
	Vila Socialista	Gerencia de Controle de Informações
2	SP-Vila Brasilândia A	Gerencia de Controle de Informações
	SP-Brasilândia A	Superintendência de Terras
	Brasilândia A	Superintendência de Obras
	Sítio dos Francos	Nome utilizado informalmente pelo corpo técnico
3	Vila Jacuí A	Superintendência de Obras
	SP-Vila Jacuí A	Programação da Produção
	Jardim Pantanal	Superintendência de Gestão
	Pantanal	Superintendência de Gestão
	SP-Parque Ecológico	Gerencia de Controle de Informações

Fonte: Consulta realizada na CDHU em agosto de 2005.

Além da mudança de nomes, também há casos em que o empreendimento muda de programa ao longo de sua implantação, sem no entanto, haver alteração do produto. Como por exemplo, há os casos dos empreendimentos Santo André A13, A14 e A15, cujas unidades habitacionais foram entregues em fases de setembro de 2003 a novembro de 2004. Estes empreendimentos pertenceram a sete programas, sem, no entanto, ter ocorrido qualquer alteração na sua concepção, destinação de público-alvo ou outra que justificasse sua mudança de programa, a não ser opções de caráter político institucional. O Quadro 4 apresenta os programas pelos quais passaram estes empreendimentos.

Quadro 4: Programas pelos quais passaram os empreendimentos Santo André A 13, A14 e A15

Fase de implantação	Programa	Área técnica fonte do registro / data do registro
Programação	1. Programa Sonho Meu	Superintendência de Planejamento / set.01
Durante as obras:	2. Programa HIS - Habitação de Interesse Especial	Superintendência de Obras / fev.02
	3. Programa EG – Empreitada Global	Superintendência de Obras / nov.03
	4. Programas Especiais	Superintendência de Terras / ago.03
	5. Atuação em Favelas	Superintendência de Aprovação / ago. 04
	6. Urbanização Integrada	Superintendência de Gestão de Programas / ago.03
Entregue - dez.04	7. Programa Pró-Lar Ação em Favela e Área de Risco	Gerência de Controle de Informações / fev.05

Fonte: Áreas Técnicas da CDHU, 2001-2005

A dificuldade para resgatar as mudanças de programas que um mesmo empreendimento passa no decorrer de sua implantação merece ser destacada, pois nem sempre se dispõe do registro dessas mudanças. O Quadro 5 apresenta a correspondência, que na época da realização da pesquisa para esta tese estava disponível, entre os programas de gestões passadas, considerados finalizados pela gestão iniciada em janeiro de 2003 e o Programa Pró-Lar, lançado em agosto daquele ano, passando os empreendimentos em curso e programados de seus programas de origem para esse programa.

Quadro 5: Correspondência de Programas e Subprogramas a partir do lançamento do Programa Pró-Lar em agosto de 2003

PROGRAMA (NOV-04)		PROGRAMA ATUAL (DEZ-04)	
Programa	Modalidade	Programa	Sub Programa
Sonho Meu HIS - Habitação de Interesse Social	EG - Empreitada Global EI - Empreitada Integral	Pró-Lar Núcleo Habitacional por Empreitada	GL - Empreitada Global IN - Empreitada Integral
Sonho Meu PAC - Programa de Atuação em Cortiço	diversas	Pró-Lar Atuação em Cortiço	CO - Atuação em Cortiço
Sonho Meu PPM - Programa Paulista de Mutirão	MUT - Mutirão	Pró-Lar Mutirão Associativo	TC - Mutirão Terrenos CDHU
Sonho Meu CMC – Cesta de Material de Construção	HAB - Habiteto	Pró-Lar Autoconstrução	DG - Demanda Geral
Protocolo de Intenção com a Prefeitura Municipal de São Paulo	EG – Empreitada Global	Pró-Lar Ação em Favela e Área de Risco	RI – Área de Risco DF - Desfavelamento

Fonte: Construção própria a partir dos dados obtidos no Relatório Mensal da Produção (CDHU, 2005). Disponível em: <<http://portal/portalcduh/portal.nsf/v03.05/sites-reltecnico?opendocument>>. Acesso em: 28.fev.2005 e em SÃO PAULO (2005b)

A dificuldade de realizar a organização das informações da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP segundo a localização ocorre pelo fato de ainda não haver, no órgão executor dessa política, um sistema de informação que associe os registros dos dados da produção com os dados dos terrenos utilizados, impedindo abordá-los segundo recortes territoriais específicos no decorrer do tempo. Para a RMSP, esta situação é particularmente problemática, pois nessa região existem muitos terrenos de porte significativo, acima de quinhentos metros quadrados, sendo objeto de vários empreendimentos e programas ao longo dos anos.

Por fim, cabe fazer referência às dificuldades para o resgate e a organização dos dados em função de sua dispersão e fragmentação nas diversas áreas da CDHU, que adotam diferentes critérios para o trato das informações em razão de suas respectivas necessidades operacionais, não sendo vinculadas a um banco de dados corporativo. As sistematizações e os bancos de controle de dados disponíveis nas diversas áreas técnicas da CDHU partem de referências distintas com relação aos empreendimentos e aos programas habitacionais, entre outros aspectos, o que possibilita, quando muito, a obtenção de referências quantitativas de caráter geral. Desta forma, a relevância de alinhar o universo da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP a partir de denominadores comuns que consubstanciam os produtos realizados para vislumbrar as suas especificidades mais uma vez se reafirma.

Para a organização, sistematização e explicitação da produção da Política Estadual da Habitação na RMSP, além das definições já referidas de demanda, atendimento habitacional, situação de terreno / imóvel e produto colocadas anteriormente, foi também relevante adotar outras duas definições. São elas as definições de terreno comprometido com a produção da Política Estadual de Habitação na

RMSP, que se mostrou essencial para a delimitação do universo da pesquisa e a definição de área de intervenção, necessária para a sistematização da produção segundo o terreno adotado. A descrição dessas definições e as opções adotadas com relação à nomenclatura, porte, forma de aquisição e ano de obtenção das áreas de intervenção se encontram no Apêndice A.

Também foi necessário adotar opções com relação às definições a serem consideradas referentes a determinadas variáveis, para permitir o alinhamento dos dados da produção habitacional do Governo do Estado de São Paulo na RMSP ao longo de sua história. São elas as definições de dados oficiais, empreendimento, modalidade de execução, programa habitacional e recortes territoriais para a análise da localização dos produtos da Política Estadual de Habitação na RMSP.

Inicialmente destacamos a variável relativa aos dados oficiais. Mostrou-se fundamental eleger uma única fonte para considerar como sendo os dados da produção que o órgão executor da Política Estadual de Habitação, no momento da elaboração da pesquisa, acatava como sua posição institucional, especialmente devido à dispersão e à incompatibilidade de dados nos diversos documentos elaborados de 1967 a 2004. No âmbito desta tese, consideram-se dados oficiais aqueles veiculados e disponíveis na Gerência de Controle de Informações (GCI) da CDHU, os quais alimentam o placar da produção da Cia. disponível em seu site (www.cdhu.sp.gov.br).

As variáveis relativas a empreendimento, modalidade de execução e programa habitacional, também apresentam variações no decorrer do período analisado e para ser possível recuperar, sistematizar as informações e elaborar séries históricas da produção habitacional na RMSP a partir do recorte dessas variáveis, também foi fundamental optar pela adoção de um único critério para informá-las. Por fim, destacamos a opção adotada para sistematizar e analisar a produção habitacional do Governo do Estado segundo a localização. Nos Apêndices B, C, D e E, respectivamente, encontram-se as opções adotadas com relação às definições de empreendimento, modalidade de execução, programa habitacional para a sistematização dos dados globais e os recortes territoriais para a análise da localização dos produtos da Política Estadual de Habitação na RMSP.

O percurso metodológico eleito se coloca com a certeza de que os resultados alcançados possuem a consistência que foi possível determinar com as condições e meios disponíveis. Estamos cientes, contudo, de que o conhecimento produzido, como qualquer outro que se orienta pela condução

científica⁶, está sujeito à verificação de outras suposições que venham a ser formuladas em consequência de novas descobertas ou outros recortes para o aprofundamento da compreensão da realidade, supostamente, desvendada.

Dessa forma, os resultados desta tese se concebem como um primeiro passo, necessário para desvendar os produtos da Política Estadual de Habitação na RMSP, ficando latentes outros percursos, igualmente pertinentes ao tema escolhido, como possíveis complementações e continuidades para desenvolvimento futuro de novas pesquisas. O percurso adotado para a superação dos desafios para a recuperação e organização da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP segundo seus produtos e os resultados obtidos fazem parte do Capítulo V deste trabalho.

Ao eleger critérios e definições para a identificação dos produtos da Política Estadual de Habitação na RMSP, depara-se com desafios similares para a explicitação da produção habitacional nas demais esferas de governo. Assim, o resultado desta tese pode se colocar como uma possível referência para o alinhamento das realizações habitacionais das diferentes instâncias da federação a denominadores comuns. Referência a se compor com outras que venha propor o tratamento dos dados das políticas habitacionais dos diversos entes federativos, a partir de metodologia, de conceitos, definições ou opções de enquadramento, que permitam alinhar as realizações dessas políticas.

Parte-se da premissa de que somente investindo nesse caminho será possível comparar a produção habitacional de interesse social dos diversos agentes públicos, com a certeza de se estar relacionado informações quantitativas e qualitativas de uma mesma natureza e explicitando, com segurança, as suas semelhanças e diferenças.

A tese se estrutura em cinco capítulos. O primeiro tem como objetivo analisar o problema da Política Estadual de Habitação na RMSP por meio de dois enfoques. O primeiro busca enfatizar a complexidade da questão da moradia na região, com a finalidade de destacar a abrangência e os contornos da questão e sua vinculação com questões sociais, com a dinâmica urbana e seus

⁶ Parte-se da premissa de que o conhecimento e as teorias científicas não começam nem se caracterizam pelas percepções, observações ou coleta de dados, mas pela colocação de questões e de sua solução. Adota-se também a premissa de que o conhecimento e as teorias científicas são apenas suposições, que sistematicamente devam se relacionar com novas realidades à medida que se constroem. Desta forma, todo conhecimento é relativo e provisório, não havendo a possibilidade de existir verdades absolutas com as quais podemos dar por encerrada a nossa busca pelo conhecimento pleno do que adotamos como realidade (JAPIASSU, 1979).

aspectos socioeconômicos e políticos. O segundo enfoque visa problematizar a adoção dos conceitos de déficit e de necessidades habitacionais como referências para a definição do escopo de uma política habitacional metropolitana.

O segundo capítulo busca abordar os papéis e as expectativas para a atuação do Estado na habitação e as especificidades dessa atuação na RMSP. O terceiro capítulo visa estabelecer um quadro de referência sobre a atuação da Política Estadual de Habitação, apontando seus marcos principais e os períodos passíveis de estabelecimento a partir desses marcos. Destacam-se três variáveis distintas, que nos oferecem abordagens igualmente significativas para a análise da Política Estadual de Habitação, tanto de um ponto de vista geral, como para sua atuação específica na RMSP. São elas as fontes de recursos para o financiamento desta política, as transformações institucionais do setor de habitação na administração pública do Estado, e os planos e programas estabelecidos.

O quarto capítulo busca complementar esse quadro de referência, destacando as especificidades dessa política na RMSP: sua conjuntura urbana e ambiental, complexidade do problema da moradia, escassez de terrenos, pressões de movimentos por moradia, necessidades habitacionais de segmentos específicos da população metropolitana. O quinto e último capítulo apresenta os resultados da pesquisa com relação à produção da Política Estadual de Habitação na RMSP, a partir do percurso metodológico adotado, explicitando o que, quanto e aonde se deu essa produção e as conclusões do estudo.

O quadro de referência da Política Estadual de Habitação, cujas referências e conteúdos os Capítulos I, II, III e IV, respectivamente permitem abordar, somado aos resultados da pesquisa sobre os produtos dessa política na RMSP, apresentados no Capítulo V, confirmam as hipóteses adotadas:

- * Verifica-se que em toda a história da Política Estadual de Habitação na RMSP predominou a construção de conjuntos habitacionais em setores periféricos, especialmente no setor leste do Município de São Paulo (MSP);
- * As articulações identificadas entre o setor habitacional e demais setores, quando existiram, limitaram-se na obtenção de meios (terrenos, equipamentos, infra-estrutura ou licenciamento) para a execução do produto habitacional, conforme padrão estabelecido. Ou ainda na intenção de

responder demandas de outros setoriais visando remover famílias de áreas de influência de obras de infra-estrutura urbana, urbanizar assentamentos precários, etc. Em ambos os casos, não se observa tendências para se romper com a lógica própria e tradicionalmente adotada pelo setor habitacional em focar a sua ação na promoção e financiamento de obras e na garantia de seu acesso.

* Não foram identificadas iniciativas concretas de articulações estruturais entre a política habitacional e as diferentes políticas que atuam na RMSP com vistas à:

- i) Conter a especulação e valorização de terrenos para a produção habitacional: insumo essencial da produção habitacional e componente significativo na formação de seu valor;
- ii) Viabilizar oportunidades para sua atuação, como o aumento de sua eficiência;
- iii) Equacionar as questões habitacionais nos setores onde se concentrou a produção do setor habitacional do GESP, articulando-se, entre outras, com medidas para interferir em dinâmicas urbanas de abrangência metropolitana, que, a princípio, estariam gerando e reproduzindo situações de necessidades habitacionais e de exclusão sócio-territorial nesses setores.

As análises da Política Estadual de Habitação, especialmente na RMSP, têm enfatizado a necessidade de ampliar o repertório de ação para atender à diversidade da demanda, perseguir o aumento da qualidade das obras de novas habitações, requalificação de imóveis ou de urbanização, agora com a variável ambiental em destaque. Também se enfatiza a mudança do padrão de localização, reforçando as diretrizes de se utilizar os setores mais centrais, providos de infra-estrutura urbana para habitações populares. Embora reconhecendo a importância desses aspectos, esta tese busca destacar que esses pontos não são suficientes para o aprimoramento e sustentabilidade dessa política.

Conclui-se com a premissa de que, independentemente da natureza do produto e de sua localização, as intervenções habitacionais devem ser concebidas, necessariamente, tendo como fundamento uma intenção transformadora e de desenvolvimento urbano metropolitano a partir de um foco integrador de ações públicas. Entende-se que o objetivo central a alcançar por meio desse foco, além da oferta e do acesso a um bem ou serviço (habitação, saúde, educação, transporte, saneamento etc.) e do equacionamento imediato de passivos, é a reversão de processos de exclusão sócio-territorial, socioambiental e geradores de carências habitacionais que se expressam e se reverberam na RMSP.

I – O PROBLEMA DA POLÍTICA ESTADUAL DE HABITAÇÃO NA RMSP

1. Complexidade da questão habitacional na RMSP

Objetivo do tópico: Abordar em linhas gerais a complexidade da questão da moradia na RMSP, salientando que a sua dimensão extrapola as tradicionais abordagens da falta de habitações, ou de sua inadequação, ou da falta de recursos para a sua produção e financiamento. Busca-se caracterizar o objeto da Política Estadual de Habitação na metrópole enquanto problema sócio-ambiental urbano vinculado aos processos de segregação sócio-territorial, dinâmica urbana, aspectos legais do uso do solo e aos impactos da fase atual de reestruturação econômica. Destaca-se que a questão da moradia na RMSP expressa contornos mais amplos tanto para a ação da Política Estadual de Habitação, como para a relação desta política com outros setoriais.

O crescimento urbano da RMSP foi acompanhado por processos de concentração de naturezas diversas, com estreita relação com as carências habitacionais: concentração de população com a superutilização dos elementos naturais (solo, água, ar, etc.), concentração de renda e concentração de poder, gerando uma metrópole marcada pelas desigualdades sociais e urbanas. Esses processos moldaram, historicamente, estreitas relações entre as questões sociais, econômicas e ambientais da região. Assim, o problema habitacional adquire múltiplas identidades e se apresenta como um problema sócio-econômico, ambiental e uma das faces dos problemas sócio-ambientais urbanos da RMSP.

O imenso contingente de população de baixa renda que se formou e permaneceu sem condições de usufruir dos benefícios da urbanização, como o acesso a condições de moradia adequada, evidencia a identificação dos problemas habitacionais com os problemas sociais e econômicos que marcaram o crescimento da metrópole paulista. Entre esses, que se materializam no cenário metropolitano, estão os assentamentos habitacionais precários e sem atendimento por serviços de infra-estrutura urbana, que, para Maricato (2003), são “[...] assentamentos habitacionais [...] ocupados na sua maioria de forma ilegal, onde não há lei nem a presença do Estado, onde a violência cotidiana dita as regras da convivência social” (MARICATO, 2003, p.79). Segundo Pimenta (2003, p.72), esta violência que se instaura e permanece nas gerações que se reproduzem nesses assentamentos, assume, na maioria das vezes, a única forma de participação e expressão da população que aí vive.

A identidade dos problemas habitacionais com os problemas ambientais da RMSP se pode explicitar na seguinte observação: “[...] pelo padrão predatório de expansão urbana, em um ambiente que conjuga loteamentos ilegais, irregulares ou clandestinos, invasões e favelas de periferia, localizados em áreas impróprias à urbanização” (MEYER et al, 2004, p. 90). Esse padrão de ocupação tem

agravado a situação de comprometimento dos mananciais de interesse regional, áreas de apoio ao desenvolvimento urbano (produção de água, de alimentos, extração de minérios, preservação da biosfera etc.) e a qualidade de vida da população em geral.

Os dados estimados para o Município de São Paulo (MSP) para a data base de 2000 (SÃO PAULO, Município, 2003b), endossam o porte e a gravidade das questões ambientais e socioeconômicas da RMSP, nas quais a questão habitacional assume um papel central, ao apontar que cerca de 21% da população desse município (equivalente a 2 milhões e 221 mil pessoas) viviam, naquela data, em assentamentos habitacionais precários (favelas e loteamentos irregulares ocupados por famílias com renda de até cinco salários mínimos) e que cerca de 44% do total da população moradora nas porções da Bacias Billings e Guarapiranga inseridas no Município de São Paulo viviam em assentamentos habitacionais precários (aproximadamente 421 mil pessoas), conforme mostra o Quadro 06.

Quadro 6: Participação da população em favelas e em loteamentos irregulares de baixa renda no Município de São Paulo e nas porções das Bacias Billings e Guarapiranga inserida nesse Município

	Tipo de assentamento	População do assentamento		
Município de São Paulo	Favelas (1)	1.160.597	11,12% do total da população do MSP vive em favelas	21,3% do total da população do MSP vive em favelas e em loteamentos irregulares de baixa renda
	Loteamentos irregulares de baixa renda – até 5 sm (2)	1.060.158	10,16% do total da população do MSP vive em loteamentos irregulares de baixa renda	
Em Áreas de mananciais no MSP (Billings e Guarapiranga)	Favelas (3)	204.435	17,61% do total da população em favelas no MSP encontra-se em áreas de mananciais	43,5% do total dos moradores em área de Manancial vive em favelas e em loteamentos irregulares de baixa renda
	Loteamentos irregulares de baixa renda – até 5 sm (4)	216.588	20,42% do total do total da população que vive em loteamentos irregulares de baixa renda no MSP encontra-se em áreas de mananciais	
População do Município de São Paulo, IBGE, 2000 (1)		10.434.252		
População nas Bacias Billings e Guarapiranga, no MSP, IBGE, 2000 (5)		968.231		

Fontes: (1) SÃO PAULO, Município, 2003b, p.10; (2) Ibid., p. 21; (3) Ibid., p. 17; (4) Ibid., p. 24 e (5) Ibid., p.18

Estimativas realizadas em 2005 (WHATELY; CUNHA, 2006, p. 15) indicam que a dinâmica de ocupação das áreas de proteção dos mananciais da RMSP se mantém. Segundo essas estimativas, 10% da área urbanizada da região se encontram em áreas de importância ambiental para a produção hídrica, concentrando 18% dos assentamentos qualificados como favelas de toda a RMSP. Estimava-se que em 2005, nas favelas localizadas em áreas de proteção de mananciais da RMSP, residia uma população superior a 1,6 milhões de pessoas. Dados de 2007 (DESMATAMENTO..., 2007) informam

que no entorno dos reservatórios das Bacias Guarapiranga¹³ e Billings¹⁴ se encontram assentados mais de 1,8 milhões de pessoas, vivendo a maior parte em ocupações ilegais, desprovidas de infraestrutura, lançando lixo e esgoto diretamente nos corpos d'água que deságuam nesses reservatórios (só o reservatório Billings recebe cerca de 400 toneladas/dia de lixo).

A conseqüência desta dinâmica de ocupação é o aumento imediato dos custos para o tratamento da água bruta, para adequá-la ao abastecimento público (de 2000 a 2006 os preços da água aumentaram em torno de 49%). Há o risco anunciado do comprometimento, em médio prazo, desses reservatórios, responsáveis pela produção de 27% da água para abastecimento público da RMSP e pelo abastecimento de cerca de 5 milhões de pessoas moradoras da região (DESMATAMENTO..., 2007).

Enquanto expressão e decorrência de questões socioeconômicas e ambientais o problema habitacional na RMSP também se identifica como problema socioambiental urbano decorrente de processos de exclusão sócio-territorial e socioeconômica entre outras formas de espoliação, historicamente estabelecidas. Para essa identificação, parte-se das definições de exclusão sócio-territorial, sócio-econômica e de problema sócio-ambiental urbano, conforme segue:

- ✓ **Exclusão sócio-territorial:** Segundo Villaça (2001, p.142-152), a exclusão sócio-territorial resulta do processo de formação e crescimento do espaço urbano mediado pelas dinâmicas do mercado imobiliário / fundiário e por razões socioeconômicas, historicamente estabelecidas. Esse processo determina a distribuição das classes sociais no espaço, obrigando determinados grupos sociais a morarem em um setor da cidade, ou a deixar de morar em outros.
- ✓ **Exclusão sócio-econômica:** Entende-se como sendo a expressão da dualidade associada a processo que conduz determinados grupos sociais a se manterem e se reproduzirem em condições de pobreza e de carências, ao lado de outros grupos sociais que se desenvolvem e

¹³ A Bacia Guarapiranga se constitui no segundo maior manancial do sistema de abastecimento da RMSP, contribuindo com a produção de cerca de 20% da água para abastecimento público da região. O primeiro manancial é representado pelo Sistema Cantareira, cujos reservatórios se encontram na Bacia do Piracicaba e fora dos limites administrativos da RMSP, sendo responsável pela produção de 56% da água para abastecimento público da região (SÃO PAULO, 1997i, p. 5). O Sistema Guarapiranga atende 20% da população da RMSP, sendo 95% residentes na zona sudoeste do Município de São Paulo e 5% residentes no Município de Taboão da Serra (WHATELY; CUNHA, 2006, p. 22 e 25).

¹⁴ A Bacia Billings, embora com capacidade para abastecer cerca de 4,5 milhões de habitantes, atende apenas em torno de 1 milhão de pessoas com as águas do Braço do Rio Grande, ressaltando que as águas do Braço Taquacetuba, localizado nessa bacia, desde agosto de 2000 são bombeadas para a represa do Guarapiranga. A subutilização do reservatório Billings para fins de abastecimento se dá em função do uso desse manancial para fins de energia elétrica pela Usina Hidrelétrica de Henry Borden e em função da má qualidade da água para fins de abastecimento. A Bacia Billings contribui em cerca de 7% da água produzida para abastecimento público da RMSP (CAPOBIANCO; WHATELY, 2002, p. 8).

reproduzem dispondo das condições favoráveis para o usufruto da riqueza produzida, no entanto, pelo conjunto da sociedade.

Oliveira (2003) ressalta a dependência estrutural entre os incluídos e os excluídos. No campo e no espaço dos incluídos estariam se desenvolvendo as dinâmicas do capitalismo moderno e a matriz do desenvolvimento técnico-científico. No campo e espaço dos excluídos estariam as dinâmicas do capitalismo arcaico e a mera reprodução técnico-científica. Assim, a natureza da dualidade entre os grupos sociais considerados excluídos e incluídos e o seu papel para o desenvolvimento econômico, seria de complementaridade, apesar do aparente conflito. Para esse autor, o campo dos excluídos se configura como a força motriz para o dinamismo e fortalecimento do campo dos incluídos, estabelecendo-se assim, as condições de dependência estrutural entre exclusão e inclusão e as condições de permanência e aprofundamento das desigualdades socioeconômicas no nosso país e nas nossas cidades.

✓ **Problema socioambiental urbano:** Partindo-se dos pressupostos de relação de classe sociais mediadas pelo fator econômico, considerado determinante para a forma como os indivíduos de uma sociedade se apropriam do espaço, o problema habitacional, na perspectiva de questão sócio-ambiental urbana, é entendido como um problema que tem como fundamentos determinadas relações sociais de produção¹⁵.

Como problema sócio-ambiental urbano, a questão habitacional, entre outras questões que envolvem a população de baixa renda, seria o resultado da forma como uma determinada sociedade estabelece o acesso e o direito aos bens que produz às classes sociais que a compõem.

Partindo-se das definições acima, a oferta de habitações para a população de baixa renda, mesmo que acompanhada por um conjunto de serviços públicos, não levaria ao equacionamento da questão da moradia, ou ao acesso aos benefícios urbanos, se essa população continua a se manter e se reproduzir em condições de pobreza e de exclusão.

¹⁵ Segundo Rubin (1980, p. 17-57) relações sociais da produção resulta do processo de produção e das relações de produção. Entende-se como processo de produção a forma adotada por uma sociedade ao se relacionar com o meio ambiente para obter os bens necessários para a sua sobrevivência e como relações de produção as relações sociais estabelecidas por uma sociedade para produzir e distribuir a riqueza e os bens necessários para a sua reprodução.

Mantendo-se nessas condições, a população de baixa renda estaria impedida de usufruir da habitação e dos serviços públicos ofertados, da mesma forma que estas ofertas não seriam capazes de reverter processos contínuos de ocupação de áreas impróprias à urbanização e ambientalmente protegidas por assentamentos habitacionais precários, como forma de conter e evitar o adensamento e a (re)favelização das intervenções habitacionais públicas.

Alguns aspectos recorrentes, no decorrer da história da Política Estadual de Habitação, poderiam corroborar esses pressupostos, entre os quais se apresentam:

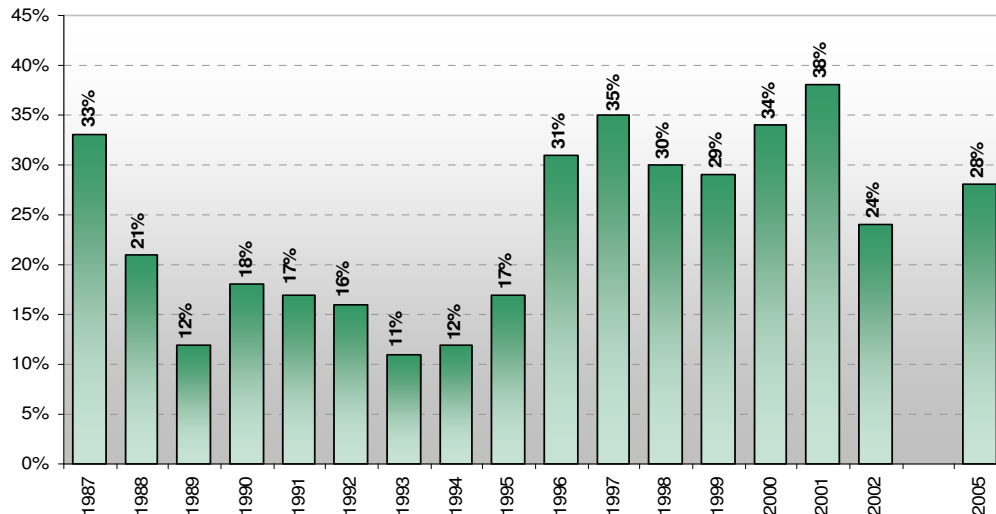
1. **Custos de manutenção das habitações promovidas de acordo com as orientações legais estabelecidas, nem sempre suportados pela população alvo de programas públicos:** A habitação ofertada pelo poder público apresenta custos obrigatórios para a sua manutenção, nem sempre suportados, ou não aceitos, pelo seu público, tais como as despesas referentes às taxas de serviços públicos (ex: abastecimento e consumo de água, atendimento e consumo de energia elétrica, de gás encanado etc.), ao imposto territorial urbano, à manutenção das áreas condominiais, entre outras despesas com a habitação (SÃO PAULO, 2002f).
2. **Aumento da inadimplência financeira:** Outro fato importante a destacar, que sugere a dificuldade dos beneficiários em se manterem na habitação ofertada pelas políticas públicas, é o aumento das ocorrências de sua venda de forma irregular (forma de comercialização que passou a ser conhecida por contrato de gaveta). Como também à permanência de elevadas taxas de inadimplência dos financiamentos habitacionais (considera-se inadimplente o mutuário que está com três ou mais prestações em atraso), mesmo com prestações subsidiadas, considerando a capacidade de pagamento das famílias.

O Gráfico 2 a seguir apresenta a evolução da taxa de inadimplência, que tem se mantido em torno de 30% nos últimos anos¹⁶. Cabe observar neste gráfico que a taxa de inadimplência média no ano de 2002 (média de 24%), foi menor do que a observada no ano de 2001 (média de 38%).

¹⁶ A CDHU não dispõe de pesquisas e levantamentos sistemáticos, para o conjunto de sua produção habitacional, da taxa de inadimplência, segundo a renda das famílias; por programas realizados; de irregularidades com relação ao uso e ao repasse irregular das unidades para terceiros, entre outras questões relacionadas à gestão das intervenções pós fase de obra/entrega. Até o momento a Cia. não adotou iniciativas visando estabelecer rotinas, processos específicos e setores funcionais responsáveis para o monitoramento sistemático do período pós entrega, em suas diferentes abordagens (técnica, financeira e socioeconômica, manutenção ou degradação das intervenções realizadas pelos beneficiários ou pelo poder público, conforme o caso). Como também não adotou iniciativas com o objetivo de promover avaliações sistemáticas da eficiência das suas ações. Apesar da falta de dados sobre a gestão pós obra/entrega das intervenções promovidas pela Política Estadual de Habitação na RMSP, levantamentos episódicos para campanhas pró adimplência, a partir do final da década de 90, ou para a realização de reparos em habitações, ou centros comunitários ou centros comerciais deprecados e abandonados, permite-nos vislumbrar a significância destas questões, apesar da ausência, ou da indisponibilidade, de dados quantitativos para o conjunto de suas intervenções na RMSP (SÃO PAULO, 2001c, 2002f; DENIZO, 2004, entre outros).

Supõe-se que este comportamento ocorreu em função da campanha de redução de inadimplência realizada pela CDHU no ano de 2001, a qual promoveu renegociação das dívidas dos mutuários diminuindo o número de inadimplentes¹⁷.

Gráfico 2: Evolução da taxa de inadimplência média com relação ao total de mutuários



Fonte: SÃO PAULO, 1996d, p.16 – dados dos anos de 1987 a 1990;
Idem, 1997b, p. 20 – dados dos anos de 1991 a 1997;
Idem, 2001c, p. 14 – dados dos anos de 1998 a 2000;
Idem, 2005n, p. 2 – dados dos anos de 2001 e 2005;
BORBA, 2004, p.27 – dados do ano de 2002.

- 3. Nem sempre o acesso a uma moradia promovida pelo Poder Público é a expectativa da população de assentamentos precários:** A falta de renda da população-alvo para suportar os custos de manutenção das habitações ofertadas pelos programas públicos, nem sempre justifica o seu abandono ou a sua recusa, expressando, em vários casos, a preferência da população em permanecer morando em favelas (GÓIS, 2004; ABRAMO, 2003). Outros aspectos, como fatores que garantem maior qualidade de vida à população, apesar da situação de precariedade e irregularidade dos assentamentos habitacionais de origem, vêm sendo apontados, como por exemplo, a proximidade do trabalho, a manutenção de redes de apoio social ou familiar, acesso ao lazer, maior liberdade para construir, reformar, vender ou comprar as moradias, mesmo que no mercado informal¹⁸.

¹⁷ Conforme levantamentos realizados após a campanha para a negociação das dívidas dos mutuários em 2001, no início do evento 38% da carteira era formada por inadimplentes e no momento imediatamente após o evento este percentual era de 15% (SÃO PAULO, 2005n).

¹⁸ Pesquisa realizada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro aponta que 69% de moradores de favelas da cidade do Rio de Janeiro não mudam da favela na qual residem, mesmo com opção de moradia em outro local (GÓIS, 2004). As razões para a preferência por permanecer na favela, segundo estudo realizado por Pedro Abramo (2003, p.19), a partir de entrevistas, se classificam em três grupos: acessibilidade, vizinhança e estilo de vida. Com relação a esse último aspecto algumas colocações são surpreendentes, como a que segue: “[...] eu prefiro ficar mais perto da diversão do que do emprego [...] emprego eu nunca sei se vou ficar muito tempo [...] e diversão é pra toda a vida [...]” (ABRAMO, 2003, p.203).

- 4. Nem sempre a falta de recursos para a produção de habitações de interesse social é questão relevante:** A falta de recursos, normalmente apontada como caminho crítico para as políticas habitacionais, tem sido relativizada. A maior disponibilidade de recursos para o setor habitacional nos últimos anos, tanto no âmbito do Governo federal quanto estadual, não tem sido acompanhada por uma maior produção de moradias de interesse social. Entre os anos de 2004 e 2005 este fato foi veiculado, inclusive, pela imprensa. Citamos como referência trecho do artigo do então presidente do Sindicato da Construção Civil do Estado de São Paulo, Sr. João Cláudio Robusti (2004), que aborda esta questão:

O ano de 2004 registra uma melhora, embora ainda tímida, nos investimentos do governo em habitação, infra-estrutura e saneamento.

[...] Estavam previstos R\$ 4,6 bilhões de recursos do FGTS e do PAR (Programa de Arrendamento Residencial) para financiar a construção de cerca de 393 mil unidades habitacionais. Segundo a CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção), somente R\$ 543,5 milhões foram aplicados na produção de 42,3 mil unidades habitacionais.

[...] No Estado de São Paulo, por exemplo, apesar de a arrecadação ter se elevado em 2004, os investimentos da CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano) caíram, resultando numa diminuição da produção de novas moradias populares. Vamos torcer para que em 2005 o setor público consiga investir a totalidade de seus recursos em benefício da sociedade.

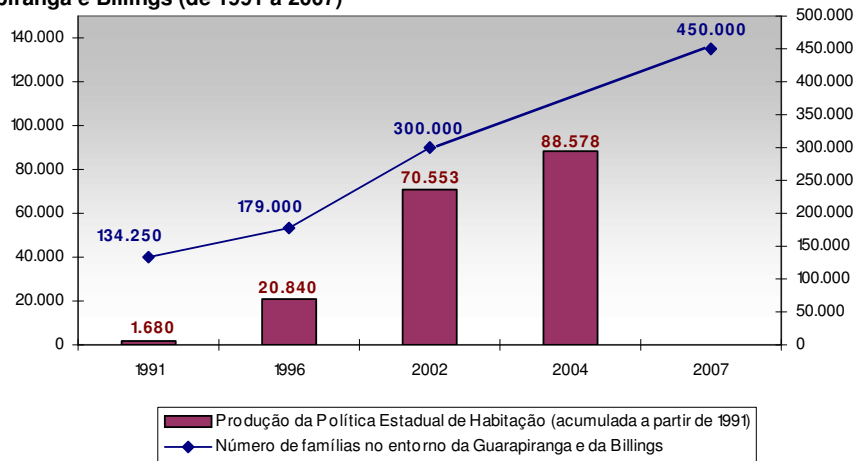
- 5. Faltam habitações?** Estudos vêm apontando que o montante do déficit habitacional tem se igualado ao número de imóveis vazios, especialmente nas grandes cidades. Segundo Bragion (2007) estima-se que no Município de São Paulo o número de imóveis vazios seja maior do que o número de famílias sem casa para morar, sendo que 10% dos imóveis vazios neste município (cerca de 40 mil) estão localizados nas regiões próximas ao centro, providas de infra-estrutura urbana. Nesse sentido, tem-se ressaltado o papel dos instrumentos de ordenação do solo, que no âmbito de políticas urbanas específicas somadas a políticas de crédito, poderiam atender parcela do déficit habitacional. Como exemplo, cita-se o Imposto Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, previsto pela Lei Federal n. 10.257, de 10.07.2001, em seu artigo 7º, que visa coibir a manutenção de edifícios vazios e ociosos, com fins especulativos. O editorial do jornal O Estado de São Paulo de 08.01.2001 aponta para essa questão:

[...] Estudo divulgado pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (Sedu) mostra que, além da falta de investimentos públicos no setor, não existem políticas habitacionais vinculadas ao planejamento urbano. Tanto que o déficit do Sudeste é semelhante ao número de imóveis vazios existentes nas cidades da região (2,2 milhões) [...] (DÉFICIT..., 2001, p. A3).

- 6. Pressão à ocupação de áreas ambientalmente protegidas não diminui com o aumento da oferta de moradia pelo poder público:** Apesar do crescimento expressivo da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP no período de 1990 a 2004, produzindo 89.289

unidades habitacionais (uh's), conforme dados oficiais da CDHU, a oferta de novas moradias por essa política é inexpressiva frente ao crescimento da ocupação habitacional de áreas impróprias a esta finalidade. Como exemplo, podemos apontar a ocupação do entorno dos reservatórios Guarapiranga e Billings com assentamentos habitacionais precários e clandestinos¹⁹.

Gráfico 3: Evolução do montante da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP (acumulada a partir de 1991 até 2004) e evolução do montante de famílias moradoras no entorno dos reservatórios Guarapiranga e Billings (de 1991 a 2007)



Fontes:

a) Produção da Política Estadual de Habitação na RMSP: Valores por ano segundo Relatórios CDHU, 2005, Disponível em: < <http://cdhu27/relat/> >. Acesso em 24 fev. 2005

b) Número de moradores no entorno das represas Guarapiranga e Billings: DESMATAMENTO..., 2007;

c) Número de famílias no entorno das represas Guarapiranga e Billings: Idem, Valores estimados: n. de moradores / 4 pessoas por família.

Ao abordar a questão habitacional, as suas relações com os aspectos referentes à dinâmica urbana são diretas, em função das formas de segregação residencial estabelecidas por essa dinâmica. Identificam-se três visões, não necessariamente excludentes, com relação à segregação residencial. São elas a visão do mercado, a político-institucional e aquela que associa o agravamento das carências habitacionais ao momento atual de reestruturação econômica (LAGO, s.d.).

A visão que identifica a exclusão sócio-territorial às regras do livre mercado imobiliário parte do reconhecimento da importância dos aspectos sócio-econômicos na determinação das dinâmicas urbanas. Defende que estas regras, sem regulação social, determinaram a forma como se deu a apropriação dos espaços da RMSP pela população de baixa renda para fins de moradia em locais cada vez mais inadequados para essa finalidade, seja pela ausência ou carência da urbanização, seja pelas condições geomorfológicas dos terrenos que passaram a ser incorporados na área urbana com assentamentos habitacionais, ou ainda, por serem territórios ambientalmente protegidos.

¹⁹ A Política Estadual de Habitação na RMSP não tem atuado nas áreas de proteção dos mananciais da região. Até o momento, a exceção foi o atendimento habitacional pela CDHU no Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga.

Os argumentos que embasam a relação causal entre a divisão social do espaço urbano e a problemática habitacional para a população de baixa renda partem de premissas que inicialmente foram desenvolvidas pelos estudos da sociologia urbana, ao tratarem da relação entre a organização espacial e a organização social. Esses estudos evidenciaram o fator econômico como sendo o fator dinâmico para o processo de formação e de desenvolvimento das cidades (DONNE, 1983, p. 19-23).

Segundo essas premissas, a configuração do espaço urbano resulta de opções e ações dos diversos consumidores, usuários e/ou produtores do espaço urbano na busca de determinadas condições (físicas e de localização, tecnológicas, econômica, cultural, entre outras). Tendo como objetivo principal obter os maiores ganhos possíveis e as situações mais favoráveis para os fins pretendidos (como por exemplo: moradia, comércio, venda da terra para obtenção de lucro, incorporação imobiliária, serviços, lazer, etc.). Considerando que o solo urbanizado possui características, valores de uso e situações locacionais diferenciadas e não reproduzíveis (VILLAÇA, 1985), a disputa pelo seu usufruto pelos diversos atores que vivem e/ou se utilizam da cidade para desenvolver as suas atividades econômicas é inevitável. Assim, historicamente foram se estabelecendo formas de mediação para se obter o direito, ou o poder, ou o privilégio pelo uso e apropriação do solo urbano.

No caso das sociedades capitalistas, em que o solo urbano assume a forma de uma mercadoria passível de alienação, o seu uso e apropriação serão franqueados à população que pode pagar pelo seu valor ou seja, a sua renda²⁰. A conseqüência desse processo resulta na hierarquização do espaço urbano e nas suas diferenciações materiais, sociais, simbólicas, entre outras (VILLAÇA, 1985; TOPALOV, 1979).

Em função de como são estabelecidos os processos de formação e de reprodução das desigualdades sociais, em uma dada sociedade, se darão os processos de segregação involuntária²¹

²⁰ Com base em conceitos marxistas, a renda da terra é definida por Lamarche (1976, p. 99, grifo nosso) como “[...] uma forma econômica por meio da qual a terra se realiza enquanto um bem, uma propriedade. A renda da terra se apresenta como ganho monetário que o seu proprietário, ou possuidor, extrai em função de sua ocupação”.

Ainda, segundo Lamarche (1976, p. 99-104), a renda da terra urbana seria composta por três tipos de renda:

1. **Renda diferencial I:** Vincula-se às vantagens locacionais de um determinado terreno, que não dependem de nenhuma ação direta de seu proprietário. Essa renda se denomina referencial porque as vantagens locacionais não são igualmente distribuídas pelo espaço urbano. Excluindo as características naturais do terreno, a renda diferencial I é formada em função de outros empreendimentos construídos em sua vizinhança e de investimentos públicos realizados em seu entorno: rede viária, transporte público, redes de infra-estrutura básica, etc.
2. **Renda diferencial II:** Forma-se a partir das vantagens obtidas / lucros em função do status e do prestígio social dos ocupantes de um determinado empreendimento / espaço urbano. Como exemplo, seria o lucro advindo do valor que um morador de um condomínio residencial estivesse disposto a pagar para conviver próximo de personalidades do mundo do cinema, da televisão, etc. No caso de um condomínio comercial, seria o lucro derivado da aproximação de lojas de grifes internacionais e de clientes de alto poder aquisitivo.
3. **Renda absoluta:** Esta renda está intimamente ligada ao valor de monopólio devido a dois fatores:

1^º) A terra urbana, enquanto uma mercadoria que garante ao seu comprador o direito de propriedade, podendo reter o seu uso e só vendê-la ao preço que quiser;

2^º) As condições intrínsecas e locacionais da terra urbana, por não serem passíveis de reprodução, garantem-lhe uma condição de monopólio.

²¹ Distinguiram-se dois tipos de segregação: a voluntária e a involuntária (VILLAÇA, 2001, p.147):

- a) **Segregação voluntária:** é aquela que ocorre por iniciativa própria de um indivíduo, ou uma família, que busca viver com outras pessoas de sua classe social, ou de sua religião, sua cultura etc.

de parcela da população em determinados espaços: quase sempre desvalorizados, desprovidos de infra-estrutura urbana, inadequados à ocupação humana, entre outras limitações. A esse tipo de segregação sócio-territorial se associa o conceito de exclusão decorrente da dinâmica urbana estabelecida pelo mercado imobiliário / fundiário.

Sem negar a importância do fator econômico para a formação da dinâmica urbana e do comportamento do mercado imobiliário, bem como para a determinação de formas de segregação habitacional da população de baixa renda, há que se considerar o papel dos fatores de caráter político-institucional no processo de urbanização.

Mesmo que respondendo aos interesses econômicos, as normas de uso e ocupação do solo são moldadas na esfera política e institucional. Da mesma forma, como o são as prioridades de alocação dos investimentos públicos no território e a mediação dos conflitos de interesse entre os diversos atores no usufruto, na apropriação e na produção do espaço urbano: seja por meio da força, do consenso, do clientelismo, da cooptação, entre outras formas do poder público usar o poder que lhe atribuem. Desta forma, o problema habitacional na RMSP também se vincula ao campo das práticas das políticas públicas.

Estudos realizados, especialmente a partir da década de 70 (VALLADARES, 1983; SANTOS, 1984; VILLAÇA, 2001, DAMIANI, 2001, entre outros), abordaram o papel da atuação do Poder Público no país, seja na regulação do uso do solo, seja na implantação de infra-estrutura e serviços urbanos, como fator causal para a configuração dos espaços urbanos e metropolitanos. A forma de atuação e gestão do espaço urbano pelo Poder Público também é ressaltada para a formação e reprodução da exclusão sócio-territorial ao dirigir a sua ação aos interesses do mercado imobiliário e das camadas sociais de maior renda (VETTER, 1981; CARDOSO, 2004; ARANTES, 2000).

Outros dois aspectos, também abordados de forma recorrente (SANTOS, 1984; QUINTO, 2003; ROLNIK; NAKANO, 2001), são a fragilidade da organização da sociedade urbana brasileira para o estabelecimento de uma responsabilidade coletiva na busca de uma vida urbana mais satisfatória e a

b) Segregação involuntária: é aquela que ocorre por imposição, ou seja, quando um indivíduo, ou uma família, é obrigada a morar em um determinado espaço urbano, ou a deixar de morar em outro, a exemplo do que ocorre com a população de baixa renda que reside nas periferias urbanas da RMSP.

Para Villaça (2001, p.147) a segregação involuntária resulta de um processo de luta de classes e a população que se encontra nessa situação é aquela que foi derrotada nesse processo de luta. Segundo o autor, "[...] A segregação é um processo dialético, em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outros. Segue a mesma dialética do escravo e do senhor" (VILLAÇA, 2001, p.148).

forma centralizadora de ação do Poder Público na gestão do território. A gestão urbana e metropolitana que se impôs no país não estabeleceu estruturas e processos que favorecessem o controle social na produção do espaço urbano e metropolitano e a absorção negociada das demandas sociais, entre elas as da habitação. Ao contrário, reforçou e reproduziu processos centralizadores de decisão e formas clientelistas de atendimento das demandas sociais.

A relação entre a atuação do Estado e a formação das periferias urbanas das metrópoles brasileiras é ressaltada por Santos (1984) ao se referir na atuação de empreendedores imobiliários nessas regiões no decorrer da década de 70. Segundo pesquisa realizada por este autor, os empreendedores imobiliários pressionavam o poder público para abrir frentes de trabalho em bairros pobres e em subúrbios, visando atender o mercado de lotes habitacionais de baixa renda, de acordo com as suas conveniências e expectativa de lucro (SANTOS, 1984, p. 599).

Bolaffi, por sua vez, enfatiza a relação entre o crescimento das periferias e a deteriorização das áreas centrais:

[...] o processo periférico de crescimento, além de ser responsável pela formação da periferia tal como a definimos, implica também a deteriorização permanente e progressiva dos setores centrais da metrópole e do habitat urbano como um todo.

A expansão descontínua da mancha urbana aumenta as distancias, encarece os investimentos para a implantação de serviços públicos, eleva os custos de operação e de manutenção e reduz o aproveitamento per capita dos equipamentos existentes. Enquanto porções do solo urbano parcial ou totalmente atendido permanecem ociosas, contingentes cada vez maiores da população se instalam em áreas não servidas (BOLAFFI, 1984, p. 73-81).

Os argumentos que associam a segregação sócio-territorial aos aspectos políticos reforçam que o conflito entre mercado e planos de regulação do uso do solo, ocupações legais e ilegais, seriam decorrentes de forças políticas, porém moldadas por fundamentos sócio-econômicos. Essas forças, embora determinadas historicamente, não seriam, no entanto, deterministas. Apontam-se caminhos para a sua superação a partir de medidas de caráter político, como o fortalecimento das organizações sociais, a geração de novas alianças, novos conceitos de intervenção do Estado, entre outros, delineando expectativas de possíveis mudanças e transformações no quadro atual dos problemas habitacionais da RMSP.

Por fim, cabe registrar a relação entre os problemas habitacionais e os processos de reestruturação econômica, na fase da globalização verificada a partir da década de 80. Para o objetivo do nosso estudo, cabe enfatizar os seguintes aspectos macroeconômicos dessa reestruturação econômica que

possuem repercussões para as questões habitacionais da RMSP (PIMENTA, 2003; SCHIFFER, 2004; COUTINHO, 1995):

- a) **Reestruturação tecnológica:** A partir da robotização e da informatização, a gestão dos processos técnico e produtivo vem exigindo cada vez menos mão de obra intensiva e mais mão de obra qualificada;
- b) **Reestruturação e flexibilização das estruturas produtivas:** Em conjunto com a reestruturação tecnológica, passou a ocorrer a centralização de capitais e sua aliança com o capital financeiro, estimulando a desverticalização da cadeia produtiva²² e a conseqüente formação de uma rede de firmas de diferentes tamanhos, informais ou não, que se articulam através de uma diversidade de relações empresariais;
- c) **Reestruturação gerencial:** Nesta fase do desenvolvimento econômico, apesar da desverticalização da cadeia produtiva, o comando e o controle produtivo se mantêm centralizado. Para garantir o aumento da produtividade e a centralização do comando e do controle, novas técnicas organizacionais são lançadas, abrindo campo para novos processos de reestruturação gerencial;
- d) **Fragilização das relações de trabalho:** Em conseqüência das reestruturações tecnológicas, produtivas e gerenciais, pequenas e médias empresas se vinculam aos setores econômicos modernos, ao passo que grandes empresas se apóiam em pequenas oficinas ou mesmo no trabalho doméstico localizados, geralmente, na periferia das cidades. Segundo Pimenta (2003, p. 73) a vantagem comparativa está apoiada na precarização dos vínculos empregatícios.

Com relação ao porte e à complexidade dos problemas da moradia na RMSP, merecem ser apontados os seguintes aspectos advindos da reorganização produtiva, na atual fase da economia, os quais já se anunciavam na década de 80 (GUNN, 1995; PIMENTA, 2003; CACCIAMALI, 2004):

- i) **Instabilidade de emprego:** Sujeita grande parte da mão de obra a empregos temporários, instáveis ou com vínculo empregatício precário, facilitando e tornando mais ágil a realização

²² Nesse contexto, entende-se por desverticalização da cadeia produtiva o processo que leva a manutenção dos setores de capital intensivo pelas grandes firmas, passando para as empresas terceirizadas as etapas da produção que exigem trabalho de caráter mais concorrencial e que aportam menor rentabilidade ao capital (PIMENTA, 2003, p. 70).

de contratações e demissões. Além do contingente de mão de obra que, excluída desse processo, busca alternativas no subemprego e no trabalho informal para a sua sobrevivência;

- ii) **Diminuição de renda:** Para as pessoas inseridas no mercado com as novas modalidades de trabalho (emprego temporário, instável etc.), especialmente para a população de menor qualificação profissional, a diminuição de renda é uma decorrência imediata, seja em função da falta de oportunidade de trabalho para esta população, seja pela alternância entre emprego e desemprego;
- iii) **Novos espaços de segregação residencial:** Com as novas modalidades e mobilidade de trabalho, grande parte da mão de obra desqualificada e de baixa renda se insere no território metropolitano de forma pulverizada, ou fica retraída no espaço domiciliar, mas tende a se deslocar no espaço intra-urbano para zonas de menor valorização;
- iv) **Não lugares:** Quanto às dimensões sociais, culturais e existenciais do espaço urbano, este assume o status de não lugar, em contraponto ao sentido de lugar, que segundo Augé (2003, p. 71-105) seria o espaço onde uma sociedade se constitui e se transforma em função de sua história, de seu tempo e de sua cultura. Neste sentido, os espaços definidos pelos assentamentos da população de baixa renda, nas favelas, nos cortiços e demais fronteiras urbanas²³, ou mesmo nos conjuntos habitacionais construídos pelo Poder Público estariam próximos à definição de não lugar. Segundo Pimenta (2003, p. 74) estes espaços “[...] tornaram-se mais fluidos ou mais fugazes, diminuindo as possibilidades de reconhecimento da paisagem e de identidade com determinado lugar”.

²³ Para melhor caracterizar os processos de crescimento urbano da RMSP, estudo realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) adota a categoria fronteira urbana para se referir a uma ocupação urbana com elevada taxa de crescimento demográfico e com elevada concentração de população de baixa renda (MARQUES; TORRES, 2005).

Torres (2005) informa que a opção por adotar a categoria fronteira urbana e não outras categorias, como periferia ou áreas periurbanas, ocorre pelas seguintes razões:

a) Existência de setores urbanos com altas taxas de crescimento, com população de baixa renda e sem benefícios urbanos no interior da cidade consolidada, como é o caso de muitas favelas, fora da periferia, e
 b) “[...] a relação entre periferia e pobreza tem sido cada vez mais relativizada, seja devido ao crescimento de condomínios de luxo nas bordas de várias metrópoles, seja porque a periferia parece estar se tornando mais heterogênea socialmente” (TORRES, 2005, p. 104).

Apesar das áreas de fronteiras urbanas ocorrerem em toda a RMSP, estas áreas predominam em setores periféricos. Segundo Torres (Ibid., p.105-117) as fronteiras urbanas periféricas apresentam, entre outras, as seguintes características:

1. Intensos conflitos ambientais relativos à ocupação de áreas florestais e de mananciais;
2. Intensos conflitos sobre a posse da terra urbana ou rural;
3. Associam-se à continuidade do crescimento horizontal do espaço urbano marcado pela precariedade das condições de moradia, falta de acesso a serviços públicos etc.;
4. São áreas que concentram população com baixa escolaridade e níveis elevados de desemprego. Matéria publicada no jornal Folha de São Paulo de 27 de junho de 2004, sobre o estudo do CEM, ressalta: “[...] Enquanto o número de habitantes cresceu a 0,9% ao ano de 1991 a 2000 na cidade de São Paulo, nas fronteiras urbanas da região metropolitana o ritmo foi de 6,3%.[...] As fronteiras paulistas abrigavam 19% da população em 1991. Em 2000, o percentual chegou a 33%” (DIAS, 2004).

v) Não identificação com causas comuns: Em consequência dos aspectos apontados no item anterior, fica cada vez mais difícil para a população de baixa renda encontrar oportunidades de organização e de resistência para a superação de processos de espoliação que se processam e dos quais são vítimas. Conforme Pimenta (2003, p. 73), nas condições atuais fica mais difícil o surgimento de um sujeito social capaz de impingir transformações e superação das situações de pobreza e de exclusão;

vi) De não cidadão a consumidor ou cliente: Ao se referir ao cidadão, Santos²⁴ (1996, p. 123 apud FERREIRA, 2001, p. 278) coloca: “[...] o cidadão é o indivíduo num lugar”. Sendo assim, nos assentamentos habitacionais caracterizados como não lugares, não seria possível haver cidadão. Ainda conforme Santos²⁵ (1987, p.127 apud ALVES, 2001, p. 97), nos não lugares a individualidade se confunde com individualismo, os direitos sociais com conquistas pessoais, o cidadão com o consumidor. Assim, a ilusão do não cidadão em se inserir na sociedade urbana se dá pela posse de objetos e de coisas, entre elas os bens e serviços públicos por meio de seu pagamento individual ou sua apropriação.

No caso da RMSP, as conquistas do direito à moradia, mesmo se impondo na arena da injustiça, do clientelismo político, da violência ou da ilegalidade, passaram a se constituir em estratégias e padrões socialmente aceitos.

A reorganização produtiva trouxe para a RMSP o aprofundamento da concentração e da desigualdade de renda, tornando a paisagem urbana metropolitana cada vez mais dual. O caso exemplar é a cidade de São Paulo. A cidade convive com setores de excelência da economia, apontados por Schiffer:

“[...] abriga administrações centrais das maiores corporações nacionais e internacionais e os mais importantes escritórios de profissionais liberais [...] possui o mais importante e diversificado centro atacadista e varejista [...] o maior pólo nacional de turismo de negócios [...]” (SCHIFFER, 2004, p.190).

Por outro lado, como lembra Cacciamali (2004, p.240), a cidade convive com setores urbanos onde a obsolescência de sua infra-estrutura urbana impera, como um tipo de crescimento urbano que Rolnik e Nakano (2001, p.30) chamaram de urbanismo de risco: “[...] ocupações em áreas com insegurança, quer do terreno, quer da construção, ou ainda da condição jurídica da posse daquele território”.

²⁴ SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**, 3. ed. São Paulo: Nobel, 1996

²⁵ _____. _____. São Paulo: Nobel, 1987

Esta forma de apropriação do espaço implica em risco não só para o morador dos assentamentos precários, mas para toda a cidade em função dos riscos de enchentes, desabamentos, poluição e congestionamento de toda a ordem, entre outros.

No caso específico da RMSP, dois fatores tendem a agravar situações como essas:

1º) Reversão da concentração das atividades industriais: O setor industrial da RMSP se transfere para outras cidades do Interior do Estado de São Paulo e outras regiões do País, o que já vinha ocorrendo desde a década de 70 (GUNN, 1995). As conseqüências dessa reversão para a RMSP foram as seguintes (GUNN, 1995; CACCIAMALI, 2004):

- a) Diminuição da oferta de trabalho para parcela da mão de obra da população de baixa renda;
- b) Perda de seu papel técnico-logístico para o crescimento industrial, como desempenhado nos anos 50 e 60, para outras aglomerações urbanas, nesta fase do desenvolvimento do setor, caracterizado pela multiplicação de serviços e diminuição do tamanho médio das indústrias.

2º) Dificuldade da RMSP adotar um novo modelo de desenvolvimento afinado ao processo de globalização da economia: A esta dificuldade se acrescenta a de não evitar ou minimizar os efeitos perversos deste processo com o aumento do desemprego, do empobrecimento da população, entre outras questões relacionadas aos processos de exclusão sócio-territorial (MELO, 1995; SCHIFFER, 2004).

Diante desse contexto ficam em aberto as seguintes questões, além do âmbito desta tese:

1. Qual será o novo papel da RMSP na atual fase do desenvolvimento econômico?
2. Como projetar e garantir para a RMSP um novo sentido de totalidade e de identidade considerando processos de mudanças que se estabelecem atualmente, de forma cada vez mais rápida e radical: a) no campo da tecnologia, do trabalho, da produção e dos produtos, com reflexos diretos na forma de apropriação, valorização e obsolescência dos espaços urbanos; b) em função de circunstâncias que estão fora do controle das políticas de nível estadual.
3. Quais as perspectivas e condicionantes para as novas dinâmicas das questões habitacionais, como para a reversão de tendências historicamente estabelecidas de exclusão sócio-territorial?

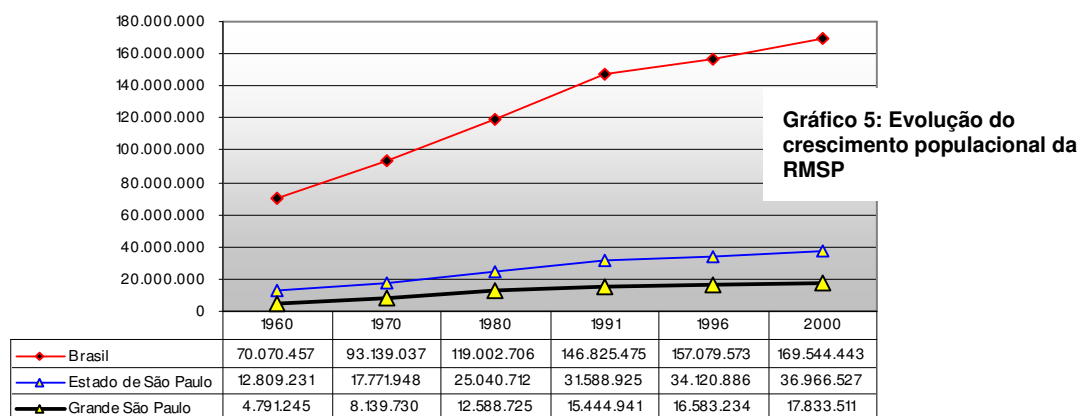
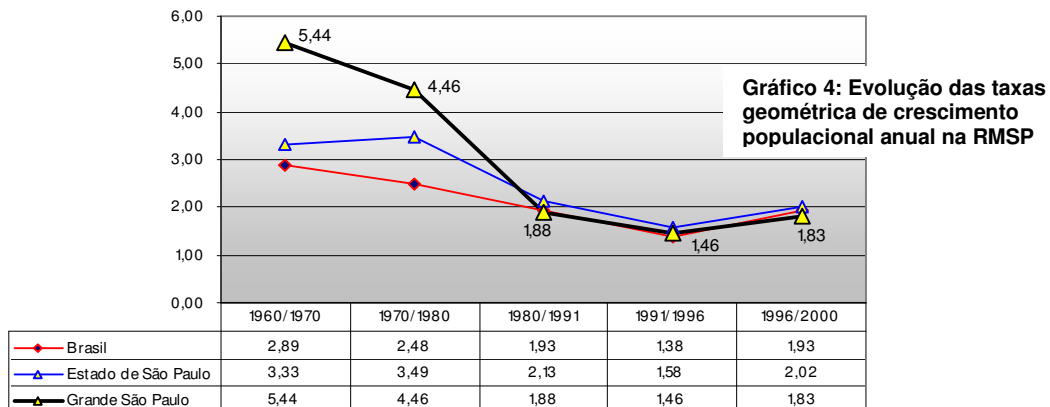
Para finalizar este item, apresentam-se a seguir, referências sobre as questões habitacionais da RMSP nas décadas de 70, 80, 90 e na década atual, reforçando a sua complexidade e porte.

A) Década de 70: falta de habitações. O processo de urbanização no Brasil após a Segunda Guerra Mundial se caracterizou pelo crescimento urbano acelerado, desigual e concentrado em alguns pontos do território, entre outras razões, em decorrência da política de desenvolvimento implantada em escala nacional. Nesse contexto se destacou o Município de São Paulo e um conjunto de cidades, polarizadas por esse município, que concentraram as atividades econômicas e industriais, com destaque à região do ABCD (Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema) e dos Municípios de Osasco e Guarulhos. No início dos anos 60, a Grande São Paulo já se apresenta como o maior pólo industrial do país e como aglomerado urbano de escala regional, cuja vida cotidiana e econômica de seus habitantes não mais se restringia no âmbito de um único município (REIS, 2004, p. 209-211).

Na década de 70 se expressam os conflitos entre o crescimento urbano e os problemas ambientais e sociais metropolitanos por meio do crescimento, também intenso, das deseconomias externas de urbanização e de localização²⁶, da especulação imobiliária, das ocupações das periferias de forma predatória pela população de baixa renda, entre outras manifestações de carências habitacionais. A palavra de ordem para as políticas públicas urbanas na RMSP nesta década era a falta de um bem ou serviço para atender as demandas sociais que cresciam vertiginosamente, entre elas a falta de habitação. E o desafio para as políticas públicas era prover recursos, logísticas e estratégias para a sua provisão.

Nos anos 70 se observa a fase mais intensa da urbanização da RMSP com relação ao aumento do valor absoluto de sua população, em cerca de 445.000 habitantes por ano, passando de 8.139.730 habitantes em 1970 para 12.588.725 em 1980 (REIS, 2004, p.212), com uma taxa geométrica de crescimento populacional de 4,46% e um incremento populacional de cerca de 35%, de 1970 a 1980, conforme ilustram os Gráficos 4 e 5.

²⁶ **Economia externa de localização:** são os benefícios financeiros que advêm quando atividades semelhantes se concentram em um único local (DONNE, 1983, p.112);
Economia externa de urbanização: são os benefícios financeiros que ocorrem em função da concentração de atividades diferentes e complementares em um mesmo local (Ibidem, p.112);
Deseconomias de localização e de urbanização: Ocorrem quando a concentração urbana se torna excessiva causando prejuízos e perdas financeiras decorrentes dos impactos do excesso de concentração, como: poluição, dificuldades nos deslocamentos, falta de segurança, excesso de competitividade etc. (Ibidem, p.116).



Fonte (dados dos Gráficos 4 e 5): SÃO PAULO, 2001d

A atuação do Estado para o desenvolvimento urbano nesse período se apoiava em recursos de base fiscal que compunham fundos específicos para dar suporte às políticas públicas, entre elas a de habitação, como o Fundo Nacional de Transporte Urbano, Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, etc. (MELO, 1995).

No que diz respeito à questão habitacional da RMSP, entre outras metrópoles, a década de 70 foi marcada pelo crescimento das periferias com intensa produção de lotes com baixos investimentos em infra-estrutura por ação de empreendedores, a construção das moradias por meio da autoconstrução e a difusão da propriedade privada (LAGO; RIBEIRO, 1996; MELO, 1995) deixando um saldo expressivo de problemas socioambientais urbanos, que persistem até os dias de hoje.

B) Década de 80: ocupações irregulares e clandestinas como opção de moradia. Em função da desaceleração da economia e da crise fiscal, se esgota a capacidade de investimento do Governo Federal nas políticas urbanas e o conseqüente modelo de atuação do Estado desenvolvimentista,

que marcou o crescimento urbano na década anterior (MELO, 1995; GUNN, 1995; MARICATO, 2001). A década de 80 convive com a recessão econômica que gerou, segundo Gunn (1995), o acirramento da concentração e da desigualdade de renda da população “[...] com situações de desemprego mais difíceis para segmentos dos mercados metropolitanos” (GUNN, 1995, p. 92).

O crescimento populacional da RMSP na década de 80 diminuiu para uma taxa geométrica de 1,88%, como diminuiu a produção empresarial de loteamentos periféricos como ocorria na década de 70. Porém, nesta década se acentua o crescimento das periferias em função da proliferação de loteamentos irregulares e clandestinos e de favelas, apontando um intenso processo de migração interna na metrópole no sentido centro-periferia. Acentua-se, também, segundo Lago e Ribeiro (1996), processo de encortiçamento das áreas centrais, enquanto que o processo de favelização de terrenos vazios urbanos públicos e privados se espriam em praticamente todos os vetores de urbanização da RMSP.

No que diz respeito aos problemas habitacionais, a década de 80 convive com os passivos urbanos e ambientais, derivados da proliferação dos loteamentos periféricos implantados em décadas anteriores (BONDUKI, 1998, p. 263-313; MAUTNER, 1999; TASCHNER, 1990; SANTOS, 1984), somado à proliferação de favelas e cortiços e o aumento das ocupações ilegais de terrenos públicos e privados e de novas formas ilegais de comercialização fundiária (LAGO; RIBEIRO, 1996, p. 43).

Com relação a esta dinâmica, Taschner (1998) destaca que a população favelada no Município de São Paulo aumenta na década de 80 em 87% a mais do que a população total desse Município, bem como aumenta a procura de novas áreas para serem invadidas e apropriadas como área habitacional pela população de baixa renda, em toda a cidade. Destaca-se ainda o deslocamento da população pobre para as áreas mais centrais do município, que cresceu nessas áreas em 83% de 1977 a 1987²⁷ (TASCHNER, 1998, p. 175-178).

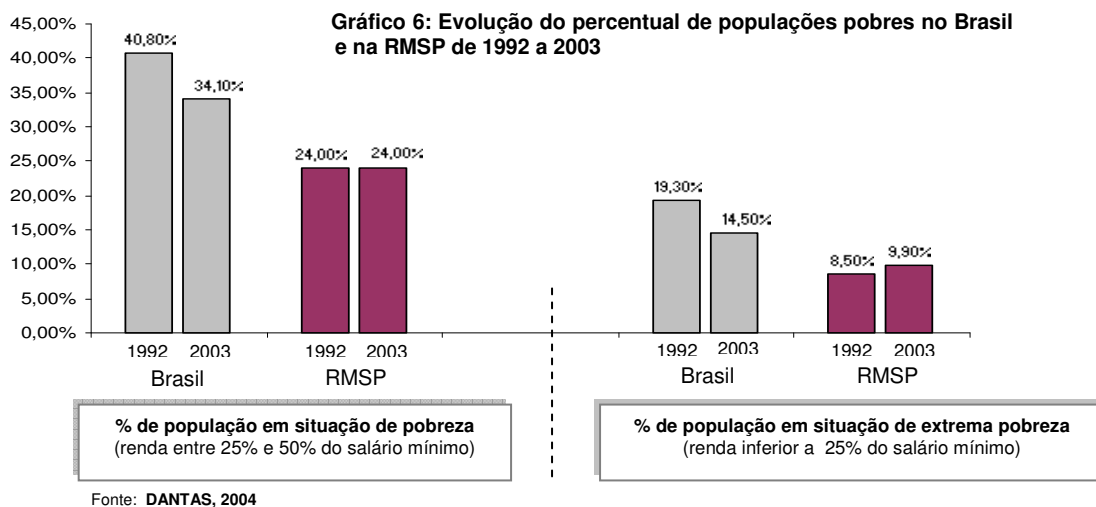
C) Décadas de 90 e de 10: problemas sócio-ambientais urbanos. A partir da década de 90 os processos de segregação sócio-territorial e as desigualdades socioambientais se acentuam. Conforme dados apresentados por Schiffer (2004, p.187), estimava-se que em 1987 8,9 % da

²⁷ No período de 1987 a 1991, a população em favela no Município de São Paulo cresceu 14,96%, enquanto que a população do município cresceu apenas 1,97%, segundo Taschner (1998, p.178).

população do Município de São Paulo viviam em favelas. Em 1993 este percentual aumenta para 19,3%. Ou seja, em 6 anos a população favelada no Município de São Paulo cresceu em 54%, sem contar a população que passou a viver em cortiços ou em outras formas de moradia precária e irregular.

Na década de 90, é mantida a tendência de diminuição do crescimento populacional da RMSP que já vinha ocorrendo desde a década de 70²⁸, mas sem caracterizar o esvaziamento da metrópole, que em 2000 concentrava 48% da população do Estado de São Paulo e 11% da população do país, conforme gráficos 3 e 4, anteriormente apresentados. Nesta década, a RMSP continua representando a maior concentração de pobreza do País, cuja dinâmica de crescimento reforça a histórica desigualdade de renda da região e o conflito no uso e ocupação de seu espaço.

Dados divulgados no jornal O Estado de São Paulo de 26 de dezembro de 2004 (DANTAS, 2004), referindo-se à pesquisa realizada pelo Economista André Urânio com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), informam que em 2003 mais de 1,7 milhões de moradores da RMSP viviam com renda inferior a 25% do salário mínimo (situação de extrema pobreza). No período de 1992 a 2003 o percentual de pessoas na RMSP vivendo em situação de extrema pobreza aumentou em 16% (de 8,5% em 1992 para 9,9% em 2003), embora no mesmo período, esse percentual tenha diminuído em 25% no País (de 19,3 em 1992 para 14,5% em 2003), conforme Gráfico 6.



No setor identificado como anel central, a população pobre, segundo a Pesquisa Origem-Destino realizada pelo Metrô, assentava-se em 24,64% da população total do setor no ano de 1977. Após dez anos, em 1987, a população pobre desse anel central representava 44,99%, conforme dados apresentados por Taschner (1998, p.175).

²⁸ Nesse período se consolidam no Interior do Estado de São Paulo outros pólos industriais como o de Campinas, São José dos Campos, Sorocaba e Ribeirão Preto, além do processo de consolidação dos pólos de São José do Rio Preto e Araçatuba e do pólo emergente representado pela região de Bauri (BAENINGER, 2000).

Soma-se às situações de pobreza na RMSP o desafio de superá-las, ao se manter na região níveis relativamente elevados de concentração e desigualdade de renda (em 1999 cerca de 63% da população ocupada na RMSP possuía renda de até 5 salários mínimos.) e de desemprego (entre 1999 a 2000 a taxas de desemprego total girou na faixa de 17% na RMSP), conforme ilustram os Gráficos 7 e 8.

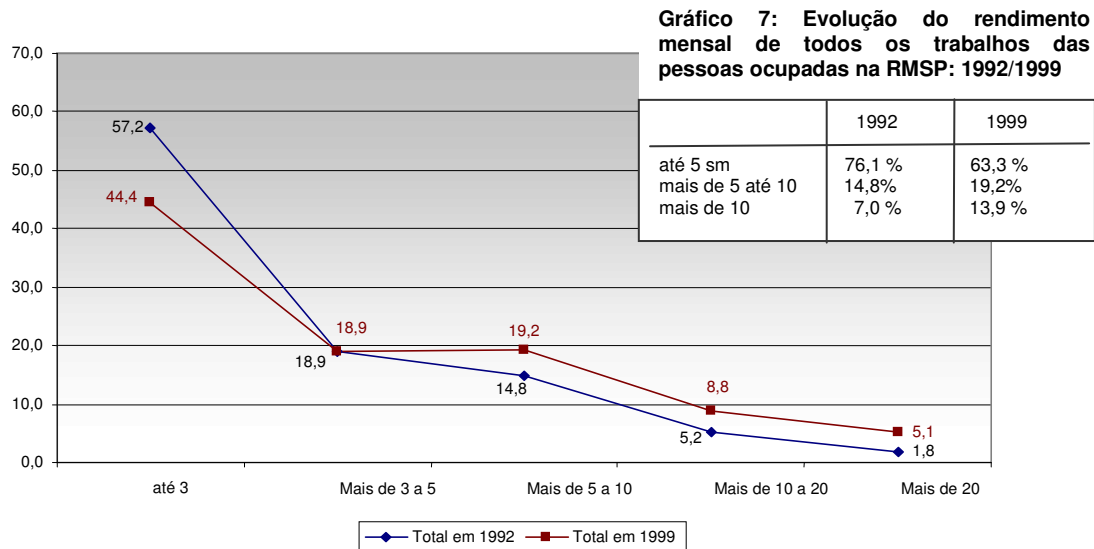
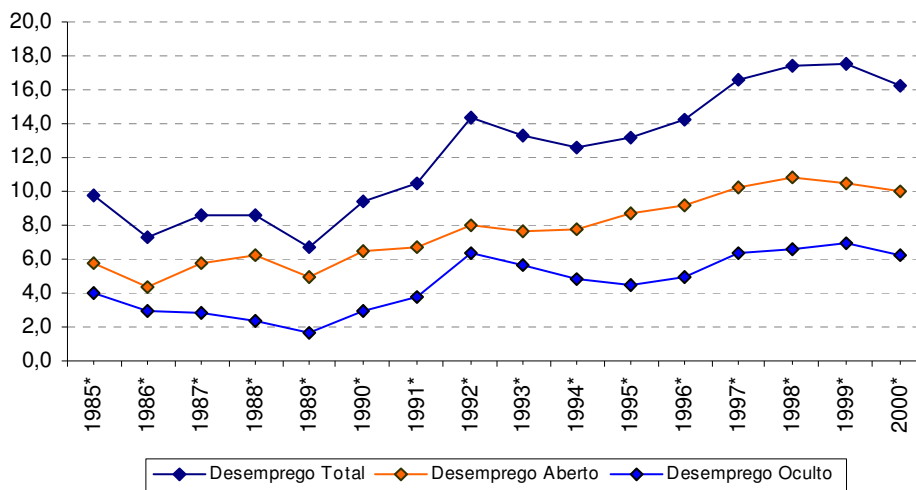


Gráfico 8: Evolução da taxa de desemprego na RMSP – 1985/2000



Fonte: SÃO PAULO, 2001d.

Nota:

Desemprego Aberto: Pessoas que procuraram trabalho de maneira efetiva nos trinta dias anteriores ao da entrevista e não exerceram nenhum trabalho nos sete últimos dias

Desemprego Oculto: Trabalho precário (pessoas que realizaram de forma irregular algum trabalho remunerado ou pessoas que realizam trabalho não remunerado em ajuda a negócios de parentes e que procuraram nos trinta dias anteriores ao da entrevista ou que, não tendo procurado neste período, o fez até 12 meses atrás); Trabalho oculto (pessoas que não possuem trabalho e nem o procuraram nos últimos trinta dias, por desestímulos do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas apresentam procura efetiva de trabalho nos últimos 12 meses).

O impacto das questões de caráter macroeconômico para as questões habitacionais da população de baixa renda é direto, acentuando os processos de encortiçamento e de ocupações ilegais na RMSP no decorrer da década de 90. Com relação ao processo de encortiçamento, se destacam os setores mais centrais do Município de São Paulo, que envolve os distritos de Bom Retiro; Pari; Brás; Cambuci; Liberdade; Bela Vista; Consolação; Santa Cecília; Barra Funda; Moóca e Belém. Esse processo, segundo Meyer, Grostein e Biderman (2004, p. 190-191) indicaria dificuldades da população de baixa renda em estabelecer contratos de aluguel no mercado formal e, ao mesmo tempo, o processo de degradação e abandono dos imóveis existentes nesses setores da cidade, em função da perda de suas funções urbanas originais, associado ao processo de sua transformação em cortiços.

O crescimento das ocupações ilegais, por sua vez, reforça e reproduz os padrões predatórios de uso e ocupação do espaço metropolitano de décadas anteriores, os quais se somam aos seguintes processos (MEYER; GROSTEIN; BIDERMAN, 2004, p. 90-91, p.196-198; TASCHNER, 2000; TASCHNER; BÓGUS, 2000, 2004):

- a) Adensamento das favelas existentes;
- b) Criação, crescimento e dispersão de novas favelas nos setores periféricos da metrópole (SP..., 2002; SECCO, 2001);
- c) Reprodução de loteamentos ilegais, especialmente em setores periféricos, em áreas de proteção ambiental, impróprias à ocupação por assentamentos habitacionais.

O jornal O Estado de São Paulo de 15 de julho de 2007 apresenta estudo realizado pela Prefeitura de São Paulo em parceria com a Organização Internacional Aliança de Cidades, o qual informa que um a cada seis habitantes do Município de São Paulo vive em favelas. Segundo esse estudo, os habitantes de favelas representam cerca de 400 mil famílias, entre 1,6 milhões e 2 milhões de pessoas, assentadas em 1.538 ocupações que correspondem a 30 Km² de barracos. Em comparação a estudo semelhante realizado em 2003, ocorreu um aumento de 38% de população vivendo em favelas. Prevê-se que esse aumento seja devido ao crescimento vegetativo da população e ao adensamento das favelas em função do processo de crescimento vertical das moradias (DURAN, 2007, p. C1).

Diante desse quadro, apontam-se quatro desafios e urgências que são mutuamente condicionados:

1. **Equacionamento dos passivos socioambientais**, com relação ao saneamento ambiental, transporte, habitação, saúde, educação, entre outras questões;
2. **Reversão de dinâmicas urbanas estabelecidas na RMSP**, que geram e reproduzem problemas socioambientais e de exclusão residencial da população de baixa renda na região, auferindo-lhe proporção ímpar no país;
3. **Projetar e garantir a adoção de um novo papel para a RMSP**, de forma a reconduzir o papel socioeconômico da região no atual estágio do desenvolvimento econômico, em escala estadual e nacional, e mundial;
4. **Reconstruir uma nova identidade para a RMSP**, onde se constroem incessantemente novas referências urbanas, destruindo as do passado, especialmente a de pólo das maiores taxas de crescimento econômico e populacional do país. A identidade da metrópole se fragmenta no ideário cotidiano de seus moradores que perdem a apreensão de sua lógica, seus sentidos, bem como a percepção e a imagem coletiva sobre o futuro da RMSP.

Sobre a imagem e a visibilidade urbana / metropolitana Ferrara nos coloca que

[...] ante a expansão, essa sim inexorável, do meio técnico-científico informacional, o homem contemporâneo está lançado em caminhos mais complexos, de densas experiências, que exigem escolhas e comportamentos capazes de criar outro modo de vida, outro cotidiano, que levem em consideração o indivíduo, a vida privada e os interesses particulares como condição de redescobrir / descobrir o lugar, o interesse comum e a solidariedade construtores da história e do percurso futuro [...].

[...] Estamos no limiar de uma nova racionalidade do mundo em que o homem se identifica como ser angustiado ante os rumos que pode imprimir à ação e à via diária; porém é essa diversidade que caracteriza a liberdade. (FERRARA, 2000, p.97 e p.174, grifos nossos).

Como parte intrínseca e central destes quatro desafios a questão da moradia na RMSP se coloca e traz para a Política Estadual de Habitação um contexto de maior complexidade, de novas exigências e condicionantes no sentido técnico-material, legal-administrativo, urbano-regional, sócio-econômico e político-institucional incomparáveis no cenário brasileiro. Ao tratar das questões urbanas nas metrópoles brasileiras Ribeiro (2004) traduz no título de seu trabalho dois aspectos que também se expressam na RMSP que é a fragmentação institucional e a forma segregada de gestão dos problemas urbanos, entre eles o da habitação. Segundo Ribeiro (2003, p. 23):

“As metrópoles, portanto, são ao mesmo tempo um escala fundamental da questão social brasileira e órfãos de interesse político. Estamos, assim, diante de uma situação descritas por muitos como de *ingovernabilidade* das metrópoles brasileiras, em razão: a) do tamanho e complexidade dos problemas que se avolumaram, b) do quadro de fragmentação institucional e desinteresse político e c) da inexistência de valores que impulsionem ações coletivas”

2. Definições de déficit e de inadequação habitacional como referência para uma Política Habitacional Metropolitana

Objetivo do tópico: Apresentar os conceitos de necessidades habitacionais adotados como balizadores centrais para a definição do escopo de ação da Política Estadual de Habitação. Ao longo da história dessa política se considerou como sendo sua missão principal o enfrentamento das necessidades habitacionais da população de baixa renda, destacando os conceitos de déficit e de inadequação habitacional como parâmetros para a delimitação de seus programas e metas de ação. Em seguida, busca-se abordar as dificuldades para o dimensionamento das necessidades habitacionais, finalizando com as limitações de se utilizar esses conceitos como referências exclusivas para a definição do escopo, objeto e estratégia de ação de uma política habitacional metropolitana.

Embora o termo déficit se associe à idéia de falta ou de carência de um bem ou serviço e seja traduzido frequentemente por um valor nominal, o conceito de déficit habitacional abarca noções qualitativas que historicamente foram sendo definidas em função de determinados contextos históricos e políticos. De um lado, o conceito de déficit pode expressar uma situação passível de mensuração direta da realidade, como por exemplo, o número de famílias morando em favelas e cortiços ou sem moradia. De outro, informa um determinado recorte da questão habitacional para o qual o poder público buscou dirigir o foco de sua ação, como por exemplo, o número de habitações a serem construídas, ou favelas a serem urbanizadas, ou créditos habitacionais a serem concedidos.

Neste sentido, o déficit habitacional assume a característica de conceito normativo que envolve aspectos qualitativos e políticos, mas que pode se exprimir quantitativamente através dos componentes utilizados para a sua concepção, em um determinado momento e contexto²⁹

Apesar da falta de precisão e de consenso sobre os componentes que constituem o déficit habitacional, identifica-se a concordância sobre a existência de duas grandes categorias de déficit, o déficit quantitativo e o déficit qualitativo. (SÃO PAULO, 1991c, p. 67; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001, p. 8-16; BRASIL, 1988, p. 6-7).

O déficit quantitativo é representado pela necessidade de construção de novas moradias. Em função da metodologia adotada, esse déficit pode ser calculado a partir de variáveis pertencentes ao seguinte grupo:

1. Domicílios que apresentam as seguintes características:

²⁹ Adota-se como referência os argumentos utilizados por Silva (1997, p.198) para o conceito de qualidade de vida: “[...] Um conceito normativo que envolve o qualitativo, mas que se exprime quantitativamente por seus componentes”.

- 1.1. Apresentam tal ordem de precariedade ou falta de condições de habitabilidade que exigem a sua total substituição (espaço insuficiente, falta de condições sanitárias, etc.);
 - 1.2. Chegaram ao fim de sua vida útil exigindo sua reposição (média de 50 anos);
 - 1.3. Ocupam áreas impróprias à moradia e que devem ser removidas (áreas de risco, ambientalmente protegidas, inadequadas à ocupação habitacional, etc.)
2. Necessidade de aumentar a oferta de novas moradias para atender famílias de baixa renda que se encontram nas seguintes situações:
- 2.1. Convivem com outra família, considerada principal, em um único domicílio;
 - 2.2. Residem em cômodos alugados e cedidos (conviventes disfarçados);
 - 2.3. Têm ônus excessivo com aluguel (em média 30% da renda familiar comprometida com esta despesa);
 - 2.4. Ocupam domicílios improvisados, em locais sem o fim de moradia ou sem condições de uso para esse fim;
 - 2.5. Fazem parte da demanda demográfica (crescimento populacional).

O déficit qualitativo é representado pelo conjunto de habitações existentes, que apresentam precariedades passíveis de serem reparadas / adequadas, sem envolver a necessidade de construção de novas moradias, podendo ser formado por parcela do montante de uma das variáveis do déficit quantitativo.

As categorias de déficit variaram no tempo em função de como a questão da moradia se expressava nas cidades e de como o Poder Público se colocou frente a esta questão, nos diversos momentos de sua atuação. Nos anos 70, o conceito de déficit habitacional, frequentemente, era associado à falta de moradias para atender o rápido crescimento populacional das cidades. Tratava-se, portanto, de acomodar os novos habitantes urbanos, focando-se o déficit quantitativo. A precariedade urbana das periferias e a criação de favelas eram associadas de forma simplista à falta de moradias. A partir dos anos 80, em função do crescimento das ocupações ilegais, do empobrecimento da população, bem como do acirramento da degradação urbana ambiental, o déficit qualitativo passa a ser enfatizado no discurso das políticas habitacionais. Até o momento perduram as controvérsias sobre os conceitos de déficit, os seus componentes, sua mensuração, assim como os segmentos do déficit que devem ser objeto de atendimento por políticas públicas.

Para a Política Estadual de Habitação, se identificam dois momentos com relação às referências das necessidades habitacionais, utilizadas para a definição de suas metas de ação. Até 2002, o órgão executor da Política Estadual de Habitação, CDHU, utilizou estudos realizados por diversos órgãos da União e pela Fundação João Pinheiro, estes a partir da década de 90. Também realizou algumas tentativas de dimensionar as necessidades habitacionais do Estado de São Paulo, porém não chegou a estabelecer uma metodologia ou referências estáveis para as questões habitacionais do Estado e para a RMSP. No final dos anos 90, a CDHU investiu na montagem de uma metodologia própria para a definição e dimensionamento das questões a serem enfrentadas pela Política Estadual de Habitação, por meio de contratação da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (FSEADE). Em 2002 a FSEADE finaliza a primeira versão de seu estudo, o qual passou a embasar as referências das carências habitacionais do Estado de São Paulo para as políticas estaduais voltadas ao setor.

A seguir, apresenta-se um breve panorama das referências das necessidades habitacionais para o Estado de São Paulo e RMSP antes de 2002 e pós 2002, finalizando-se com considerações sobre as limitações das definições de necessidades habitacionais para a delimitação do objeto de uma política habitacional metropolitana.

A) Referências das necessidades habitacionais para o Estado de São Paulo e RMSP antes de 2002: Em 1964, a Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP)³⁰, publicou um estudo prevendo um déficit de 332.182 uh's para o Estado de São Paulo, entendido como sendo a necessidade de construir novas moradias para atender a população residente. Para o conjunto dos municípios que iriam compor a futura RMSP, se previa um déficit de 182.304 uh's, o que representava 55% do total do déficit do Estado. Apenas para a Capital, se previa um déficit de 166.196 uh's, que representava 91% do total do déficit da RMSP e 50% do total do Estado. O restante previsto, de 165.986 uh's (50% do total do Estado) se distribuía nos municípios do interior do Estado (SÃO PAULO, 1964).

Essas e demais previsões sobre o déficit realizadas até o final da década de 80, não se constituíram em referência ou problematização da questão da moradia para a atuação do Poder Público Estadual. As previsões realizadas, tanto por órgãos da administração estadual como federal, variavam

³⁰ A Caixa Estadual de Casas para o Povo, criada em 1949, foi o primeiro órgão no âmbito do Governo do Estado de São Paulo voltado especialmente para tratar da questão habitacional.

significativamente de metodologia e de ordem de grandeza, prevendo necessidades de oferta de novas moradias para de 600 mil a 2 milhões (SÃO PAULO, 1991c, p.144). Apesar das disparidades entre as previsões, a RMSP desde os anos 60 já se apresentava como a região que mais concentrava os problemas e as necessidades habitacionais do Estado de São Paulo, representando, em média, cerca de 50% do total das necessidades habitacionais estimadas para o Estado.

A partir do final da década de 80, com a perspectiva de recursos próprios para a produção habitacional, aspecto a ser tratado no capítulo III desta tese, o órgão executor da Política Estadual de Habitação, hoje CDHU, realiza estudos visando precisar os conceitos do déficit e o seu dimensionamento, objetivando balizar tanto os investimentos, como as prioridades de ação. Nesse sentido, o Plano Habitacional realizado em 1988, pela Secretaria de Habitação com a participação da CDHU, dedica um capítulo para tratar da questão das necessidades habitacionais do Estado de São Paulo estabelecendo as definições de déficit, demanda emergente e contingencial, conforme segue (SÃO PAULO, 1988e, p.20-23).

1. **Domicílios faltantes = déficit:** Entendido como sendo a diferença entre o número total de famílias e o número total de domicílios particulares. Parte-se da hipótese de que cada família deve ocupar um domicílio;
2. **Demanda emergente:** Considerada aquela formada por famílias em domicílios rústicos, quartos e cômodos. Parte-se da hipótese de que esta parcela da demanda seria aquela em situação de moradia relativamente mais precária e, portanto a mais prioritária para atendimento público;
3. **Demanda contingencial:** Formada pelas famílias em domicílios alugados e cedidos. Em tese representaria a população sujeita a fatores como o aumento da pobreza, aumento de aluguéis, falta de estoque de habitação para famílias de baixa renda, etc.

Partindo desses conceitos, estimava-se para o Estado de São Paulo um déficit total de 2.243.336 uh's, sendo que 49% deste total se concentravam na RMSP. No déficit dessa região, 74% eram representados pela demanda considerada emergente, ou seja, prioritária para atendimento público, composta pelas famílias em situação de moradia relativamente mais precária, conforme Quadro 7.

Quadro 7: Necessidades habitacionais estimadas pela CDHU para o ESP e RMSP: ano 1986

Tipo de necessidade	Componentes	Estado de São Paulo		RMSP
Déficit = Domicílios faltantes	n. de famílias – n. de domicílios	475.399 100%		242.029 51%
Demanda emergente	n. de domicílios rústicos* + n. de domicílios quarto/cômodo	297.442 100%		218.815 74%
Demanda contingencial	n. de domicílios alugados + n. de domicílios cedidos**	1.470.495 100%		632.322 43%
Total		2.243.336 100%		1.093.166 49%

Fonte: SÃO PAULO, 1988e, p.22.

* Domicílios rústicos: Domicílios com predomínio de taipa, não revestida, madeira aproveitada ou vasilhame, piso de terra, madeira aproveitada ou tijolo de barro cozido ou adobe;

** Excluíram-se deste cálculo os domicílios quarto/cômodo alugados e os domicílios com renda familiar acima de 5 salários mínimos.

Para a data base de 1990, a CDHU elaborou nova estimativa do déficit a partir de projeções de dados censitários partindo de outras definições, a de necessidade de novas moradias, considerada como sendo o déficit histórico e a de necessidade de recuperação habitacional, conforme segue (SÃO PAULO, 1991c, p.68):

- 1. Necessidade de novas moradias = déficit histórico:** Calculada a partir da soma dos domicílios faltantes (n. de famílias – n. de domicílios) com os domicílios rústicos mais os domicílios improvisados;
- 2. Necessidade de recuperação habitacional:** Estima-se que 10% do número total de domicílios demandam obras de recuperação. Não há neste cálculo a referência à renda da população.

Nessa nova estimativa, o total das necessidades habitacionais do Estado de São Paulo era de 1.702.792 uh's, sendo que cerca de 50% deste valor era formado por necessidades de novas moradias e os demais 50% formado por necessidade de recuperação do estoque existente. Na RMSP se concentravam 54% do total das necessidades habitacionais do Estado, sendo que destas 60% era formado por necessidades de recuperação habitacional, conforme dados do Quadro 8.

Quadro 8: Necessidades habitacionais estimadas pela CDHU para o ESP e RMSP: ano 1990

Tipo de necessidade	Componentes	Estado de São Paulo		RMSP
Necessidade de novas habitações = déficit histórico	n. de domicílios faltantes + n. de domicílios rústicos + n. de domicílios improvisados	856.466 100%	50%	418.122 49%
Necessidades de melhorias, reformas, ampliações e recuperação habitacional	Estimado em 10% do n. total de domicílios	846.326 100%	50%	507.796 60%
Total		1.702.792 100%	100%	925.918 54%

Fonte: SÃO PAULO, 1991c, p.68

Durante a década de 90, a CDHU elaborou novas projeções para o cálculo das necessidades habitacionais, adotando novas definições sem, no entanto, fixar-se em uma única metodologia de cálculo. Por exemplo, os domicílios improvisados ora eram computados no cálculo das necessidades de novas habitações, ora no cálculo das necessidades de melhorias habitacionais. A necessidade de melhoria habitacional, por sua vez, inicialmente era calculada a partir da soma dos domicílios rústicos e quartos/cômodos e após, a partir da soma dos domicílios em aglomerados subnormais e quartos/cômodos.

O Quadro 9 ilustra as diferenças de definição adotadas para o ano de 1990, com relação à necessidade de melhoria e as diferenças de estimativa. Considerando para o cálculo de domicílios com necessidade de melhorias o n. de domicílios rústicos + n. de domicílios quartos/cômodos, a RMSP possuiria em 1990 cerca de 199,5 mil domicílios nessas condições, o que representava cerca de 60% do total do Estado. A partir da definição de necessidade de melhoria, que considera para a sua estimativa n. de domicílios em aglomerados subnormais + n. de domicílios quartos/cômodos, a RMSP possuiria cerca de 294 mil domicílios nessas condições, representando 74% do total do Estado. Desta forma, dependendo da definição adotada para o cálculo da necessidade de melhoria, o total de necessidades habitacionais da RMSP varia de 418 mil (49% do total do ESP) a 512 mil (56% do total do ESP). Porém, independentemente da opção de cálculo, a RMSP mantém o seu posto de região que mais concentra o total das necessidades do Estado de São Paulo.

Quadro 9: Necessidades habitacionais estimadas pela CDHU para o ESP e RMSP: ano 1990

Tipo de necessidade		Componentes	Estado de São Paulo	RMSP
Necessidade de novas habitações	A	n. de domicílios faltantes + n. de domicílios improvisados	521.682 100%	218.712 42%
	B (1)	n. de domicílios rústicos + n. de domicílios quartos/cômodos	334.784 100%	199.410 60%
Necessidade de melhorias, reformas, ampliações e recuperação habitacional	C (2)	n. em aglomerados subnormais + n. de domicílios quartos/cômodos	396.109 100%	293.672 74%
	Total (A+B) (1)		856.466 100%	418.122 49%
Total (A+C) (2)			917.791 100%	512.384 56%

Fontes:

1. SÃO PAULO, 1991a.

2. SÃO PAULO, 1996e.

Nota: Para o levantamento dos domicílios aglomerados subnormais e quartos/cômodo foram consideradas informações do censo IBGE 1991.

Nas previsões inicialmente elaboradas pela CDHU no final da década de 80 e meados da década de 90, a participação relativa das necessidades de melhorias ou de recuperação habitacional com

relação às necessidades de construção de novas moradias ficava acima de 60% na RMSP. Assim, já era evidente pelas previsões da CDHU, a situação de degradação urbana da região, bem como a necessidade de adoção de programas de ação diferenciados e integrados setorialmente nessa região, por parte do Poder Público Estadual.

Comparando as projeções de déficit para a RMSP para os anos de 1986 (1.093.166 uh's) e 1990 (925.918 uh's, 512.384 uh's, ou 418.122 uh's), conforme Quadros 7, 8 e 9, respectivamente, observam-se uma diminuição significativa em seu valor, de 50% ou mais, em um prazo de 5 anos, e a transitoriedade dos conceitos de necessidades habitacionais durante esse período, fato que, em proporções menores, ainda permanece.

Além do montante do déficit, a preocupação em captar a tendência de seu agravamento e estabelecer critérios para definir prioridades de atendimento que pudessem dar embasamento técnico às decisões políticas também fez parte de estudos desenvolvidos pela CDHU no decorrer da década de 90 (SÃO PAULO, 1991a). Esses estudos buscavam ponderar o valor absoluto das estimativas de déficit habitacional a outras variáveis, como a taxa de crescimento populacional, bem como indicar uma referência sobre o número de unidades que, potencialmente, deveriam ser efetivadas pela Cia. em cada município do Estado. Para tanto, foram criadas definições de nível de prioridade de atendimento habitacional; hierarquização dos municípios para determinar a prioridade de atendimento pela Política Estadual de Habitação, e indicação do número de unidades habitacionais a serem realizadas por essa política, conforme segue (SÃO PAULO, 1991a):

a) Nível de prioridade de atendimento habitacional: Definido a partir da associação de dois indicadores:

a 1). Nível de carência habitacional: Calculado a partir da relação entre o número de famílias em situação de déficit e o total de famílias no município;

a 1.1) Situação de déficit: Entendida como sendo a soma das demandas por novas moradias e das demandas por melhorias habitacionais;

a 2). Nível de crescimento populacional: Calculado a partir da relação entre a Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População (TGCA) do município e a TGCA da população do Estado;

b) Hierarquização dos municípios do Estado: Adota-se a hipótese de que quanto maior o nível de carência habitacional e o nível de crescimento populacional, maior será a tendência de agravamento do déficit;

b 1) Nível de prioridade de atendimento habitacional: Adota-se a hipótese de que quanto maior for o nível de carência habitacional e o nível de crescimento populacional, maior será o nível de prioridade de atendimento habitacional pela Política Estadual de Habitação;

c) Indicação do número de unidades a ser realizado pela Política Estadual de Habitação no Município: Adota-se a definição de déficit referência;

c 1). Déficit referência: Calculado a partir do valor do déficit municipal estimado pela CDHU subtraído das habitações construídas pelos diversos agentes públicos, incluindo aquelas promovidas pela própria Cia.

Esses estudos, apesar da sofisticação do método, apresentavam um erro básico de abordagem do problema habitacional a ser enfrentado pela Poder Público Estadual, ou seja, consideravam o valor total das necessidades habitacionais para indicar o número de novas habitações a serem construídas, desconsiderando as necessidades de melhoria habitacional que exigiam outras modalidades de ação.

Dois outros aspectos, relativos à atualização dos dados, também apontavam equívocos nas metodologias adotadas para o estabelecimento dos níveis de carência habitacional e do déficit referência para a atuação do Governo do Estado nos municípios, conforme pontuado a seguir:

i) Taxa Geométrica de Crescimento Populacional Média Anual (TGCA) para ponderar o grau relativo de prioridade de atendimento habitacional segundo município: Ao adotar a TGCA para priorizar o atendimento habitacional pelo Governo do Estado, municípios como o de São Paulo, que apresentava taxa de crescimento populacional média com tendência a diminuição, ficavam entre os municípios menos prioritários para os investimentos da Política Estadual de Habitação, o que era no mínimo um contra-senso.

ii) Indicadores de projeção dos componentes do déficit nos períodos entre os levantamentos censitários: Utilizava-se como indicador de projeção dos componentes do déficit, as taxas médias de crescimento populacional previstas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)³¹. Assim, não se captava o crescimento efetivo da população em situações de inadequação habitacional, que era significativo. Em meados dos anos 90, esse crescimento

³¹ As taxas médias de crescimento populacional utilizadas eram aquelas estabelecidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), elaborada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o conjunto do país, as unidades da federação e regiões, inclusive as regiões metropolitanas (SÃO PAULO, 1995e).

girava em torno de 4 a 5 vezes acima do crescimento médio do total da população, especialmente do Município de São Paulo (SÃO PAULO, 1995e).

Em função dos problemas apresentados nas definições e estimativas de nível de prioridade de atendimento e déficit referência, a CDHU, a partir da segunda metade da década de 90, passou a adotar outras referências para o déficit habitacional dos municípios do Estado de São Paulo e da RMSP. Especialmente, utilizou a Pesquisa de Condição de Vida (PCV)³², e os Relatórios sobre o Déficit Habitacional no Brasil para o ano de 1995 e 2000, da Fundação João Pinheiro (FJP)³³ (SÃO PAULO, 1996 a, 1996e).

Tendo em vista a repercussão da metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro (FJP) para as referências que a CDHU passará a adotar após 2002, pontua-se a seguir, as abordagens desta Fundação para as necessidades habitacionais, que envolvem dois segmentos distintos: as inadequações habitacionais e o déficit habitacional (SÃO PAULO, 2002g).

Segundo a Fundação João Pinheiro, a inadequação habitacional reflete

[...] problemas na qualidade de vida dos moradores que não se relacionam ao dimensionamento do estoque de habitações, e sim a especificidades internas desse estoque. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradia, voltada à melhoria do estoque já existente (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004, p.7, grifos nossos).

As inadequações consideradas não são mutuamente excludentes, podendo existir uma ou mais de uma delas em um mesmo domicílio, assim a sua soma aponta o número de inadequações e não o número de domicílios inadequados, pois estes podem estar sendo contados duas ou mais vezes, dependendo do número de inadequação que um determinado domicílio apresente.

Nas estimativas da Fundação João Pinheiro, destaca-se, para a RMSP, os domicílios que apresentam inadequações relativas à infra-estrutura (60% do total do ESP) ao congestionamento dos domicílios (69% do total do ESP) e a questões fundiárias (61% do total do ESP), conforme definições

³² Trata-se de pesquisa amostral realizada pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (FSEADE), de quatro em quatro anos desde o ano de 1990, para o Estado de São Paulo, na área urbana de municípios com mais de 50 (cinquenta) mil habitantes. Além das carências habitacionais propriamente ditas, indicadas a partir das condições de moradia, a PCV agrega informações importantes para a ação pública ao abordar dados relativos à instrução, emprego, renda e acesso a serviços de saúde da população (SÃO PAULO, 1996e).

³³ Esses relatórios foram realizados respectivamente, para a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), do Ministério do Planejamento e Orçamento, e para a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, da Presidência da República. O relatório realizado para o ano de 2000 contou com a parceria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001).

e dimensionamento constantes do Quadro 10 para as inadequações habitacionais estimadas para o ano de 2000³⁴.

Quadro 10: Inadequações habitacionais estimadas pela Fundação João Pinheiro para o ESP e RMSP: ano 2000

Tipo de inadequação / Componentes para o seu dimensionamento ¹	Estado de São Paulo		RMSP	
	n. de domicílios	% / total domicílios urbanos duráveis	n. de domicílios	% / total domicílios urbanos duráveis
Depreciação do domicílio parcela do n. de domicílios depreciados – com mais de 50 anos de vida	196.290 <i>100%</i>	<i>2,00%</i>	107.876 <i>55%</i>	<i>2,20%</i>
Unidade sanitária n. de domicílios sem unidade sanitária exclusiva	121.815 <i>100%</i>	<i>1,30%</i>	65.159 <i>53%</i>	<i>1,30%</i>
Infra-estrutura n. de domicílios que não tenham um ou mais dos seguintes serviços: rede de energia elétrica e de abastecimento de água com canalização interna, rede coletora de esgoto, ou fossa séptica, ou pluvial, coleta de lixo, direta ou indiretamente	580.143 <i>100%</i>	<i>6,00%</i>	348.705 <i>60%</i>	<i>7,00%</i>
Congestionamento n. de domicílios que apresentem adensamento excessivo – mais de 3 pessoas por dormitório	701.847 <i>100%</i>	<i>7,30%</i>	480.784 <i>69%</i>	<i>9,70%</i>
Fundiária n. de domicílios próprios construídos em terrenos pertencentes a outrem	442.539 <i>100%</i>	<i>4,60%</i>	271.205 <i>61%</i>	<i>5,50%</i>

Fonte:

1. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004.
2. Idem, 2001.

O conceito de déficit habitacional para a FJP está diretamente ligado às deficiências do estoque de moradias podendo ser entendido, “[...] de forma mais imediata e intuitiva, como a necessidade de construção de novas moradias” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004, p.7, grifo nosso). Ressalta-se que a demanda demográfica, que significa a quantidade de novas moradias necessárias para atender o crescimento populacional de um determinado período, não faz parte do déficit para esta Fundação, que considera duas definições para o seu cálculo: o déficit por incremento e o déficit por reposição de estoque, conforme segue (Idem, 2001, p.8-10).

1. Déficit por incremento: Considerado por aquele formado pelas necessidades de novas habitações. Para o cálculo deste déficit se considera os seguintes componentes³⁵:

- 1.1. n. de famílias conviventes secundárias (= coabitação): famílias, constituídas por no mínimo duas pessoas, que coabitam em um mesmo domicílio com outra família considerada principal;
- 1.2. n. de famílias conviventes em cômodos cedidos ou alugados (= coabitação disfarçada);

³⁴ Com relação aos componentes das inadequações habitacionais adotados no relatório para o ano base de 1995, a FJP introduz em 2000 mais três componentes: a inadequação fundiária urbana, parcela da inadequação por depreciação em função da idade da edificação e a inadequação pela ausência de unidade sanitária exclusiva (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001).

1.3. n. de domicílios improvisados, construídos em locais sem o fim de moradia ou sem condições de uso para essa finalidade;

1.4. n. de domicílios com ônus excessivo com aluguel: domicílios ocupados por famílias com renda familiar de até 3 sm e que comprometem mais do que 30% com o aluguel.

2. Déficit por reposição do estoque: Considerado por aquele formado por habitações inadequadas ou com problemas estruturais ou de habitabilidade que necessitariam ser substituídas, em função de seu grau de precariedade ou por ter esgotado a sua vida útil. O déficit por reposição do estoque, conforme conceituação da Fundação João Pinheiro, é calculado em função dos seguintes componentes:

2.1. n. de domicílios rústicos³⁶;

2.2. parcela do n. de domicílios depreciados: domicílios com mais de 50 anos de vida.

A partir dos conceitos adotados para o ano base 2000, a Fundação João Pinheiro estimou para o Estado de São Paulo um déficit total de 1.161.757 uh's, sendo 596.232 uh's para a RMSP, representando 51% do total previsto para o Estado. Os componentes mais expressivos do déficit para a RMSP são representados pelo ônus excessivo com o aluguel (51% do total do ESP), precariedade do domicílio (69% do total do ESP) e depreciação do domicílio (66% do total do ESP), conforme definições e dimensionamento constantes no Quadro 11 para o déficit estimado para o ano de 2000.

Quadro 11: Déficit habitacional estimado pela Fundação João Pinheiro para o ESP e RMSP: ano 2000

Tipo de déficit	Componentes	Estado de São Paulo		RMSP	
		n.º de uh	%	n.º de uh	%
Déficit por incremento	Coabitação secundária n. de famílias conviventes secundárias	742.319	63,90%	367.638	61,66%
	Coabitação disfarçada n. de famílias conviventes em cômodos cedidos ou alugados	100%		46%	
	Precariedade do domicílio ¹ n. de domicílios improvisados	23.812	2,05%	10.516	1,76%
	Ônus excessivo com aluguel n. de domicílios com ônus excessivo com aluguel – domicílios ocupados por famílias com renda familiar de até 3 sm e que comprometem mais do que 30% com o aluguel	294.489	25,35%	149.517	25,08%
Déficit por reposição	Precariedade do domicílio * n. de domicílios rústicos	72.276	6,22%	49.524	8,31%
	Depreciação do domicílio parcela do n. de domicílios depreciados.-com mais de 50 anos de edificação	28.861	2,48%	19.037	3,19%
Total		1.161.757	100,00%	596.232	100,00%
		100%		51%	

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001, p. 8-10 e p. 30

* Previsão do total de habitações precárias (n. de domicílios improvisados/23.812 dom/déficit por incremento + n. de domicílios rústicos/72.276 dom/déficit por reposição) = 96.088 domicílios em situação de precariedade que fazem parte do déficit global.

³⁵ Para o ano base 2000, a Fundação João Pinheiro (2001), incorporou no dimensionamento do déficit mais dois componentes: a coabitação disfarçada (cômodos alugados e cedidos) e os domicílios ocupados por famílias com renda familiar de até 3 salários mínimos (sm) que comprometem mais do que 30% da renda com o aluguel.

³⁶ Segundo a Fundação João Pinheiro (2001, p. 10), domicílios rústicos são “[...] aqueles que não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, representando não apenas desconforto para seus moradores, como risco de contaminação por doenças em decorrência de suas condições de salubridade, devendo ser repostos”.

Comparando os valores obtidos com os dados globais previstos pela Fundação João Pinheiro para o País, temos que o Estado de São Paulo concentra 17% do déficit total do Brasil e a RMSP concentra 31% do total do déficit previsto para o conjunto de suas regiões metropolitanas, conforme Quadro 12.

Quadro 12: Déficit habitacional estimado pela Fundação João Pinheiro para Brasil RMs, ESP e RMSP: ano 2000

Local	Déficit	Peso relativo
Brasil	6.656.526 uh's	100%
Regiões Metropolitana do país	1.951.677 uh's	29% <i>(100%)</i>
Estado de São Paulo	1.161.757 uh's	17%
RMSP	596.232 uh's	9% <i>(31%)</i>

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001, p.30.

B) Referências das necessidades habitacionais para o Estado de São Paulo e RMSP após 2002: Tanto a definição quanto o dimensionamento do déficit habitacional somente passam a ganhar maior estabilidade para as referências de ação da Política Estadual de Habitação a partir de 2002. Neste ano foi editado o trabalho contratado pela CDHU à Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (FSEADE) com os objetivos de elaborar metodologia específica para calcular as necessidades habitacionais do Estado e estimar a parcela das famílias em situação de déficit e de inadequação habitacional que se enquadram como demanda potencial da CDHU. Para essa estimativa, o estudo considerou os critérios de atendimento³⁷ estabelecido para a demanda aberta³⁸.(SÃO PAULO, 2002g).

A metodologia adotada pela FSEADE partiu das referências estabelecidas pela FJP e da PCV e agregou outras variáveis na análise das carências habitacionais, que a seguir se apresentam. Os primeiros resultados desse trabalho foram editados em 2002, apresentando previsões das necessidades habitacionais para o ano base de 1998, 2000 e 2006, com os quais se encerra a pesquisa desta tese sobre este tema.

³⁷ Os critérios de atendimento considerados gerais utilizados pela CDHU são:

- 1) ser família constituída (composta de no mínimo duas pessoas residentes no mesmo domicílio, unidos por casamento, união estável ou relações de parentesco)
- 2) ter renda familiar de 1 (um) a 10 (dez) salários mínimos;
- 3) residir (ou trabalhar) no município há pelo menos 3 anos;
- 4) o chefe de família ter idade entre 18 anos a 55 anos;
- 5) não ser proprietário de imóvel e não possuir financiamento de imóvel residencial em qualquer parte do país, bem como não ter sido atendido por programas públicos de habitação de interesse social.

(Disponível em: <http://www.cdhu.sp.gov.br/http/como_adquir/teadquirir.asp>. Acesso em: 16 de nov. 2006).

³⁸ Considera-se demanda aberta: as famílias que, espontaneamente, respondem ao edital de convocação divulgado pela CDHU, inscrevendo-se para participar do sorteio de uh's promovidas pela CDHU, em atenção à Lei n.10.310 de 12.05.1999, que trata do estabelecimento do sorteio das uh's promovidas pela Cia., desde que se enquadrem em seus critérios de atendimento (SÃO PAULO, 2006a).

Para a FSEADE/CDHU a inadequação mais expressiva para a RMSP é aquela formada pelos domicílios com espaço interno insuficiente (1.196.000 domicílios - 25% do total dos domicílios da região), seguido dos domicílios com carências de infra-estrutura (824.000 domicílios - 17% do total dos domicílios da região). Comparando as inadequações da RMSP com as inadequações totais do Estado de São Paulo segundo tipo, em todas as situações a RMSP concentra mais do que 65% do total das inadequações, ficando acima de 80% os domicílios inadequados em favelas (86% do total do ESP), domicílios com carências de infra-estrutura (83% do total do ESP) e domicílios com espaço interno insuficiente (80% do total do ESP). O Quadro 13 apresenta os valores e os componentes utilizados pela FSEADE/CDHU para o cálculo das inadequações habitacionais do Estado de São Paulo e da RMSP para o ano de 1998.

Quadro 13: Inadequações habitacionais estimadas pela FSEADE/CDHU para o ESP e RMSP: ano 1998

Tipo de inadequação / Componentes para o seu dimensionamento		Estado de São Paulo	RMSP	
		n. de domicílios	n. de domicílios	% / total domicílios*
Precariedade domiciliar	n. de domicílio em favela – excluídos os barracos classificados no déficit	376.000 100%	322.000 86%	6,69%
	n. de domicílios em cortiços em área urbanizada	384.000 100%	276.000 72%	5,74%
Ônus excessivo com aluguel n. de domicílios em área urbanizada, com espaço interno e densidade adequados, com ônus excessivo com aluguel – renda inferior a R\$ 1.798,00 em set/98, equivalente a 13,83 sm da época (sm em set/98=R\$ 130,00) com mais de 30% da renda familiar empenhada com aluguel		703.000 100%	465.000 66%	9,67%
Espaço interno insuficiente / unidade sanitária n. de domicílios de alvenaria sem espaço suficiente – considerada composição mínima do domicílio: quarto, sala, cozinha e banheiro		1.502.000 100%	1.196.000 80%	24,86%
Infra-estrutura n. de domicílios que não tenham um ou mais dos seguintes serviços: rede pública de abastecimento (água e luz) e de coleta (esgoto, ou fossa séptica, e lixo)		988.000 100%	824.000 83%	17,13%
Congestionamento n. de domicílios que apresentam adensamento excessivo – combinação de dois indicadores 1º) mais de uma pessoa por cômodo e mais de duas pessoas por quarto; 2º) uso da sala ou cozinha como quarto		228.000 100%	154.000 68%	3,20%

Fonte: SÃO PAULO, 2002g, 2002h.

* Total de domicílios em 1998: RMSP: 4.811.000 domicílios (TRANI, 2006).

O dimensionamento das situações de inadequação previsto pela FSEADE/CDHU para o ano de 1998 para o Estado de São Paulo é de 4.423.000, o que representa 177% a mais do que a previsão realizada pela FJP para o ano de 2000 (2.042.634 inadequações). Para a RMSP, a FSEADE/CDHU estima 3.408.000 inadequações, o que representa 168% a mais do que o previsto pela FJP para esta região para o ano de 2000 (1.273.729 inadequações). Essa diferença no montante das previsões ocorre em função da metodologia adotada pela FSEADE/CDHU, que considera: o ônus excessivo

com aluguel como componente da inadequação e não do déficit, como faz a FJP, como também amplia o espectro de situações que fariam parte da inadequação, embora deixa de considerar as situações de ilegalidade fundiária e a depreciação do domicílio pelo tempo da edificação, como faz a FJP. Genevois e Costa (2001) apresentam as diferenças entre as metodologias utilizadas pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados em relação à da Fundação João Pinheiro, cujos pontos principais se destacam a seguir:

- a) Introduz no dimensionamento da inadequação o componente ônus excessivo com o aluguel;
- b) Amplia a faixa de renda no componente da inadequação relativa ao ônus excessivo com aluguel:

<p>FSEADE/CDHU: renda familiar de até 13, 83 sm. FJP: renda familiar de até 3 sm.</p>
--

- c) Amplia o conceito de congestionamento do domicílio:

<p>FSEADE/CDHU: considera a combinação de dois indicadores</p> <p>1º) mais de uma pessoa por cômodo e mais de duas pessoas por quarto, e</p> <p>2º) uso da sala ou cozinha como quarto.</p> <p>FJP: considera mais de três pessoas por dormitório.</p>
--

- d) Amplia o conceito de inadequação do espaço interno:

<p>FSEADE/CDHU: considera como composição mínima adequada do domicílio: quarto, sala, cozinha e banheiro.</p> <p>FJP: dimensiona domicílios sem unidade sanitária exclusiva.</p>
--

Com relação ao cálculo do déficit a FSEADE/CDHU, no estudo de 1998, considera como parte de seu componente apenas o número de barraco isolado ou em favela, sem condição de habitabilidade e melhorias. Desta forma, a diferença entre a metodologia da FSEADE/CDHU e da Fundação João Pinheiro é significativa para esta necessidade habitacional, sendo 380% menor para o Estado de São Paulo (FJP/2000: 1.161.757 uh's; FSEADE /CDHU/1998: 242.000 uh's) e 249% menor para a RMSPP (FJP/2000: 596.232 uh's; FSEADE /CDHU/1998: 171.000 uh's).

As diferenças a destacar da metodologia adotada pela FSEADE/CDHU com relação à metodologia adotada pela Fundação João Pinheiro são:

- a) Passagem do componente relativo ao ônus excessivo com aluguel do déficit para o dimensionamento da inadequação;
- b) Exclusão das situações de coabitação do dimensionamento das necessidades habitacionais. Supõe-se que a convivência nem sempre ocorre pela falta de opções de moradia, mas podem ocorrer por uma questão de opção das famílias, ou por uma estratégia de sobrevivência (apoio mútuo, fatores ligados à instabilidade das condições de vida, especialmente emprego, etc.);
- c) Adoção do componente barraco isolado ou em favela como parâmetro para dimensionar o número de domicílios precários a serem substituídos, ao invés das categorias censitárias de domicílio rústico e improvisado, como faz a Fundação João Pinheiro, e
- d) A não consideração da necessidade de reposição de domicílio, como componente do déficit.

Em função da metodologia adotada pela FSEADE/CDHU para a previsão do déficit habitacional na RMSP, já se estabelece o contexto prioritário das ações de provisão de moradias, ou seja, atender famílias removidas de barracos isolados ou em favelas sem condições de habitabilidade e melhoria exigindo sua substituição.

O Quadro 14 sintetiza o total das necessidades habitacionais do Estado de São Paulo e da RMSP para o ano base de 1998, estabelecido pela FSEADE/CDHU, referência que a Política Estadual de Habitação passou a adotar. Na RMSP concentra-se mais de 70% do total do déficit e das inadequações do Estado. Um dado significativo da previsão de inadequações habitacionais é a estimativa de que 45% dos domicílios da RMSP possuem pelo menos uma situação de inadequação e que o total das necessidades habitacionais da região representa 49% do total dos domicílios.

Quadro 14: Necessidades habitacionais estimadas pela FSEADE/CDHU para o ESP e RMSP: ano 1998

Tipo de necessidade habitacional	Estado de São Paulo		RMSP		
	n. de domicílios	%	n. de domicílios	%	% / total domicílios*
Déficit Necessidade de novas habitações (nº de barraco isolado ou em favela)	242.000 <i>100%</i>	<i>7,74%</i>	171.000 <i>71%</i>	<i>7,30%</i>	<i>3,55%</i>
Inadequação Necessidade de melhorias, reformas, ampliações e recuperação habitacional	2.927.000 <i>100%</i>	<i>92,36%</i>	2.174.000 <i>74%</i>	<i>92,70%</i>	<i>45,19%</i>
Total das necessidades habitacionais	3.169.000 <i>100%</i>	<i>100%</i>	2.345.000 <i>74%</i>	<i>100%</i>	<i>48,74%</i>

Fonte: SÃO PAULO, 2002g, 2002h

* Total de domicílios em 1998: RMSP: 4.811.000 dom (Fonte: TRANI, 2006)

Entre os resultados obtidos pela pesquisa FSEADE/CDHU para o ano de 1998, ressalta-se a predominância nos domicílios do Estado do São Paulo com necessidades habitacionais da combinação das situações de [(menor renda familiar) + (chefe com menos escolaridade) + (mais chefes desempregados) + (maior número médio de pessoas) + (maior fragilidade na forma de apropriação da moradia)] (SÃO PAULO, 2002g, p. 106). Os dados do Quadro 15 corroboram a frágil situação sócio-econômica das famílias em domicílios tanto em situação de déficit (73% com renda até 5 sm, 88% com chefe sem ensino fundamental completo e 73% em domicílio invadido e cedido) como de inadequação (58% com renda até 5 sm e 74% com chefe sem ensino fundamental completo).

Estes dados sugerem que a superação da condição de exclusão sócio-territorial dessa população exigiria concomitantemente a superação de outros déficit e carências, a exemplo do déficit de educação, condições de empregabilidade ou obtenção de renda por meio de atividades lícitas, ganho de autonomia sócio-organizativa e financeira para permanecer nas novas condições de moradia ofertada pelo poder público. Há que se considerar também os aspectos sócio-culturais para que os beneficiários da Política Estadual de Habitação na RMSP adquiram a capacidade de apreensão e de identificação com os novos espaços produzidos, requalificados e (re)vivenciados introjetando o sentido de pertencer à cidade e à metrópole, entre outros.

Quadro 15: Percentuais médios com relação ao total de domicílios do Estado de São Paulo das situações socioeconômicas nos domicílios em déficit, em inadequação e em adequação: ano 1998.

Indicador sócio-econômico do domicílio	Em Déficit	Em Inadequação	Em Adequação
Renda familiar até 5 sm ⁽¹⁾	73%	58%	24%
Chefe com ensino fundamental incompleto ⁽³⁾	88%	74%	50%
Taxa de desemprego do chefe ⁽³⁾	19%	14%	8%
n. médio de pessoas ⁽³⁾	4,1	3,6	3,4
Invadido e cedido ⁽²⁾	73%	32%	8,9

Fonte: (1) SÃO PAULO, 2002h, p. 14; (2) Ibidem, p.19; (3) Idem, 2006b, p.39.

Outro aspecto que o estudo da FSEADE/CDHU destaca é que 26,6% das famílias com necessidades habitacionais na RMSP não se enquadram nos critérios de atendimento da CDHU (no Interior do Estado esse percentual é de 16,7%). Este último dado aponta para a necessária reflexão sobre o foco da Política Estadual da Habitação na RMSP, pois excluir de seus critérios de atendimento cerca de 30% das famílias com necessidades habitacionais é um significativo sinal de que as suas opções de

atendimento podem estar caminhando para direções opostas às suas finalidades de enfrentar o déficit e as inadequações das moradias.

Após 1998, a CDHU elaborou novas projeções para as necessidades habitacionais para os anos de 2000 e 2006, porém os resultados obtidos mantêm as mesmas tendências observadas para as previsões elaboradas para o ano base de 1998 (SÃO PAULO, 2002g, p.106, 2006b, p.37). As previsões das necessidades habitacionais realizadas pela CDHU para o ano base de 2000 foram realizadas a partir de indicadores estabelecidos com base nos dados do censo e da Pesquisa de Condição de Vida. Em 2000 incorporou-se ao dimensionamento do déficit a parcela dos domicílios em favelas, em cortiços, sem espaço suficiente, e adensamento excessivo / congestionamento, computada na previsão de 1998 para o cálculo da inadequação habitacional (SÃO PAULO, 2004f). Para as previsões realizadas para o ano base 2006, consideraram-se as referências da Pesquisa Municipal Unificada (PMU) realizada pela FSEADE aos componentes do déficit, quais sejam os domicílios com ônus excessivo com aluguel e com infra-estrutura imprópria (SÃO PAULO, 2006b). No Quadro 16 apresenta-se a comparação entre os componentes do déficit e da inadequação adotados pela FSEADE/CDHU para os anos de 1998, 2000 e 2006, para melhor visualização das opções realizadas em cada momento.

Quadro 16: Comparação da participação dos componentes do déficit e da inadequação adotados pela FSEADE/CDHU para os anos base de 1998, 2000 e 2006

Componente	Ano base 1998 (1)		Ano base 2000 (2)		Ano base 2006 (3)		
	% sobre o total de domicílios do componente		% sobre o total de domicílios do componente		% sobre o total de domicílios do componente		
	déficit	Inadequação	déficit	Inadequação	déficit	Inadequação	
1	barraco isolado ou em favela	100%		100%		100%	
2	domicílio em favela (excluídos os barracos classificados no déficit)		100%	30%	70%	30%	70%
3	domicílio em cortiços em área urbanizada		100%	30%	70%	30%	70%
4	domicílio de alvenaria sem espaço suficiente		100%	10%	90%	10%	90%
5	domicílio que apresenta adensamento excessivo		100%	10%	90%	10%	90%
6	domicílio em área urbanizada, com espaço interno e densidade adequados, com ônus excessivo com aluguel		100%		100%	5%	95%
7	domicílio que não tenha um ou mais dos seguintes serviços: rede pública de abastecimento (água e luz) e de coleta (esgoto, fossa séptica, lixo)		100%		100%	5%	95%

Fonte: 1. SÃO PAULO, 2002g; 2. Idem, 2004f e 3. Idem, 2006b

No Quadro 17 apresenta-se o conjunto das previsões realizadas pela FSEADE/CDHU para os anos de 1998, 2000 e 2006. Estas previsões reforçam a concentração das necessidades habitacionais do Estado na RMSP, tanto do déficit quanto da inadequação habitacional em percentuais acima de 60%, como exemplificam a instabilidade dos critérios para o dimensionamento das necessidades habitacionais e, conseqüentemente dos valores resultantes. O montante do déficit previsto para a RMSP, por exemplo, aumenta em 198% de 1998 a 2000 e em 21% de 2000 a 2006. O montante de inadequação previsto para a RMSP, por sua vez, diminui em 12% de 1998 a 2000 e aumenta em 22% de 2000 a 2006.

Quadro 17: Estimativas das necessidades habitacionais para o Estado de São Paulo e RMSP, segundo FSEADE/CDHU para os anos de 1998, 2000 e 2006

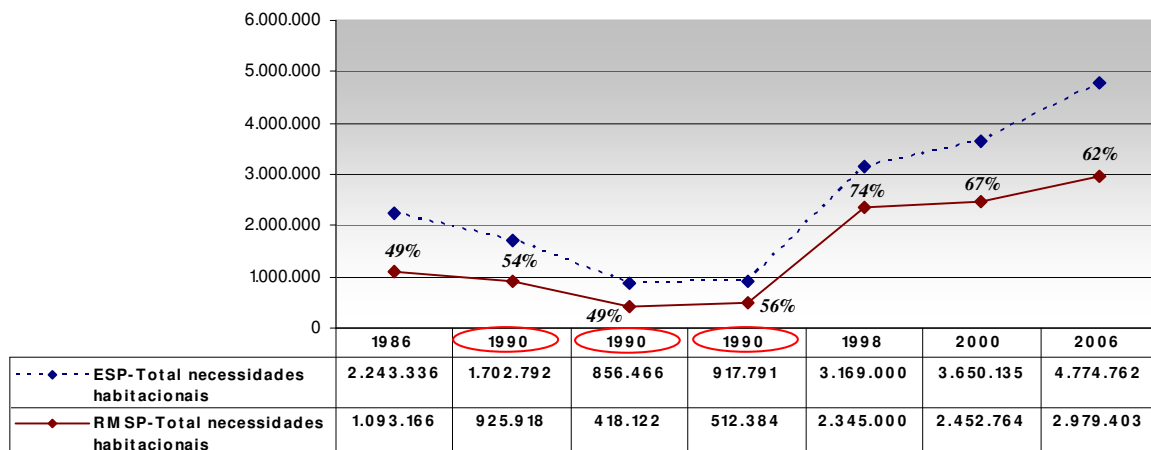
Ano base	Estado de São Paulo			RMSP		
	Déficit	Inadequação	Total	Déficit	Inadequação	Total
1998 (1)	242.000 100%	2.927.000 100%	3.169.000 100%	171.000 71%	2.174.000 74%	2.345.000 74%
2000 (2)	740.055 100%	2.910.080 100%	3.650.135 100%	509.142 69%	1.943.622 67%	2.452.764 67%
2006 (3)	879.253 100%	3.895.509 100%	4.774.762 100%	617.543 70%	2.361.860 61%	2.979.403 62%

Fonte:

(1) SÃO PAULO, 2002g; (2) Idem, 2004f; (3) Idem, 2006b

Para finalizar, o Gráfico 9 apresenta a evolução das previsões realizadas pela CDHU para as necessidades habitacionais do Estado, de 1986 a 2006, corroborando a expressiva participação da RMSP, na ordem de 50 a 74%, a despeito das diferentes metodologias de cálculo utilizadas nessas previsões e seus respectivos resultados, como a transitoriedade e instabilidade dessas previsões.

Gráfico 9: Evolução das necessidades habitacionais do ESP e da RMSP, segundo previsões da CDHU e participação das necessidades da RMSP com relação ao Estado



Fonte dos dados: SÃO PAULO, 1988e, 1991a, 1991c, 1996e, 2002g, 2004f, 2006b

C) Limitações das definições de necessidades habitacionais para delimitação do objeto de uma política habitacional metropolitana. Dois tipos de limitações são identificados ao considerar-se as necessidades habitacionais como balizadores para a delimitação do objeto de uma política habitacional estadual metropolitana, as quais possuem natureza distinta. A primeira diz respeito às questões relativas à precisão das definições e ao dimensionamento dessas necessidades e a segunda à apreensão da questão da moradia e da delimitação do objeto de ação da Política Estadual de Habitação a partir das definições e dimensionamento das necessidades habitacionais.

C.1.) Limitações devido às imprecisões com relação aos componentes do déficit e das inadequações, bem como às dificuldades para o seu dimensionamento. Supõe-se que sem alcançar uma relativa estabilidade nas definições das necessidades habitacionais e no dimensionamento de seus componentes, perduram as dificuldades para o Poder Público estabelecer suas metas de ação voltadas ao equacionamento das deficiências do estoque de moradias, prever recursos necessários, medir o impacto de suas ações nas carências habitacionais, bem como para estabelecer as estratégias de ação visando implementar medidas e promover a melhoria da qualidade do habitat para o conjunto da população metropolitana.

Apesar das tentativas da FSEADE/CDHU para aprimorar o dimensionamento das necessidades habitacionais, utilizando dados da Pesquisa de Condição de Vida (PCV) e da Pesquisa Municipal Unificada (PMU), entre outros, ainda perduram questões sobre os componentes e o dimensionamento das necessidades habitacionais da RMSP, entre as quais se destacam (TASCHNER, 2003; GENEVOIS; COSTA, 2001, SÃO PAULO, 2002g, 2004f):

- ▶ Controvérsias com relação à elasticidade e à precisão do conceito de déficit e de inadequações habitacionais;
- ▶ Limitações para o dimensionamento de seus componentes;
- ▶ Ausência de uma metodologia consensual de coleta de dados e de indicadores de atualizações;
- ▶ Ressalvas às limitações dos próprios dados disponíveis.

Destacam-se os seguintes aspectos, em parte já abordados anteriormente, ao tratar das referências das necessidades habitacionais para a Política Estadual de Habitação na RMSP:

a) Limitações das categorias censitárias: Os dados censitários não são gerados com o objetivo de identificar e quantificar situações de carências habitacionais, assim as metodologias adotadas ficam sujeitas a conceituações que podem gerar tanto a superestimação como a subestimação de certas situações (METODOLOGIA..., 2004, p. C 3)

Exemplos:

- **Favelas:** O Censo define como favela o aglomerado urbano formado por pelo menos 50 (cinquenta) domicílios, que ocupam terrenos de propriedade alheia, dispostos de forma desordenada, densa e carente, em sua maioria, de serviços públicos essenciais. Limitações são apontadas no enquadramento desses assentamentos como favela, uma vez que um núcleo de favela pode possuir uma ou mais das situações descritas (METODOLOGIA..., 2004, p. C3). Levantamentos realizados no Município de São Paulo em 1987 apontavam que cerca de 21,93% da população favelada morava em assentamentos com menos de 51 moradias e em 1993, um novo levantamento indicava que em favelas de 2 a 50 domicílios se concentrava 21,20% da população favelada (TASCHNER, 2003, p.10);
- **Domicílios rústicos:** A categoria censitária de domicílios rústicos (domicílios com predomínio de taipa, não revestida, madeira aproveitada ou vasilhame, piso de terra, madeira aproveitada ou tijolo de barro cozido ou adobe), utilizada em algumas metodologias para a mensuração do déficit, capta parcialmente as moradias em favelas nas áreas urbanas, construídas com material improvisado. Nas áreas rurais, ao contrário, pode superestimar a previsão de habitações precárias, uma vez que domicílios rústicos podem estar inseridos no padrão e na cultura da região rural, não se constituindo, necessariamente, em déficit habitacional (SÃO PAULO, 1995e, p. 8);
- **Coabitação:** Tem sido questionada a adoção de situações de coabitação para o cálculo do déficit. Parte-se do pressuposto de que a convivência de famílias nem sempre ocorre pela falta de opções de moradia, podendo ocorrer por opção ou por estratégia de sobrevivência, apoio mútuo, fatores ligados à instabilidade das condições de vida, especialmente emprego, entre outros, das famílias (SÃO PAULO, 2002g, p. 42);

b) Informações defasadas e nem sempre passíveis de desagregação: Soma-se às limitações das categorias censitárias, a dificuldade de se produzir atualizações dos dados entre os censos, realizados em média a cada dez anos. Pela ausência de alternativas, busca-se efetivar previsões com base em pesquisas que ora adotam conceitos diversos ao censo, ora são realizadas por amostragens que não permitem desagregações para diferentes bases territoriais.

Exemplos:

- **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD):** estima valores médios para o Estado de São Paulo e para a RMSP, não captando o crescimento de situações específicas de carências habitacionais e o comportamento das variáveis para outros recortes territoriais (SÃO PAULO, 1995e, p. 8).
- **Pesquisa de Condição de Vida (PCV):** trabalha com dados amostrais de áreas urbanas de municípios com mais de 50 (cinquenta) mil habitantes (SÃO PAULO, 2002g).
 Na RMSP, por exemplo, nove dos trinta e nove municípios que a compõem, possuíam como população residente, no ano de 2000, menos de 50 (cinquenta) mil habitantes: Pirapora do Bom Jesus, Vargem Grande Paulista, São Lourenço da Serra, Juquitiba, Rio Grande da Serra, Guararema, Salesópolis, Biritiba-Mirim e Santa Isabel. Embora sejam municípios com pouca expressão relativa de carência habitacional, sofrem influência da dinâmica urbana e habitacional dos demais municípios da região, também podendo interferir na dinâmica desses. Por essa razão, entre outras, é fundamental acompanhar o comportamento da dinâmica sócio territorial e ambiental desses municípios, incluindo o comportamento de suas necessidades habitacionais, bem como integrá-los nas políticas públicas de habitação e de desenvolvimento ambiental e urbano da RMSP;
- **Pesquisa Municipal Unificada (PMU):** incorpora informações de domínio exclusivo das prefeituras. Por essa razão esta pesquisa enriquece as análises por dispor de dados que ultrapassam qualitativamente os do censo, no entanto pode trazer distorções de algumas informações, justificando, talvez, a diferença entre o número de municípios do Estado de São Paulo com presença de favelas e de cortiços levantado pelo IBGE e pela PMU (SÃO PAULO, 2006b, p. 40, p. 108):

IBGE-2000:	57 municípios com presença de favelas e 468 com presença de cortiços
PMU-2003:	140 municípios com presença de favelas e 82 com presença de cortiços

- c) Informações de difícil mensuração:** Existem situações de moradia que se caracterizam como déficit ou inadequação, demandando intervenção do poder público, mas são de difícil mensuração, ou não são sistematicamente monitoradas pelos institutos de pesquisa e órgãos de planejamento urbano e habitacional (SÃO PAULO, 2002g, p. 4, 1995e; TASCHNER, 2003), entre as quais se destacam:
- Moradores de rua;
 - Situações de ilegalidade urbanística / fundiária, além dos domicílios em favelas e cortiços, em que o interesse social esteja presente, como ocupações em áreas de risco, ou de

preservação ambiental, loteamentos clandestinos e irregulares com carência de infraestrutura, áreas verdes, equipamentos e serviços públicos, etc.;

- Habitações com problemas técnicos, de habitabilidade, ou com alto grau de depreciação;
- Situações de congestionamento involuntário da unidade habitacional, passíveis de enquadramento em déficit ou em inadequação, excluindo-se aquelas que não se enquadrariam nas categorias de necessidades habitacionais;
- Carência de serviços fora da unidade habitacional, como transporte público, coleta de lixo, etc.

d) Ausência de levantamentos sobre as ações dos diversos agentes: Não se dispõe de levantamentos sistemáticos e atualizados sobre a atuação dos diferentes atores na provisão de moradias e melhorias habitacionais para a população de baixa renda, bem como de avaliação dessas ações, visando o aperfeiçoamento das políticas públicas (SÃO PAULO, 1995e);

e) Ausência de conceitos acordados: Ressente-se a ausência de conceitos, definidos de forma acordada, que possam permitir comparar as necessidades habitacionais em diferentes regiões, bem como monitorar a dinâmica de transformação dessas necessidades no tempo (TASCHNER, 2003; GENEVOIS; COSTA, 2001);

f) Transitoriedade dos componentes do déficit para a inadequação e vice versa: Em função das premissas e das metodologias adotadas, parcela de alguns componentes ora fazem parte do déficit, ora das inadequações, resultando em dimensionamentos distintos destas situações de necessidades habitacionais e, conseqüentemente, nas metas das ações das políticas habitacionais:

Exemplos:

- **Fundação João Pinheiro (2001):** essa transitoriedade ocorre com as estimativas da depreciação dos domicílios por tempo de construção, supondo-se:
 - ▶ uma parcela dos domicílios depreciados não faria parte do dimensionamento das carências habitacionais, em razão de possíveis manutenções e reformas recebidas que mantiveram sua condição de uso, ou por terem assumido outros usos não residenciais;

- ▶ outra parcela, por já ter sido substituída por novas habitações;
 - ▶ do restante, uma parcela comporia o cálculo das inadequações habitacionais e outra faria parte do déficit por reposição.
- **FSEADE/CDHU:** a tensão entre os componentes do déficit e da inadequação também ocorre. Observa-se a migração de alguns componentes das inadequações para o dimensionamento do déficit e vice versa, como foi o caso dos domicílios em favelas, em cortiços, com espaço insuficiente, com congestionamento, com ônus excessivo com aluguel e com infra-estrutura imprópria (SÃO PAULO, 2004f, 2006b).

Sem dúvida, as carências habitacionais são referências importantes para o recorte de uma política habitacional metropolitana. Porém, se o déficit e as inadequações habitacionais são definições cujo contorno e dimensionamento ainda se estabelecem e se a missão de uma política habitacional seria equacioná-los, o objeto dessa política também carece de delimitação e de explicitação.

C.2) Limitações com relação à visão da questão da moradia restringindo e privilegiando o direcionamento de sua análise às deficiências do estoque de moradias. Supõe-se que ao se evidenciar sobremaneira as deficiências do estoque dos domicílios, sem igualmente enfatizar os aspectos relacionados às dinâmicas sócio-econômica e sócio-ambiental para a formação, apropriação e reprodução dos espaços urbanos metropolitanos e geradores de necessidades habitacionais, restringe-se a apreensão e visibilidade da questão da moradia tão somente para os aspectos físicos e territoriais. Em conseqüência, reforça e legitima a estruturação do setor habitacional, do ponto de vista técnico, administrativo, financeiro e institucional, para a promoção de serviços e obras de produção de moradias, (re)qualificação e regularização dos espaços construídos, para a viabilização de recursos para estes serviços e obras, para a organização dos setores responsáveis pela sua produção e para o acesso a estes pela população de baixa renda.

Acredita-se que, desta forma, os vínculos que a Política Estadual de Habitação na RMSP estabelece com o espaço urbano / metropolitano e com outros setoriais que atuam nesse espaço, somente se concebem como meios para viabilizar esses serviços e obras. Vislumbra-se as seguintes conseqüências para os desígnios do setor habitacional exclusivamente voltado ao equacionamento do estoque de moradias:

1. Distancia-se das ações de setoriais vinculados ao desenvolvimento urbano / metropolitano, sócio-econômico e sócio-ambiental da RMSP, responsáveis pelas dinâmicas de geração, reprodução ou transformação das carências habitacionais, que o setor habitacional pretende equacionar;
2. Considerar as ações desses outros setoriais como externas, ou estranhas à Política Estadual de Habitação na RMSP, não estabelecendo outros vínculos além daqueles voltados à viabilização e garantia de acesso pelo público alvo de seu produto;
3. Não considerar, avaliar, promover ou provocar medidas e ações de outros setoriais que possam:
 - 3.1. favorecer a viabilização dos produtos da Política Estadual de Habitação, como por exemplo, o barateamento dos terrenos, controle da especulação imobiliária, alterações de legislações de uso e ocupação do solo, operações e intervenções urbanas de impacto metropolitano, etc.;
 - 3.2. minimizar possíveis repercussões das intervenções da Política Estadual de Habitação na dinâmica urbana / metropolitana;
 - 3.3. garantir o uso e o usufruto dos beneficiários aos bens e serviços promovidos ou viabilizados a partir de iniciativas da Política Estadual de Habitação, promovendo a melhoria das condições sócio-econômicas e a reversão de processos de exclusão sócio-territorial da população de baixa renda, entre outros.

A complexidade da questão da moradia, especialmente na RMSP, não se limita às ações de uma política exclusiva. A atuação de diversos setores na questão da moradia é exemplificada pelos argumentos de Azevedo (1996), assim como sugere a falta de clareza no recorte da questão da moradia para a política habitacional e a sua vinculação com as demais políticas urbanas:

[...] uma política fundiária que diminua a especulação - desincentivando a formação e manutenção de estoque de terrenos urbanos ociosos – e facilite o acesso à terra, pode desempenhar papel não negligenciável na melhoria das condições de moradia das populações de baixa renda.

[...] nem sempre um simples incremento dos programas de habitação se apresenta como a solução mais indicada para melhorar as condições habitacionais da população mais pobre. Em primeiro lugar, porque estes programas podem ser inviabilizados caso outras políticas urbanas, como transporte, energia elétrica e abastecimento de água, não sejam integradas aos mesmos.

[...] em certas ocasiões, mudanças em outros setores – como maior investimento em saneamento básico, incremento no nível de emprego, aumento do salário mínimo, entre outras

– podem ter um impacto muito maior nas condições habitacionais das famílias de baixa renda do que um simples reforço dos investimentos no setor em questão (AZEVEDO, 1996, p. 99, grifo nosso).

A delimitação e redução do objeto da Política Estadual de Habitação na RMSP aos aspectos voltados à produção e ao financiamento de serviços e obras (construção de moradias, de melhorias habitacionais ou de qualificação / regularização de assentamentos habitacionais etc.), certamente não se justificam pelos conceitos de necessidades habitacionais.

Considera-se, porém, que esses conceitos sejam utilizados, e de forma eficiente, para legitimar ações voltadas exclusivamente à promoção de obras habitacionais, como para a adoção privilegiada de indicadores quantitativos como medida do desempenho dessa política, que vem assumindo o caráter de uma política distributiva, aspecto a ser abordado no capítulo II desta tese.

O equacionamento das deficiências do estoque de moradias, como já colocado, é apenas um dos componentes da questão habitacional na região. Assim, questiona-se a adoção de uma política setorial de habitação metropolitana voltada exclusivamente para esse equacionamento, desconectada de outras questões urbanas / metropolitanas e sócio-ambientais relacionadas com outros recortes da exclusão sócio-territorial.

Entre os argumentos adotados para esse questionamento, destaca-se que a oferta e o acesso a uma moradia digna às famílias de baixa renda não garantem à esta população a superação de sua condição de exclusão ou de dependência do Poder Público no suprimento de condições básicas de sobrevivência urbana. Certamente a superação dessas condições de exclusão e de dependência exige ações mais abrangentes do poder público na questão da moradia, além do direito a um espaço de habitação, incluindo outros direitos que lhes garantam sua inserção à cidade e à economia de mercado, em um mundo mercantil.

Certamente essas ações extrapolam o campo da Política Estadual de Habitação na RMSP, o que não justifica ignorá-las, mas conceber as intervenções habitacionais a partir de outras referências além das necessidades habitacionais, concebendo e estruturando o repertório de ação deste setor, obrigatoriamente, a partir da articulação de um conjunto de outras políticas.

Sugere-se a adoção de um foco integrador das ações das diversas políticas setoriais de abrangência na RMSP, territorialmente referenciado, comum e definido com base em diretrizes acordadas, política e socialmente, explicitando:

- * **uma questão a abordar**, por exemplo, a contenção do crescimento do setor leste da RMSP;
- * **um problema a equacionar**, por exemplo, a invasão das áreas rurais ou ambientalmente protegidas da região;
- * **um objetivo a se alcançar**, por exemplo, contenção da expansão e deterioração urbana e a reversão de tendências de apropriação depredatória do solo metropolitano, entre outros.

Entende-se que a adoção de uma política habitacional metropolitana concebida de forma independente, com metas de ação que se validam por si próprias, pela quantificação de suas obras e atendimentos habitacionais, é o caminho para a sua insustentabilidade e ineficácia, mesmo que se traduzida por milhares de unidades habitacionais promovidas ou de assentamentos urbanizados, requalificados e regularizados. Sem contar os seus possíveis impactos negativos para a dinâmica urbana / metropolitana, seja na valorização ou desvalorização dos setores nos quais se inserem as suas intervenções, no estímulo à especulação imobiliária ou na formação de novas fronteiras urbanas.

Sem dúvida, as ações e os produtos da Política Estadual de Habitação na RMSP, permitem aos seus beneficiários (aqueles que conseguem permanecer e se manterem nos locais das intervenções promovidas) viverem em condições menos degradantes, o que já é muito para esses. Mas, certamente ainda é muito pouco para a superação das condições geradoras e reprodutoras daquele déficit e daquelas inadequações habitacionais, que a Política Estadual de Habitação na RMSP historicamente vem procurando equacionar.

II - PAPÉIS DO ESTADO NA QUESTÃO HABITACIONAL E RECORTES PARA A SUA ATUAÇÃO NA RMSP

1. Papéis do Estado na questão habitacional

Objetivo do tópico: Pontuar os argumentos que a partir da década de 90 são reforçados como referência para a atuação do Estado na questão habitacional. Destacam-se, inicialmente, os argumentos que vinculam a política de habitação ao campo dos deveres do Estado e direitos dos cidadãos no âmbito do nosso ordenamento jurídico constitucional. Do ponto de vista econômico e político, busca-se enfatizar a vinculação da atuação do Estado na questão habitacional ao desenvolvimento econômico, ao enfrentamento de externalidades acarretadas pela economia de mercado e por fim, ao desenvolvimento urbano regional promovido por um Estado regulador do mercado, porém pautado pelas premissas da democracia, governância e legitimidade.

O desenvolvimento deste item será tratado em quatro tópicos. O primeiro abordará as definições de habitação de interesse social e o respaldo constitucional do direito à moradia, o segundo pontua a relação recorrente entre as intervenções da política habitacional e o desenvolvimento econômico, o terceiro destaca a relação entre a política habitacional e as externalidades da economia de mercado. Finalizando, aborda-se no quarto item o contexto de ação de um Estado regulador, visando garantir os direitos sociais pautado pelas premissas da democracia e da missão de promover políticas redistributivas, visando reverter processos de concentração de renda, aprofundamento das condições de pobreza e de necessidades habitacionais.

I) Habitação de interesse social e direito à moradia. Ao focar o porquê da atuação do Estado na questão habitacional, a primeira relação que se estabelece é a identificação das ações da política habitacional como os segmentos sociais não atendidos pelo mercado. Neste sentido, a demanda por oferta de habitações ou por requalificação do habitat ou regularização de assentamentos existentes a ser atendida pelo Poder Público se identifica com o interesse social, acompanhado, após a Constituição Federal de 1988, da noção do direito à moradia.

O que caracteriza o interesse social? No âmbito jurídico o interesse social está ligado à concepção de interesse público, fundamentado por ações da administração pública guiadas pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Qualquer ato da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que for estranho ao interesse coletivo ou que seja estranho à natureza do ato utilizado, será obrigatoriamente considerado como desvio de poder ou de finalidade, sendo nulo de direito, conforme artigo 2º da Lei Federal n. 4.717 de 29.06.1965, que regula a ação popular (DENIZO; SOUZA; SILVA, 2007). As intervenções públicas, e entre elas

podemos incluir as intervenções habitacionais, deverão se orientar necessariamente para a realização do interesse público.

Como destaca Justen Filho (1999), há um forte grau de indeterminação no conceito de interesse público, assim, na busca de sua especificação, um dos entendimentos possíveis é considerá-lo como o interesse da sociedade, entendida não como a mera soma de indivíduos, mas como um sujeito distinto, inconfundível com os indivíduos que a integram, caracterizado como sujeito social. Nessa concepção, os interesses individuais são resultantes da interação do indivíduo com o seu ambiente natural, político, cultural, econômico, social, entre outros.

Na sociedade contemporânea, caracterizada por uma fragmentação de interesses, evidencia-se a heterogeneidade dos interesses públicos envolvidos nas decisões e intervenções públicas. Neste contexto, o interesse social se concebe à luz de valores abrangentes, como o da dignidade da pessoa humana, das condições para a sustentabilidade de sua existência frente às condições ambientais, sociais, urbanas, entre outras, buscando, porém, alcançar o equilíbrio entre a função dos direitos individuais e os interesses da coletividade em favor de princípios superiores e éticos de bem comum. Para garantir a efetivação do interesse público e social, porém, torna-se imperativo que o Poder Público dirija a sua atenção e ação para os segmentos sociais cuja dignidade não pode ser protegida pelos próprios esforços e cujas necessidades não podem ser atendidas pelos seus próprios meios (JUSTEN FILHO, 1999, p. 28).

Com base nas premissas acima apresentadas, a atuação do Estado na questão habitacional para atender a demanda considerada de interesse social estaria justificada. Supõe-se que abaixo de um determinado nível de renda⁶⁵, determinados segmentos sociais não teriam condições de adquirir uma moradia no mercado formal. Nesse caso, o atendimento à sua necessidade habitacional seria realizado pelo poder público, mas, segundo Saule Júnior (1999, p. 105), “[...] desde que não sejam

⁶⁵ Como recorte para o estabelecimento do segmento a ser atendido por meio de programas públicos de habitação, os limites não são precisos e variam segundo o momento histórico ou região do país. O Sistema Federal de Habitação (SFH), ao ser criado em 1966, estabelecia como mercado popular aquele compreendido por famílias de até 3 (três) salários mínimos, sendo que posteriormente as Companhias de Habitação passaram a atender famílias com renda de até 5 (cinco) salários mínimos (BRASIL, 1996: IV, anexo). A CDHU adotou inicialmente, no decorrer de sua história, patamares de três e de cinco salários mínimos, em consonância com os programas federais, até porque atuava com os recursos advindos desses programas. A partir da Lei Estadual n. 6.556 de 31.11.1989, conhecida como ICMS-Habitação, a Cia. vem adotando para os seus planos e programas o atendimento a famílias com renda de 1 (um) a 10 (dez) salários mínimos (sm), com prioridade ao atendimento de famílias com renda de 1 (um) a 5 (cinco) sm. Como referência de legislação de âmbito municipal, que define habitação de interesse social a partir da renda familiar, cita-se o Decreto n. 44.667 de 26.04.2004, do Município de São Paulo, que em seu Art.1º, § 1º inciso IV, considera habitação de interesse social a moradia destinada a famílias com renda igual ou inferior a 6 (seis) sm.

proprietários, promitentes compradores ou cessionários de direitos de qualquer outro imóvel residencial”.

Além dos deveres do Estado há que se considerar também o direito à moradia que a nossa Constituição Federal (CF) vigente ampara nos seguintes artigos:

- a) **Art. 5º:** trata dos direitos e deveres individuais e coletivos e estabelece a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, igualdade, segurança e propriedade. Embora esse artigo não faça referência ao direito à moradia, entende-se que outros artigos da CF estariam garantindo o direito à moradia e a propriedade do solo urbano para fins habitacionais, quais sejam (SAULE JUNIOR, 1999, p. 86-89).
- b) **Art. 7º:** refere-se aos direitos de todos os trabalhadores urbanos e rurais. Em seu inciso IV, garante a estes o direito a um salário mínimo fixado em lei, capaz de atender suas necessidades básicas, entre as quais cita a moradia;
- c) **Art. 183:** garante o domínio de área urbana, para aqueles que a possuem como sua, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para a sua moradia ou de sua família.

Este artigo foi regulamentado pela Lei Federal n. 10.257 de 10.07.2001, seção V, garantindo o direito de propriedade por meio de usucapião especial para áreas de propriedade privada, sendo usucapião individual (art. 9º) quando a área for de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), e usucapião coletivo quando a área for maior do que 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), onde não for possível identificar os terrenos de cada possuidor (art. 10).

Para o caso de ocupação de áreas públicas para fins habitacionais, o art. 183, § 3º não permite que seja utilizado o usucapião. Para essas áreas a Medida Provisória n. 2.220 de 04.09.2001 estabelece a figura da concessão de uso especial. Aos moldes do usucapião, a concessão de uso especial também pode ser individual (art. 1º) ou coletiva (art. 2º).

- d) **Art. 6º:** a sua redação original não considerava a moradia entre os direitos sociais. A Emenda Constitucional n. 26 de 14.02.2000 alterou o caput deste artigo, incorporando a moradia no rol dos direitos sociais, concedendo, de forma explícita, garantia constitucional ao direito à moradia.

II) Relação entre política habitacional e o desenvolvimento econômico. O incentivo à produção de obras habitacionais para a população de baixa renda se vincula, em vários momentos, a intenções

de utilizá-lo como um meio para equacionar problemas econômicos conjunturais. Essa relação tem ocorrido em função da reação em cadeia que a produção habitacional em escala provoca, potencialmente, no desenvolvimento econômico e na geração de empregos. Estando a política habitacional relacionada a essa produção, adota-se para essa política o papel de incentivar o desenvolvimento macroeconômico (SÃO PAULO, 2003c).

Inicialmente se destaca a abrangência da cadeia produtiva ligada ao setor da construção civil, que ao ser estimulada pela produção habitacional pública gera demandas, aumenta a produção, o consumo, as oportunidades de empregos em vários setores, assim como a renda média da população em geral, assumindo o papel de fator multiplicador da economia⁶⁶.

De fato, a construção habitacional gera o aumento das demandas por minérios, argila, caulim, cascalho, areia, entre outros insumos do setor primário, e o desenvolvimento econômico desse setor. O aumento das demandas para as indústrias de materiais de construção, mecânica, etc., por sua vez, incentiva o crescimento do setor secundário. Quanto ao setor terciário, este também recebe diretamente os benefícios do estímulo à produção habitacional em razão do aumento das demandas por transporte, armazenagem, distribuição e comercialização de insumos (SÃO PAULO, 1995f).

Calculava-se em 2003 que, em média, cerca de 9,5% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional se devia ao setor da construção civil, sendo que parcela significativa desse setor se devia à construção habitacional (SÃO PAULO, 2003c).

A geração de empregos pela produção habitacional é um outro aspecto que causa considerável impacto social. Segundo estimativas realizadas pela CDHU (SÃO PAULO, 1995f), a geração direta de empregos pela produção pública de habitações é de 0,65 (sessenta e cinco centésimos) homem por unidade habitacional realizada. Estima-se que para cada 1 (um) emprego direto gerado por essa produção, 2,5 (dois e meio) empregos indiretos são criados.

Outro aspecto a destacar é a suposição de que, com o aumento da oferta de moradias, a população beneficiada pelas intervenções habitacionais promovidas pelo Poder Público, e com acesso

⁶⁶ **Fator multiplicador da economia:** este termo está relacionado à idéia de que a partir da promoção de determinadas políticas públicas o Estado possa incentivar um conjunto de setores da economia e promover o aumento agregado da produção e do consumo, criar demandas, gerar empregos e elevar a renda média da população. Com isso, a intervenção do Estado alavancaria o desenvolvimento socioeconômico, em períodos de depressão. Esta idéia foi desenvolvida por John Maynard Keynes nos Estados Unidos, no período imediatamente após a segunda guerra mundial, influenciando políticas estatais de vários países, inclusive as do Brasil (CARDOSO, 1985, p. 36-51).

subsidiado, teria uma diminuição nas suas despesas com habitação. Em conseqüência, essa população seria também beneficiada por um aumento relativo de seu poder aquisitivo⁶⁷, o que a possibilitaria investir na melhoria de suas condições de vida e no aumento do consumo. Por sua vez, o mercado varejista de eletroeletrônicos, móveis, entre outros mercados de bens não duráveis e duráveis, também seria beneficiado com a produção em massa de habitações.

Ainda, aponta-se a tendência de decréscimo no valor de aluguel de moradias populares, nas regiões onde são construídas habitações pelo Poder Público, beneficiando, indiretamente, outras famílias de baixa renda que venham a alugar essas moradias (SÃO PAULO, 2003c).

A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) pela Lei Federal n. 4.380 de 21.08.1964 e do Sistema Federal de Habitação (SFH) pela Lei Federal n. 5.107 de 13.09.1966, voltados para a construção de moradias em todo o país, adotaram esta abordagem. A utilização da política habitacional para a superação de crises macro econômicas foi enfatizada por Bolaffi (1975) em texto que se tornou referência sobre a questão, no qual o autor também aborda o falso problema da habitação. Segundo Bolaffi, a criação e a estruturação do BNH e SFH não tinham, de fato, como objetivo o equacionamento do déficit habitacional nacional. Os objetivos reais eram o de conter a depressão macro econômica e os processos inflacionários, que chegavam a patamares críticos em meados dos anos 60⁶⁸, como condições essenciais para o governo militar, instaurado em 64, legitimar-se e se manter no poder.

Para cumprir essa missão, a política habitacional promovida pelo Governo Federal, supostamente, apresentava três requisitos chaves (BOLAFFI, 1975, p. 78):

- (a) Supostamente o estímulo à construção de moradias populares impactaria no desenvolvimento econômico com a geração de empregos, desenvolvimento dos setores primário, secundário e

⁶⁷ Essa suposição nem sempre corresponde à realidade. Mesmo com valores de prestação de financiamento menores do que o suposto aluguel, as novas habitações construídas pela política habitacional passam a exigir o pagamento de serviços antes obtidos de forma irregular e de graça (gambiarras de energia elétrica, furto de água, etc.). As novas condições de moradias passam a exigir despesas com taxas de condomínio e de serviços públicos (água, luz, lixo), impostos, entre outras despesas. Outro aspecto a considerar é a localização das habitações ofertadas que podem exigir maiores despesas com transportes, entre outras, em função da quebra de apoios solidários de vizinhança que garantiam as condições de sobrevivência da população (ABRAMO, 2003).

⁶⁸ Como exemplo cita-se Cardoso (1985): “[...] entre os anos de 1960 e 1970 o salário mínimo real no Brasil caiu em 30%” (p. 28); “[...] As taxas de inflação, nesse período chegaram a patamares de 90% (p. 39); “[...] nos períodos de 1963 a 1965 as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) per capita foram negativas” (p. 21).

PIB: “[...] Produto Interno Bruto é um indicador que procura expressar em um único número o nível de atividade em todos os setores da economia, ou seja, a produção de todos os serviços e mercadorias dentro das fronteiras do país, num determinado ano. [...] O PIB é uma medida muito imperfeita do nível de vida em qualquer país, porque mede quase que somente as atividades que foram remuneradas em dinheiro. Não toma em consideração custos como poluição, nem pode retratar mudanças na distribuição do produto entre os indivíduos da sociedade, ou na composição dos bens” (Ibidem, p.21).

terciário, etc., o que por sua vez faria retroceder o avanço dos processos de depressão macro econômica e de inflação;

- (b) Adotava o ideal da casa própria, garantindo a concordância popular e a legitimidade para destinar recursos ao setor da construção civil;
- (c) Oferecia compensação psicológica para a população de média e baixa renda que vivia um período de contenção salarial e de apreensão pela falta de opções de moradia no mercado nas condições que pudesse assumir financeiramente.

Para comprovar os seus argumentos, Bolaffi (1975) apresenta os seguintes fatos:

- (1) A partir de 1967 quando a conjuntura econômica se altera possibilitando investimentos mais rentáveis, como a indústria de bens duráveis, as preocupações com as condições de moradia e a Política Nacional de Habitação vão saindo da agenda política (Ibidem, p. 76);
- (2) O BNH nunca tomou medidas eficientes voltadas à produção ou barateamento de insumos essenciais à produção de moradias, como por exemplo (Ibidem, p. 83):
 - * Organização da indústria da construção civil visando aumentar a sua eficiência e produtividade;
 - * Implantação de uma política fundiária capaz de conter a especulação imobiliária e baratear o custo dos terrenos.
- (3) Os resultados produzidos pela Política Nacional de Habitação foram pequenos. Seis anos após a criação do BNH, a produção de moradias financiadas pelo Banco atendeu 24% da demanda urbana, período em que o déficit aumentou em 76% (Ibidem, p. 78);
- (4) Os recursos inicialmente previstos para a produção habitacional para a população de baixa renda paulatinamente foram sendo desviados para outras finalidades e setores: atender a população de média e alta renda; financiar obras de infra-estrutura urbana, etc. (Ibidem, p. 78).

O papel da política habitacional como fator multiplicador para o desenvolvimento econômico ainda hoje é ressaltado (KRAHENBUHL, 2004). O editorial do jornal o Estado de São Paulo, de 21 de junho de 2004, apontava a urgência de reativar a construção como meio de gerar empregos e reativar a economia: “[...] A reativação do setor poderá proporcionar, a curto prazo, a abertura de 1,4 milhão de

postos de trabalho [...]. No ano passado, a atividade da construção civil diminuiu 8%, segundo o IBGE. No mesmo período, o Produto Interno Bruto (PIB) encolheu 0,2%” (A URGÊNCIA..., 2004, p. A3).

Informações da Pesquisa da Atividade Econômica Paulista (PAEP) 2001, realizada pela FSEADE, divulgado pela Revista Pesquisa FAPESP de agosto de 2004 (IZIQUE, 2004, p. 82-87), trazia, porém, como chamada de capa da revista a seguinte afirmação: “Cai o mito do potencial empregador da construção civil”. A matéria informava que o setor da construção civil, em 2001, não se comporta como um setor estratégico para gerar empregos:

[...] ‘mesmo que fosse possível dobrar o emprego na construção civil - que corresponde a 5% do número da força de trabalho -, o número total de vagas não chegaria a um terço das oferecidas pela indústria’, afirma Miguel Matteo, chefe da divisão de estudos econômicos da Fundação Seade. (IZIQUE, 2004, p. 82).

[...] o total de pessoal ocupado na indústria diminuiu de 2,18 milhões, em 1996, para 1,92 milhão, em 2001. Mas o setor não reduziu o papel estrutural que tem no conjunto das atividades do Estado: em 2001, a indústria era responsável por 26,85% do pessoal ocupado e por 52,17% do valor adicionado gerado no conjunto da economia. (Ibidem, p. 85).

Assim, a certeza de que o estímulo à construção em massa de habitações de interesse social causaria impacto na criação de empregos talvez deva ser relativizada, em função do estágio atual do desenvolvimento da economia, das novas tecnologias e formas de gestão da produção do setor da construção civil. Como dos novos contextos dos aglomerados urbanos / metropolitanos formados em décadas anteriores, como é o caso da RMSP.

III) Papel da política habitacional no enfrentamento das externalidades geradas pelo mercado.

Ao focar a atuação do Estado na questão habitacional, o argumento mais recorrente se refere à necessidade do poder público atender parcela da população que não consegue equacionar a sua necessidade habitacional por meio do mercado⁶⁹, com condições mínimas de habitabilidade, infraestrutura, legalidade, entre outros requisitos, ou seja, a demanda fora do mercado, identificada como a demanda não solvável (AZEVEDO, 1982; SCHMIDT, 1983).

O atendimento às necessidades habitacionais da demanda não solvável pelo Estado é visto de maneira oposta:

⁶⁹ **Mão invisível:** Adam Smith, principal teórico do liberalismo, considerava o livre mercado como o meio mais eficiente de garantir a alocação de recursos nas relações de troca generalizada. O princípio da auto-regulação da economia por meio do mercado ficou conhecido como sendo uma espécie de “mão invisível” que, segundo Kliksberg (2002, p.43), transforma-se com frequência na mão de um pugilista, ao se referir às limitações do liberalismo econômico para alcançar o equilíbrio da economia e a justiça social. Sobre as limitações do princípio da auto-regulação da economia por meio do mercado foram consultados os trabalhos de Bento (2003, p.17) e Soares (2000, p.114-117).

✓ Ora o apoio do Estado à construção de habitações de interesse social é considerado como meio de atender principalmente, ou quase que exclusivamente, aos interesses do mercado e do setor da construção civil (ROYER, 2002):

- ▶ Seja quando viabiliza recursos e transfere para a iniciativa privada as decisões sobre a localização e a produção de habitações (Ibidem, p.71-72);
- ▶ Seja quando o Estado atua diretamente, porém seguindo e reforçando as lógicas do mercado fundiário e de determinados setores da economia que se beneficiariam com as suas opções quanto à escolha dos terrenos (porte, localização, topografia, etc.); padrões de projetos e de obras e das formas de contratação de empresas projetistas e empreiteiras; ausência de remuneração do capital investido na produção das obras e serviços; e acesso desmercantilizado dos produtos promovidos por meio da adoção da permissão, concessão de uso, ou financiamento subsidiado (Ibidem, p. 63, p.160-161).

✓ Ora esse apoio, é visto como potencial oposição aos interesses do mercado e potencial para vir a estabelecer novas relações entre Estado e sociedade (BENTO, 2003, p. 58-70):

- ▶ Seja quando atua efetivando os princípios da democracia, respeitando as diferenças e o pluralismo social, cultural, racial, etc. (Ibidem, p.64);
- ▶ Seja quando atua investindo na desburocratização, descentralização e na maior participação dos poderes locais e entidades da esfera privada, fortalecendo a capacidade de auto-gestão e autonomia desses atores (Ibidem, p.63-65, p.68-69).

Ambas as visões partem da hipótese de que o desenvolvimento da economia de mercado gera necessariamente externalidades, contradições e processos de exclusão social, identificados como sendo disfunções da economia de mercado. Para superar essas disfunções, a atuação do Estado assumiria papel essencial, inclusive no atendimento de demandas sociais⁷⁰, entre elas, a demanda por habitação de interesse social.

⁷⁰ **Crise e esgotamento da intervenção direta do Estado na produção de bens e serviços:** Conforme Bento (2003, p. 35-39), a crise e esgotamento da intervenção do Estado para amparar as disfunções do mercado se acentuam a partir da década de 70. Entre outras razões, apontam-se como causas as crises mundiais do petróleo de 1973, 1979 e 1980, as crises econômicas subseqüentes e o desenvolvimento da economia globalizada. Com a globalização da economia, os estados nacionais começam a perder autonomia ao mesmo tempo em que necessitam manter a competitividade de sua economia no mercado global. Para superar esse desafio, promovem reformas internas de ajustes político e econômico que não mais permitem sustentar intervenções públicas à custa de receitas tributárias, obtenção de empréstimos, aumento da dívida pública entre outras medidas. Segundo Gunn (1995) e Cacciamali (2004), a crise e esgotamento do padrão de intervenção do Estado na economia e nas áreas urbanas, no caso do Brasil, ocorrem a partir do final da década de 70.

Com relação à atuação do Estado, moldam-se questionamentos a partir de orientações conceituais distintas, que se caracterizam como neoliberais e progressistas, com relação à politização da esfera pública, mediando relações entre interesses sociais, do mercado e de setores econômicos e à desmercantilização dos atendimentos sociais promovidos pelo Estado para a crescente demanda não solvável por habitação, entre outras.

A seguir, pontuam-se alguns dos questionamentos realizados, com reflexos nos papéis do Estado na questão habitacional. Para singularizá-los a partir de premissas conceituais análogas, apresentam-se esses questionamentos em dois grupos. No primeiro, se defende a racionalidade do mercado como medida para alcançar a melhor situação de equilíbrio econômico e de equacionamento das externalidades que o próprio mercado geraria. O segundo defende mudanças estruturais na forma de gestão das políticas públicas defendendo as parcerias entre o poder público e a sociedade e a participação da sociedade nos processos de decisão e de alocação de recursos, como o melhor caminho para equacionar as deseconomias de mercado e os processos de exclusão social. Os argumentos principais de cada conduta apresentam-se a seguir

A) Defesa à racionalidade do mercado⁷¹. Quando o Estado passa a intervir na produção de bens e serviços, concorrentemente à atuação do mercado, apontam-se como fatores negativos, entre outros:

- (a) Expande-se uma burocracia cara e ineficiente;
- (b) Injustiças são criadas ao oferecer benefícios em caráter universal, independente do mérito, esforço do indivíduo e da negociação com a sociedade;
- (c) A carga tributária e o déficit público são aumentados para viabilizar as intervenções públicas;
- (d) O capital produtivo fica sobrecarregado com impostos, a poupança privada e a capacidade de investimento da sociedade civil são reduzidas. Em consequência, o desemprego aumenta;
- (e) As demandas e reivindicações sociais aumentam além da capacidade financeira, logística e operacional do Estado para resolvê-las, devido o seu excesso de permeabilidade;

⁷¹ **Questionamentos à intervenção do Estado nas questões sociais:** Para pontuar os questionamentos ao que se denominou por Estado do Bem-estar Social, utilizou-se o trabalho de Bento (2003, p.40-43; p.70-79), o qual se baseia em argumentos de Friedman (1984) e nas recomendações de agências, organismos e instituições financeiras internacionais, especialmente nos anos 90. Essas recomendações ficaram conhecidas como o Consenso de Washington, porque a maioria dos agentes internacionais e multilaterais que as propagavam estava sediada na cidade de Washington, EUA.

- (f) As intervenções públicas tendem a ser guiadas por orientações políticas voltadas aos interesses restritos e privados de setores que influenciam as decisões governamentais;
- (g) A opinião pública tende a ser massificada e manipulável, comprometendo a liberdade democrática.

Em suma, para a visão neoliberal, o Estado Interventor não só não corrige as disfunções da economia de mercado, como compromete os seus méritos (BENTO, 2003, p. 244). Diante dos problemas identificados, defende-se o retorno às leis de mercado, o quanto possível, cabendo ao Estado prestar assistência somente àquela parcela da população comprovadamente carente (Ibidem, p. 40, p. 43, p. 49).

Considera-se, ainda, que a concessão de subsídios para programas habitacionais, entre outros, seja uma atitude injustificável para o poder público adotar, sob pena de comprometer a liberdade da economia, o que é necessário garantir para o seu adequado e desejável desenvolvimento (Ibidem, p. 40).

A.1) Conseqüências de intervenções concretas segundo orientações neoliberais: A história demonstra que a atuação do Estado focada na racionalidade do mercado não garantiu o desenvolvimento econômico, a melhor distribuição de renda ou a qualidade de vida desejada para o conjunto da população. Ao contrário, aumentou as desigualdades sociais, a miséria e ainda acarretou “[...] recuos dos direitos sociais [...] substituídos por serviços seletivos de natureza assistencial [...] voltados para o auxílio à miséria e à indigência [...]” (BENTO, 2003, p. 49). Em regiões como a RMSP, onde a desigualdade de renda e os níveis de exclusão social são elevados, a ausência ou o distanciamento do Estado na promoção de serviços de interesse público e social tendeu a aprofundar o porte e a complexidade dos problemas socioeconômicos e socioambientais.

B) Defesa às parcerias e à participação: Aponta-se que o Estado Interventor tendeu a monopolizar a solidariedade social ao atuar como mediador e substituto das relações diretas de solidariedade entre os atores sociais e a padronizar as suas respostas às demandas sociais, passando a desconsiderar as suas reais necessidades e especificidades (Ibidem, p. 67; 245).

Contra esse risco, buscam-se modelos institucionais e administrativos de orientação progressista para conceber e implantar a gestão de políticas visando romper com o padrão de resposta massificada e tecnocrática do Estado Interventor às demandas sociais. Entre os princípios adotados se destacam (Ibidem, p. 68-69, p. 235, p. 242):

- **Desburocratização:** simplificando o atendimento e aproximando o beneficiário da administração pública;
- **Descentralização:** fortalecendo o poder local e a comunidade, incentivando e apoiando sua capacidade organizativa e executiva, e aumentando a representatividade dos diversos segmentos envolvidos na formulação, execução e gestão das políticas;
- **Estabelecimento de novas parcerias com a sociedade civil:** redefinindo as esferas pública e privada, com foco no terceiro setor ou setor público não-estatal;
- **Participação:** promovendo canais de inter-relação entre o poder público e a sociedade para a construção de identidades coletivas e promoção de formas alternativas de solidariedade.

B.1) Conseqüências de intervenções segundo orientações progressistas: A implantação de desenhos institucionais e administrativos para a execução e gestão de políticas, partindo-se dos princípios acima, tenderam a promover resultados negativos, alguns dos quais já apontados no item A acima, ainda destacando-se (BENTO, 2003, p. 176, p. 241-242, p. 249):

- (a) **Desperdício de recursos e o não atendimento às questões mais emergentes,** quando o poder público não estabelece critérios de seletividade à excessiva demanda que recebe, devido sua alta permeabilidade;
- (b) **Falta de legitimidade para o Estado atuar em setores estratégicos,** ou com menor nível de mobilização política, que não estejam representados nos canais de participação estabelecidos. Sobre este último aspecto, Azevedo (2003) aponta que um dos desafios da Política Nacional de Habitação, o que se supõe ser também para a política no nível do Governo do Estado para a RMSP, seria:

[...] dar maior centralidade às políticas capazes de atender assentamentos mais fragilizados, onde vivem as famílias que se encontram na base da pirâmide social.

Por diferentes motivos (por exemplo, fraco nível de mobilização política, baixo poder de pressão sobre o poder público, menor controle sobre os 'recursos críticos', entre outros) esses grupos têm sido preteridos ou ocupam posições subalternas tanto nos programas públicos habitacionais como nos de urbanização voltados para os setores populares (AZEVEDO, 2003, p. 2-3, grifo nosso)

- (c) **Descentralização precipitada** sem estabelecer a qualificação necessária dos executores;
- (d) **Participação e democratização** limitada na mera consulta visando absorver o conhecimento e as expectativas dos futuros beneficiários de uma política ou representantes de interesses econômicos pela sua implantação ou gestão;
- (e) **Delegação para organizações não governamentais efetivar serviços públicos** que são de responsabilidade do Estado e não apenas a sua prestação. Cabe frisar o que é colocado por Bento (2003, p. 242): “[...] o terceiro setor não está a salvo dos vícios atribuídos ao Estado nem constitui garantia absoluta de sua superação”.

Em síntese, identifica-se que intervenções executadas pelo Estado a partir dos princípios de orientações progressistas tenderam a ressaltar uma crise de legitimidade do Estado centrada no questionamento da relação entre poder público e a sociedade.

Com relação à Política Estadual de Habitação na RMS, as tentativas de implantação de modelos de gestão descentralizada e participativa, no âmbito o setor habitacional do Governo do Estado, não se efetivaram até o momento⁷². Assim, não se poderia falar de seus vícios, mas de suas ausências.

As críticas esboçam-se com relação à forma centralizada com que a Política Estadual de Habitação vem concebendo seus programas, priorizando a alocação dos recursos, como também em relação à padronização e massificação de suas respostas técnicas às demandas habitacionais (SÃO PAULO, 1996a, p. 19, 2003d, p. 7).

IV) A política habitacional no contexto de um Estado regulador, catalisador e articulador de políticas. Visando superar os questionamentos às iniciativas do poder público que foram empreendidas a partir de orientações tanto neoliberais como progressistas, novas premissas vão se

⁷² Em outros setores o Governo do Estado de São Paulo já vem implantando sistemas de gestão descentralizados e participativos, como por exemplo, o Sistema Integrado de Planejamento e Gestão dos Recursos Hídricos (SIRGH), criado pela Lei Estadual n. 7663 de 30.12.1991, e a estruturação dos Conselhos Gestores das Áreas de Proteção Ambiental (APA's) pelo Decreto Estadual n. 48.149 de 10.10.2003.

moldando como novas alternativas, com o objetivo de aumentar a capacidade do Estado responder às demandas sociais crescentes, de forma eficiente e com legitimidade.

Com contornos cada vez menos nítidos, entre posições de orientação neoliberal e progressista, firmam-se a partir do início da atual década, inclusive com relação à Política Estadual de Habitação, se não exatamente novas premissas de intervenção, renovadas relações entre o Estado e a sociedade.

Desta forma, a noção do Estado Interventor e protetor da demanda não solvável cede lugar à noção do Estado regulador, catalisador e articulador de políticas sociais.

Nessa perspectiva, as políticas se voltariam ao incentivo da produção, inovação tecnológica, aperfeiçoamento institucional, entre outras medidas, de forma a garantir maior eficácia a partir de processos democráticos, participativos e com controle social (COSTA, 2006, p. 133-158).

A partir dessa visão, novamente ganham destaque os aspectos relacionados às mudanças no desenho institucional: estratégias políticas, estruturas administrativas, mecanismos operacionais, aparato jurídico e instrumentos de gestão. Os objetivos dessas mudanças, entre outros, voltam-se para tratar (BENTO, 2003, p. 79; p. 85; p. 245):

- 1. O que Estado deve fazer;**
- 2. De que forma o Estado deve realizar a sua atuação;**
- 3. Por meio de quais medidas / desenho institucional se poderá garantir o aumento da sua capacidade de formular e implantar políticas.**

No âmbito dessas abordagens, novas semânticas passam a fazer parte do discurso político e alguns princípios são (re)conceituados, entre os quais se destacam: a) governança, b) legitimidade, c) eficiência, d) governabilidade, e) participação e f) democracia / democratização, sendo que a noção de controle social permeia em todos esses princípios. A seguir pontuam-se os aspectos centrais desses conceitos:

a) Governança: Segundo Bento (2003, p. 85), a governança diz respeito à capacidade do poder público executar as metas estabelecidas pelas políticas públicas, agindo por meio de instrumentos técnicos, legais e econômicos;

b) Legitimidade: Ao implantar uma política, o Estado está exercendo um poder, cuja legitimidade para exercê-lo é conferida, na atualidade, pelo cumprimento de uma determinada ordem política e jurídica, supostamente estabelecida com a concordância de seus governados, refletindo os seus interesses, aspirações e necessidades (GIRARDET⁷³ apud GABARDO, 2003, p. 49). Nesse sentido, a legitimidade estaria vinculada à legalidade das ações públicas e à sua eficiência (GOYARD-FABRE⁷⁴ apud GABARDO, 2003, p. 50).

c) Eficiência: A noção de eficiência das ações do poder público vem ganhando cada vez mais novos atributos em função do aumento das expectativas com relação à forma e aos resultados de suas ações. Em síntese, pode-se considerar uma ação pública eficiente aquela que concomitantemente (GABARDO, 2003, p. 48-56; p. 179; BENTO, 2003, p. 245-250):

1. Alcança os objetivos traçados pelos programas e políticas de forma plena (demonstrando eficácia = objetivos alcançados);
2. Age de acordo com uma ordem política e jurídica estabelecida (sem abuso do poder = governança e legitimidade);
3. Realiza mais com menos recursos (aplicação ótima de recursos = eficiência produtiva e financeira);
4. Satisfaz as necessidades da população (tem o total apoio popular = efetividade e legitimidade)

Além desses atributos, outros vão se incorporado nesse conceito de atuação:

5. Aumento constante da qualidade dos serviços prestados ou bens ofertados (BENTO, 2003, p. 247);
6. Prudência com relação ao meio ambiente, com base nas premissas do desenvolvimento sustentável (SACHS, 2004, p. 13);
7. Garantia à sustentabilidade econômica, ambiental, política, social, etc. (Ibidem, p. 15);

⁷³ GIRARDET, Raoul. **Mitos e mitologias políticas**. São Paulo: Companhia das Letras, p. 88, 1987

8. Inclusão social com igualdade de condições: acesso a serviços públicos (educação, saúde, moradia, etc.), criação de oportunidades de trabalho (Ibidem, p.111-151) e com justiça social (Ibidem, p.38-42);

9. Participação e governabilidade.

d) Governabilidade: Diz respeito à legitimidade e à credibilidade do poder público intervir em uma dada realidade / questão e às estratégias políticas de articulação, de colisão e de negociação que possam garantir a legitimidade política de sua ação. A Governabilidade envolve as relações do Estado, com o mercado, com a sociedade civil e com os poderes executivo, legislativo e judiciário (BENTO, 2003, p. 85).

e) Participação: No contexto de um Estado regulador, catalisador e articulador do desenvolvimento socioeconômico, a participação envolveria:

- Cidadãos⁷⁵ na formulação, implantação e gestão das políticas públicas por meio de negociações e deliberações⁷⁶;
- Poderes locais na execução de políticas estaduais e federais;
- Organizações sociais na prestação de serviços⁷⁷.

f) Democracia / Democratização: Para que a atuação pública se comprometa com os direitos sociais sem deixar de ser legítima e eficiente, a democratização deveria ser entendida como:

[...] plena realização dos princípios de igualdade de participação, liberdade, espírito público, discussão e deliberação segundo uma ética centrada no discurso racional.

[...] passa pela abertura radical da agenda política as tematizações de questões envolvendo o interesse coletivo [...] num ambiente tanto quanto possível neutro em

⁷⁴ GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do Direito político moderno**. São Paulo: Martins Fontes, p. 280, 1999

⁷⁵ **Cidadãos:** no caso, não poderiam ser confundidos com clientes ou consumidores de um serviço ou de uma política pública ou ainda, como representantes de interesses corporativos (BENTO, 2003, p. 249).

O conceito de cidadão se relaciona ao universo dos direitos civis, que garantiriam a condição de cidadania. Segundo Costa (2006, p. 151): “[...] Esses direitos contemplam diversas formas de inserção do indivíduo na vida social – o trabalhador, o contribuinte, o eleitor, o consumidor de bens e serviços públicos. O cidadão que pode exercer apenas um ou dois desses tipos de direitos é um cidadão incompleto. Aquele que não pode exercer nenhum deles não é verdadeiramente cidadão”.

⁷⁶ **Participação:** No contexto de uma visão de Estado regulador e catalisador do desenvolvimento socioeconômico, a participação pressupõe necessariamente o direito à deliberação sobre os meios e os fins das intervenções públicas.

Assim, não se confundiria a participação com a mera consulta à sociedade, ou com a coleta de opinião sobre uma política formulada pela administração pública, ou com o simples aproveitamento da experiência e do conhecimento específico da população usuária de uma determinada política pública (BENTO, 2003, p. 249).

⁷⁷ **Participação das organizações sociais na prestação de serviços:** Em uma época em que predominam incertezas em função dos avanços tecnológicos, catástrofes ambientais, colapsos nos sistemas econômicos e financeiros, entre outros, mecanismos tradicionais de proteção e de compensação econômica deixam de ser eficazes e viáveis.

Nessas circunstâncias caberia reinventar direitos, atribuindo aos cidadãos e à sociedade deveres e responsabilidades, por meio do aprofundamento da democracia (BENTO, 2003, p. 62-65, p.249-250). Com essa ótica, caberia ao Estado fomentar a participação da sociedade, criando mecanismos para que as organizações sociais não governamentais (ONGs – criadas pela Lei Federal n. 9.637 de 15.05.1998) e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP, - criadas pela Lei Federal n. 9.790 de 23.03.1999), passassem a prestar serviços coletivos e sociais, mas não os serviços públicos, com autonomia e responsabilidade, no espírito do princípio da subsidiariedade (GABARDO, 2003, p.167-169)

relação ao poder e emancipado em relação à dominação de modo a realizar substancialmente os princípios da igualdade de participação e liberdade de expressão, associação e reunião. Além da abertura temática, uma esfera pública deve ser permanentemente inclusiva de novos sujeitos (BENTO, 2003, p. 248, grifo nosso).

A noção de democracia que se apresenta traz uma expectativa ousada quando se crê de forma incondicional no poder transformador da sociedade por meio da democracia. Este entendimento faz parte de abordagens que enfatizam a coesão, o consenso e a prática política como força motriz de mudanças sociais. Estas linhas de pensamento, do ponto de vista teórico, são chamadas, respectivamente de elitista e pluralista, ou funcionalista. Em contraposição a estas, a linha de pensamento marxista enfatiza o conflito de classe, desvalorizando o processo político que seria mera representação de conflitos entre grupos sociais economicamente definidos. Para os marxistas, as mudanças sociais somente se processariam a partir de mudanças estruturais nas relações sociais de produção (HAMILTON, 1979).

Além de ousada, a visão apresentada também poderia ser considerada utópica ao acreditar que os princípios da democracia participativa possam constituir uma nova forma de sociedade, entre outras razões, pelos exemplos fornecidos pela história e que pesquisas empíricas demonstraram que o desenvolvimento dos processos democráticos de deliberação e de resolução de conflitos foi acompanhado por processos de manipulação e de cooptação. Com o desenvolvimento dos instrumentos de comunicação e da sociedade de consumo, o aumento dos instrumentos de cooptação passou a anular a pretensa participação e liberdade que os princípios democráticos propagavam. Assim o avanço da democracia não é garantia para a superação de processos de dominação e de espoliação de uma classe social por outra, nem para certeza de transformações concretas que vislumbre uma sociedade mais justa e igualitária (ETZIONI-HALEVY, 1982).

Apesar da cautela no uso das novas estratégias de gestão de políticas públicas e na necessária e eterna atenção para não se cair em novos emaranhados ideológicos ou outras formas de dominação, a busca pelos direitos sociais, pela liberdade de ser e pela realização das necessidades humanas, entre elas a de habitar na cidade, coloca-se como balizador para a análise da ação do poder público nas questões da moradia.

2. Deveres e recortes para a Política Estadual de Habitação na RMSP

Objetivo do tópico: Abordar as referências do ideário que tem pautado o discurso da Política Estadual de Habitação nos últimos anos, os deveres que se impõem para a atuação deste setor em face às especificidades das questões urbanas e habitacionais da RMSP e o embasamento jurídico constitucional para a atuação do Governo do Estado.

O ideário da Política Estadual de Habitação, especialmente com o lançamento do Programa Pró-Lar, em 2003, e com o anúncio do Programa de Integração Habitacional (PHAI), em 2007, programas a serem abordados no capítulo III desta tese, volta-se para a busca de uma intervenção pública eficiente. Esta intervenção, à luz das premissas de um Estado regulador, catalisador e articulador de políticas, reconhece a necessidade de adoção de medidas voltadas à qualidade de vida da população e à criação e institucionalização de espaços democráticos de discussão e de participação.

O recorte para a Política Estadual de Habitação, do ponto de vista conceitual prático, apresenta uma questão que não é nova, mas retorna com cada vez mais força, em função da necessária garantia de sustentabilidade da Política Estadual de Habitação na RMSP, mesmo no sentido restrito do equilíbrio financeiro do setor habitacional e garantia de que seus beneficiários, pelo menos:

- (1) cumpram com o pagamento das taxas de concessão ou permissão de uso, ou com o financiamento da habitação, requalificação de imóveis encortiçados, etc.;
- (2) usufruam e mantenham os benefícios dos produtos promovidos e ofertados;
- (3) permaneçam nas intervenções, não repassando, por meio de vendas legais e ilegais, os produtos recebidos, ou os abandonando e voltando para situações de moradia precária, realimentando um ciclo vicioso de reprodução das necessidades habitacionais.

Trata-se do retorno da discussão de uma política habitacional concebida a partir da premissa de uma intervenção pública distributiva, ou uma intervenção pública redistributiva, cujas premissas básicas se apresentam a seguir:

(i) Política habitacional distributiva: Esta política teria como objetivo atender uma determinada carência / necessidade habitacional, especializando-se em promover a construção e/ou oferta de um bem ou um serviço, no caso uma moradia, um assentamento urbanizado e regularizado, com serviços e equipamentos públicos, etc.

Conforme Azevedo, a questão habitacional, entre outras:

[...] seria pensada de maneira setorializada, sem vinculações formais com as demais políticas urbanas, como as iniciativas governamentais nesta área apresentar-se-iam bastante segmentadas (AZEVEDO,1996, p.93, grifo nosso),

[...] seriam reservados os programas a fundo perdido ou amplamente subsidiados [...] colocam estas iniciativas dependentes dos humores e das prioridades conjunturais do governo. Por não possuir o controle sobre verbas ou fundos especiais e pelo seu caráter distributivo, estes programas tendem a se transformar em médio prazo em um 'poço sem fundo', no qual os recursos são sempre muito inferiores às demandas. Além disso, com o passar do tempo, a disputa com outros programas sociais por dotações orçamentárias tende a se tornar constante e acirrada (Ibidem, p.9, p. 93-94).

Partindo desse foco, a Política Estadual de Habitação na RMSF atuaria como uma política distributiva quando:

- (a) estrutura suas intervenções e programas a partir de sua própria lógica setorial e sem vinculações formais com as demais políticas urbanas;
- (b) transfere renda diretamente por meio da oferta e acesso aos seus produtos por meio de subsídios. Seja o subsídio às famílias beneficiadas de acordo com a sua renda e capacidade de pagamento das taxas de uso ou de financiamento habitacional (subsídio à família), seja reduzindo os valores dos bens e serviços ofertados, não incorporando custos de terrenos, infra-estrutura, entre outros (subsídio ao produto);
- (c) adota, como medida de sua eficiência, indicadores quantitativos: o número de moradias, ou obras, ou serviços realizados, ou famílias atendidas, etc., enfatizando uma visão setorializada e independente de outras políticas, no que diz respeito a objetivos finais.

(ii) Política habitacional redistributiva: Adota uma outra perspectiva de ação e outra medida de eficiência. Esta política busca fundamentalmente a eficiência do desempenho social.

Como a política distributiva, também prevê recursos para vários níveis e tipos de subsídios, e também adota como missão possibilitar às famílias de baixa renda o acesso a uma condição digna de moradia, no entanto vai além. Compromete-se com a inclusão dessas famílias ao trabalho, à economia de mercado em condições de competitividade, à educação com qualidade, à cultura, ao fortalecimento da sua capacidade de participar de forma ativa e politicamente na construção e transformação da sociedade urbana na qual pertence, entre outros. E se estrutura de forma integrada com outras políticas.

A partir dessa perspectiva, a Política Estadual de Habitação na RMSP atuaria como uma política redistributiva somente se:

- a) fosse estruturada, obrigatória e necessariamente, a partir da sua integração com outras políticas urbanas / metropolitanas e sociais, objetivando equacionar uma questão, um problema ou alcançar um objetivo comum voltado ao desenvolvimento e à qualidade de vida metropolitana;
- b) tivesse como fim a superação das condições de exclusão sócio-territorial e socioambiental urbana / metropolitana e não apenas a oferta de um bem ou serviço;
- c) tivesse como fundamento de sua gestão a promoção e o acesso aos seus produtos, necessária e obrigatoriamente em coordenação com a promoção e acesso a produtos e ações de outras políticas;
- d) adotasse, como medida de sua eficiência, indicadores quantitativos e qualitativos compostos, acompanhando e avaliando, entre outros: a capacidade dos beneficiários usufruírem e manterem os benefícios recebidos pelas diversas políticas em conjunto com a política habitacional, a melhoria das suas condições de empregabilidade, aumento de renda, melhoria da qualidade de vida, bem como os impactos de seus produtos na dinâmica urbana / metropolitana; a reversão de processos de exclusão sócio-territorial e socioambiental.

Partindo das premissas acima, a Política Estadual de Habitação na RMSP ainda se identifica fortemente como uma política distributiva, embora seu discurso atual venha reforçando as preocupações com a melhoria da qualidade de vida da população atendida, a sustentabilidade de suas intervenções e, principalmente a preocupação em aumentar e aprofundar ações em parcerias e articuladas entre setoriais e instâncias de governo. No âmbito desse discurso destacam-se três aspectos, que a seguir pontua-se. São eles os relativos ao papel do setor habitacional estadual na questão da moradia na RMSP, a sua vinculação ao planejamento metropolitano, com vistas a garantir a eficiência e sustentabilidade das suas intervenções e, por fim a alternativa, que esta tese defende, de se promover intervenções habitacionais a partir de um foco integrador de um conjunto de políticas e objetivos acordados.

I) Papel do governo do Estado na questão habitacional metropolitana. A busca pela eficiência da Política Estadual de Habitação tem privilegiado propostas visando a promoção de políticas integradas e a execução de intervenções habitacionais de forma descentralizada. Quanto às premissas da integração de políticas e a descentralização apontam-se as seguintes preocupações:

- **Não reproduzir a visão utópica dos planejamentos integrais** (totalitários e não totais), que marcaram a prática do planejamento urbano no Brasil nas décadas de 60 e 70 (AZEVEDO, 1996, p. 96);
- **Não reviver movimentos municipalistas e de valorização exagerada da atuação de atores locais**, que se colocam como redutos de oposição às políticas regionais, como se toda e qualquer ação nesse âmbito fossem expressões de autoritarismo, centralização e ameaça ao retorno dos padrões de atuação pública do período do governo militar (Ibidem, p. 97).

No caso da questão habitacional na RMSP, as atuações no âmbito regional do Governo do Estado e o estabelecimento de articulações de ações entre os vários entes federativos são condições necessárias para o seu reconhecimento, explicitação e equacionamento. Sobre esta questão, Bento coloca que:

[...] a descentralização não constitui uma panacéia universal, nem se aplica a todas as situações, senão que convive com as políticas públicas centralizadas em relação de complementaridade recíproca, por força da própria subsidiariedade. Do contrário, a descentralização radical e unilateral de políticas públicas acentuaria a desigualdade regional, contrastando centros de excelência em regiões mais desenvolvidas e com mais recursos com áreas de baixa produtividade ou mesmo sem serviços fundamentais (BENTO, 2003, p.125, grifo nosso).

No âmbito de uma abordagem teórico - prática da Política Estadual de Habitação na RMSP, entre outras regiões que atua, apresentam-se como meios, e ao mesmo tempo como condições necessárias, para a sua implantação, a adoção de opções de caráter político-institucional, consubstanciadas nos termos **governança eficiente** e **governabilidade democrática** (Ibidem, p. 247).

Acredita-se que por meio da governança, eficiência, governabilidade e democratização, mudanças estruturais possam ser provocadas propiciando aos agentes públicos e privados, individuais e coletivos se comportarem de maneira coletivamente construtiva (Idem, 2003, p. 247). O que seria passo essencial para romper com a lógica do desenvolvimento econômico atual, gerador de exclusão

e de necessidades habitacionais, assim como com a sua tendência de fragmentar as ações das políticas públicas.

Nesse sentido, se confirmadas as expectativas e o potencial transformador das premissas da governança eficiente e governabilidade democrática, ou se adotadas como apostas de caráter teórico-prático para a atuação do Estado, a implantação de uma política habitacional metropolitana se iniciaria por mudanças no desenho institucional e administrativo para alcançar:

- ⇒ a apreensão da questão da moradia na RMSP na sua complexidade;
- ⇒ a superação de sua abordagem fragmentada pelos diversos setoriais e estímulo;
- ⇒ a promoção de ações habitacionais estruturalmente articuladas com outras políticas, complementares, condicionadas ou condicionantes para essas ações.

A par das razões econômicas, políticas e sociais, colocadas no item 1 deste Capítulo II, que justificariam a atuação do Poder Público nas questões habitacionais, além do direito à moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal vigente, ao Governo do Estado são reservados deveres específicos.

A Constituição Federal (CF) reconhece como membros autônomos da Federação, a União, o Distrito Federal, os Estados e o Município (art. 18 da CF). Estabelece, porém, em função da abrangência das matérias e das questões a serem tratadas pelo poder público, competências exclusivas, privativas, comuns ou concorrentes (artigos 21, 22, 23 e 24, respectivamente, da CF). O direito à moradia é competência comum, cabendo aos membros da Federação o seu cumprimento de forma cooperativa (art.23, § único), por meio de medidas, entre as quais aquelas estabelecidas pelos incisos IX do art. 23 da CF: “Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. O inciso X do art. 23 da CF também considera competência comum aos Estados, entre outros entes da Federação: “Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”. Questões estas, diretamente associadas às carências habitacionais da população de baixa renda e uma das condições para garantir o direito à moradia.

Cabe aos Estados e Distrito Federal tratarem de questões e matérias de interesse regional (SAULE JUNIOR, 1999, p. 97). Cabe-lhes também, mediante lei, instituir regiões metropolitanas para integrar

a organização, o planejamento e a execução de **funções públicas de interesse comum**, entre as quais, a habitação se coloca (art.7º, III, da Lei Estadual Complementar n.760 de 01.08.1994).

Conforme observa Caffé,

[...] as funções públicas de interesse comum pressupõem integração entre (níveis de) governos que, além de plenamente autônomos em determinadas matérias (federalismo clássico), são relativamente autônomos em outras (federalismo de integração), cujo quadro legislativo somente pode ser exercido mediante competências comuns e concorrentes (supletivas, complementares e cumulativas) (CAFFÉ, 1998, p. 40).

No caso brasileiro, como visto anteriormente, o fim do governo militar, em meados da década de 80, gerou reações contrárias às políticas centrais e regionais, temendo a continuidade de posturas autoritárias que caracterizaram aquele governo, iniciando-se movimentos de apoio às políticas locais, mas de forma exacerbada, rejeitando ou enfraquecendo intervenções regionais à cargo do Governo do Estado (AZEVEDO, 1996, p. 96-97). Também na década de 90, em praticamente em todos os Estados do país, inclusive no Estado de São Paulo, na RMSP, assiste-se o enfraquecimento das estruturas institucionais voltadas ao planejamento regional e metropolitano (RIBEIRO, 2004, p.22).

Porém, independentemente da especificidade do contexto brasileiro, a tensão entre centralização / descentralização é colocada nas abordagens com relação à intervenção do Estado, qualquer que seja a posição teórico - prática que trate do objeto dessa intervenção.

Se de um lado os princípios de eficiência da ação do poder público apontam para a necessária descentralização administrativa, política e econômica, de outro, também apontam para o papel das políticas regionais, visando equilibrar forças, proporcionar a complementaridade, o compartilhamento e a reciprocidade de valores e recursos, visando, entre outros, combater as desigualdades e atender os direitos fundamentais, entre eles o direito à habitação (BENTO, 2003, p.114-127).

A garantia do direito à moradia, conforme determina a Constituição Federal, em função de limitações de várias ordens, torna-se impossível de ser atendida pelo poder público, o que coloca em cheque a sua governança, legitimidade e eficiência. Segundo Gabardo,

[...] torna-se ingovernável um Estado cuja Constituição consagra direitos impossíveis de serem garantidos na prática. A solução torna-se, portanto, flexibilizar o regime, rumo à garantia do que somente seja possível de ser realizado (GABARDO, 2003, p.179, grifo nosso).

Em alguns casos, a Política Estadual de Habitação na RMSP, frente às pressões para atender demandas da população ou políticas, e ao mesmo tempo para garantir o cumprimento de seus

objetivos e a legitimidade de suas ações, passou a adotar iniciativas à revelia das legislações, pertinentes à viabilização de seus produtos. Assim, começou a incorporar nos seus procedimentos de ação, iniciativas sem o respaldo legal esperado, como: iniciar obras sem a devida aprovação dos projetos; implantar habitações em terrenos com problemas fundiários ou sem o atendimento de infraestrutura, entre outras.

O resultado dessas práticas acarreta hoje, para essa política, a necessidade de equacionar carências habitacionais resultantes de suas próprias intervenções, de porte e complexidade não desprezíveis.

Em dezembro de 2004, conforme Quadro 18 a seguir, tinha-se a seguinte situação com relação à situação legal das intervenções, segundo número de terreno, nos diferentes estágios da produção habitacional (entregue, em obra, obra contratada, sem ordem de início de serviço e programado):

- 18% do total das intervenções, segundo terreno comprometido com a produção da Política Estadual de Habitação na RMSP, estavam em situação regular de aprovação;
- 82% ainda dependiam de equacionamentos, sendo que 53% deste total não registravam nenhuma medida administrativa voltada à aprovação legal das intervenções, tanto nos órgãos municipais como estaduais.

Quadro 18: Situação de aprovação das intervenções da Política Estadual de Habitação na RMSP, segundo área de intervenção.

Situação de aprovação das intervenções (órgãos municipais e estaduais)	Áreas de intervenção (n.)	% / total das áreas	Situação de averbação
Âmbito municipal: aprovado Âmbito estadual: aprovado	50	18%	28 áreas com intervenções averbadas • 10% do total das áreas-282 un
Âmbito municipal: aprovado Âmbito estadual: a aprovar / em aprovação	45	16%	
Âmbito municipal: aprovado Âmbito estadual: indeferido (1)	2	1%	
Âmbito municipal: em aprovação Âmbito estadual: posterior encaminhamento	38	13%	
Aprovação não iniciada	149	53%	
TOTAL (2)	282	100%	

Fonte: SÃO PAULO, 2005e.

Notas:

(1) Os casos de indeferimento se referem às seguintes áreas de Intervenção: MOGI DAS CRUZES D, doada pelo Município em 1994 para o Programa SH4, Empreitada Global (EG) e MOGI DAS CRUZES C, doada pelo Município em 2002 para o Programa Pró-Lar Mutirão Associativo.

(2) Na RMSP foram identificadas, em dezembro de 2004, 311 áreas de intervenção (terrenos) comprometidas com a produção da Política Estadual de Habitação nessa região. Destas, 29 referem-se a núcleos de favelas urbanizados pela CDHU na Bacia Hidrográfica do Guarapiranga, que não tinham a perspectiva, na época, de passarem por processo de aprovação/regularização. Assim, com relação à situação de aprovação, o universo a ser considerado para a data base de dezembro/04 é de 282 áreas de intervenção.

As Intervenções públicas quando assumem como prática a adoção de situações “fora da lei” conduzem ao que Gabardo (2003, p. 80) chama de **déficit de legitimidade**, completando ainda, que:

[...] A Lei, que inicialmente surge para colaborar com a exigência eficientista do Estado racional, o qual deve buscar a satisfação da vontade dos cidadãos, agora é julgada culpada, justamente pelo seu fracasso em conferir legitimidade a um ente que, em seu apogeu, é considerado ineficiente.

[...] O poder passa a não precisar a ser exercido mediante formas e procedimentos preestabelecidos; o próprio conteúdo do poder, antes essencialmente limitado pela Lei, assume grande independência.

[...] a pós-modernidade vem oferecer uma resposta até certo ponto pré-moderna ao problema: a eficiência auto-satisfativa, cujo valor é intrínseco; retorna-se ao problema inicial da legitimidade moderna, com a novidade de que o mito da eficiência, como valor autônomo, adquire uma real potencialidade legitimadora, ainda que abdicando [...] do Direito (GABARDO, 2003, p. 80-81).

A reflexão sobre o campo de ação do Governo do Estado para atender o direito à moradia na RMSP depara-se com três aspectos. O primeiro diz respeito ao recorte da questão da moradia para as diversas políticas, às relações das intervenções habitacionais com o planejamento metropolitano e às condições para garantir a sustentabilidade dessas intervenções. O segundo aborda a desejável eleição de um foco articulador de políticas. Por fim, o terceiro aspecto diz respeito às formas de gestão de intervenções habitacionais de abrangência metropolitana.

II) Vinculação da Política Estadual de Habitação na RMSP com o planejamento metropolitano e sustentabilidade das suas intervenções. A produção habitacional tende a impactar na dinâmica urbana, seja em função dos condicionantes necessários para a sua viabilização, seja em função dos resultados materiais de natureza arquitetônica e urbanística que produz.

Para o exercício das funções da moradia, como atualmente se concebe⁷⁸, a viabilização do espaço urbano que lhe dá suporte se refere a pelo menos seis aspectos de uma intervenção habitacional:

1. **Terreno urbano servido por infra-estrutura:** sistema viário, redes de abastecimento de água e coleta de esgoto, de drenagem, de distribuição de energia elétrica, etc;
2. **Serviços públicos:** escolas, postos de saúde, transporte coletivo, etc;

⁷⁸ As funções da moradia, até o desenvolvimento da cidade pré-industrial, especialmente, associam-se à necessidade de abrigo, descanso, convívio familiar, alimentação, atividades fisiológicas, e também às atividades sociais e econômicas. No espaço da própria habitação, ou vinculado diretamente a ela, desenvolviam-se o local de trabalho, de troca / comércio, de lazer e da vida social. Pode-se dizer que a **habitação se caracterizava, então, como uma unidade de produção**.

Com o desenvolvimento da urbanização, do desenvolvimento das técnicas produtivas e da industrialização, o processo de coletivização dos meios para a produção, circulação e troca dos bens necessários para a reprodução da sociedade e de sua riqueza se aprofunda cada vez mais. Em consequência, **a habitação como uma unidade de produção se transforma em uma unidade de consumo**.

A partir de então, o trabalho, a vida social, o comércio, passam a se desenvolver em espaços próprios, privados, coletivos ou públicos. A produção de alimentos, roupas, entre outros bens necessários à vida cotidiana também deixam de ser realizados pelas próprias famílias no interior das habitações e se constituem em mercadorias produzidas pelas indústrias, empresas ou terceiros, na proporção que venha a ser estabelecida pelas relações sociais de produção de uma dada sociedade. Na medida em que a complexidade das relações sociais ganha envergadura, **a habitação assume outros significados, passando a se caracterizar como habitat**. Nessa concepção, o espaço de moradia e a função de morar na cidade se vinculam, obrigatoriamente, às funções e significações que o espaço urbano assume a partir da cidade moderna (MUMFORD, 1998; BENEVOLO, 1999; BONDUKI, 1996; ROLNIK, 1995).

3. **Proximidade ao comércio de primeira necessidade:** produtos de alimentação, de saúde, higiene pessoal, etc;
4. **Acesso a espaços de lazer, vivência social e cultural,** etc;
5. **Concordância com a legislação de uso e ocupação do solo:** incidente no terreno que se pretende implantar, ou perenizar, o uso habitacional;
6. **Garantia de regularização fundiária da ocupação.**

Assim, as intervenções da Política Estadual de Habitação na RMSP na produção e oferta de moradias, urbanizações, requalificação de imóveis, entre outros atendimentos, dependem e se vinculam às iniciativas de outras políticas e atores envolvidos no uso, ocupação e produção do espaço urbano / metropolitano, em todo o ciclo de sua ação:

a) Inicialmente, na criação de viabilidade para a implantação das intervenções habitacionais:

Obtenção dos meios e condicionantes diretamente necessários aos atendimentos habitacionais, na sua grande maioria, promovidos por outros setores;

b) Durante a implantação das intervenções e no período pós entrega, no atendimento às demandas geradas pelas famílias beneficiadas pelos produtos habitacionais:

Oferta de serviços públicos, comércio e serviços em geral, também objeto de desenvolvimento de ações de outros setoriais ou pela sociedade;

c) Finalizada, a intervenção habitacional interage e repercute no mercado imobiliário, nas mudanças das condições locacionais, nas expectativas de uso e/ou mudança no valor dos imóveis e na dinâmica urbana / metropolitana, em geral:

Entre outros fatores, essas repercussões se estabelecem em função de novas trocas sociais, novas alianças de cooperação, ou de disputa, criadas entre a população e os novos espaços produzidos ou requalificados com o espaço urbano / social do entorno.

O setor habitacional pode e deve prever, bem como adotar as medidas possíveis em seu âmbito de ação, visando potencializar os impactos urbanos desejáveis e evitar, minimizar ou controlar aqueles considerados nocivos aos setores de influência das intervenções habitacionais⁷⁹. No

⁷⁹ Ainda não se dispõe de pesquisas empíricas que abordam os impactos positivos e negativos das intervenções habitacionais da CDHU na RMSP para a dinâmica urbana de sua área/região de entorno. Levantamentos e ocorrências de situações episódicas, no entanto, apontam a importância dessa dinâmica, infelizmente mais em função de impactos negativos relacionados a invasões de áreas vizinhas ou internas a estas

entanto, caberá a outros setoriais o desenvolvimento de políticas que possam atuar diretamente na dinâmica desses impactos.

A permanência de elevados níveis de pobreza e de desemprego da população metropolitana coloca para a Política Estadual de Habitação na RMSP desafios vinculados à garantia da sustentabilidade das suas intervenções, que dependem, inclusive neste caso, de políticas promovidas por outros setoriais. Especialmente, a promoção da melhoria das condições de renda, escolaridade, participação social, abrangência cultural, para que os beneficiários dos atendimentos habitacionais possam:

- (1) manter suas necessidades básicas (cuidar da alimentação, da saúde, do lazer, de seu deslocamento, sociabilização, etc.);
- (2) usufruir e manter os benefícios recebidos pelos atendimentos habitacionais (manutenção da habitação e das áreas condominiais, pagamento dos impostos e taxas de serviços, etc.).

Assim, a garantia da sustentabilidade da Política Estadual de Habitação na RMSP, no sentido da qualidade de vida, aponta para quatro condições estreitamente relacionadas:

- 1º) A compreensão e apreensão do problema da moradia na região na sua real dimensão;
- 2º) O estabelecimento de políticas concebidas de forma necessariamente articuladas e integradas com o compromisso de seu enfrentamento, no seu sentido total;
- 3º) A reversão de dinâmicas sócio-econômicas e sócio-ambientais, que historicamente estabelecem na RMSP processos que geram, agravam e reproduzem problemas habitacionais. Entre estes, a degradação e a situação de ilegalidade de conjuntos habitacionais promovidos pela própria Política Estadual de Habitação na região;
- 4º) O contraponto de uma política metropolitana de desenvolvimento sócio-econômico e sócio-ambiental para a sustentabilidade de intervenções habitacionais na RMSP.

Com relação ao terceiro aspecto, parte-se da premissa de que cabe ao planejamento metropolitano estabelecer o eixo da concepção, estruturação e condução do desenvolvimento sócio-econômico e

intervenções. Matéria recente sobre favelas no Município de São Paulo, publicada no Jornal O Estado de São Paulo de 15.07.07, aponta que "Obras da Prefeitura costumam estimular o crescimento de favelas de São Paulo, atraindo novos moradores dispostos a aproveitar os benefícios da reforma. Segundo o engenheiro Luiz Fernando Fachini, responsável pela Urbanização da Nova Jaguaré, na zona oeste, a ocupação saltou de 3,2 mil famílias, em 2003, para 4 mil no ano passado – um aumento de 20%" (DURAN, 2007, p. C3)

sócio-ambiental urbano da RMSP. Cumprindo a sua prerrogativa na articulação de políticas das três esferas de Governo que atuam na região, de modo a reverter processos urbanos / metropolitanos socialmente excludentes, predatórios das condições ambientais assim como conduzir para novos e outros cenários o futuro dessa região.

Desta forma, a efetivação do planejamento metropolitano seria um contraponto essencial para a eficiência e sustentabilidade da Política Estadual de Habitação para a RMSP, o que se relaciona diretamente à integração e ações dessa política com outros setoriais e outros agentes do poder público e da sociedade.

III) Intervenções habitacionais no âmbito de um foco integrador de um conjunto de políticas e objetivos acordados. Partindo-se dos argumentos desenvolvidos anteriormente, entende-se que:

- ▶ A problematização dos produtos, do ponto de vista de sua natureza (construção de moradias, de reurbanização, de melhorias habitacionais, ou de outra natureza que se mostre oportuna e necessária para interagir nas realidades concretas), sua qualidade arquitetônica, material e eficiência ambiental, assim como suas localizações na RMSP (centro-periferia; norte-sul; leste-oeste), não se faz, *per si*, mas a partir de suas relações com os processos de exclusão e com a dinâmica urbana / metropolitana⁸⁰. Como também não são questões centrais para a governança eficiente da Política Estadual de Habitação na RMSP.

Parte-se da premissa de que o campo de ação do Governo do Estado para atender o direito à moradia na RMSP não se restringe à oferta de um bem / mercadoria habitação, ou serviço de urbanização / melhorias habitacionais. Mesmo que a habitação, urbanização e melhorias venham acompanhados de serviços complementares como escola, posto de saúde, transporte coletivo etc; com vistas a atender o déficit e as inadequações habitacionais o direito à moradia não estaria garantido.

Supõe-se que a efetivação do direito à moradia se concretiza como resultado de um conjunto de ações estabelecidas a partir de um foco integrador de políticas, traçado com os atores dos poderes públicos e da sociedade civil envolvidos no tempo e no uso e produção do espaço metropolitano, entre as quais se destaca as ações da Política Estadual de Habitação.

Como referência de focos integradores de políticas, aponta-se a Agenda Metropolitana, que em 2004 buscou traçá-los a partir da realização de encontros técnicos e da proposição de programas com repercussões espaciais. As diretrizes e os programas sugeridos pela Agenda tiveram como mérito a tentativa de expressar posições tecnicamente acordadas entre representantes das administrações públicas dos municípios metropolitanos e do Estado (SÃO PAULO, 2005q).

Em função das características da questão da moradia na RMSP, ela surge em todas as diretrizes e temas abordados pela Agenda Metropolitana⁸¹. Nesses programas se vislumbram os produtos da Política Estadual de Habitação, em incidências e com tipologias arquitetônicas / urbanísticas diversas, em função de seus objetivos e das especificidades do público alvo a ser atendido, como de suas inserções diferenciadas no espaço metropolitano. Ainda no campo hipotético e visando exemplificar a adoção de um foco integrador de políticas setoriais, destacam-se no Quadro 19 sete programas propostos na Agenda Metropolitana.

Quadro 19: Diretrizes para ação no território da RMSP, segundo Agenda Metropolitana 2004: Exemplos de Programas Integrados previstos com correlação direta com a Política Estadual de Habitação

Diretrizes Foco para a integração de políticas setoriais	Programas Integrados (com rebatimento espacial) Exemplos de programas propostos, em que a questão da moradia de interesse social tem correlação direta		
A Recuperação e diversificação de funções urbanas em áreas centrais	1 INTERVENÇÕES URBANAS		
B Qualificação de anéis urbanizados intermediários	2 EIXOS METROPOLITANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO. 3 CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE CENTRALIDADES.		6 QUALIFICAÇÃO URBANA DE INTERESSE SOCIAL: - Adequar padrões de ocupação; - Adequar a oferta de serviços e equipamentos;
C Recuperação de efeitos negativos da ocupação indevida	4 GESTÃO DAS ÁREAS DE MANANCIASIS:	5 (RE)URBANIZAÇÃO DE ÁREAS DE FUNDO DE VALE	- Promover usos econômicos indutores de empregabilidade da população, novas centralidades, etc.
D Promoção de usos sustentáveis para conservação de recursos naturais, especialmente os hídricos.	- Recuperação e disponibilidade		7 RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS: - Desadensar; - Adequar usos e padrões de ocupações; - Criar novas centralidades e oportunidades de trabalho e renda; - Remover e reassentar população, etc.

Fonte: SÃO PAULO, 2005q.

Nota: Integramos o Programa (Re)Urbanização de áreas de fundo de vale na Diretriz D, por compor Subprograma de Programa de Gestão de Mananciais.

⁸⁰ Este entendimento, porém, não deixa de considerar e de reconhecer melhorias necessárias nos projetos arquitetônicos e urbanísticos da produção da Política Estadual de Habitação, apontadas em vários trabalhos elaborados (FECAMP, 2004; ROMERO; ORNSTEIN, 2003).

⁸¹ **Temas tratados na Agenda Metropolitana:** I) Inclusão social e desenvolvimento econômico; II) Ocupação Urbana e Conservação dos Recursos Naturais; III) Ocupação urbana e infra-estrutura para o desenvolvimento social e econômico; e IV) Planejamento e gestão metropolitana compartilhada: institucionalidade e financiamento.

Diretrizes centrais dos programas previstos pela Agenda Metropolitana: 1) Promover a recuperação e diversificação de funções urbanas em áreas centrais; 2) Promover a qualificação de anéis urbanizados intermediários; 3) Promover a recuperação / correção de efeitos da ocupação indevida; 4) Promover usos sustentáveis visando a conservação dos recursos naturais; e 5) Programas de alcance microrregional ou sem amarração territorial (SÃO PAULO, 2005q).

Apesar da ausência de estratégias políticas e de fóruns legítimos para a condução das propostas à sua concretização, as premissas e diretrizes da Agenda Metropolitana indicam caminhos para a construção de políticas metropolitanas integradas que mereceriam ser retomados, seja visando ações em curto e médio prazo, seja para a (re)construção do papel e da missão da RMSP para o futuro.

Com o objetivo de estabelecer estratégias para a atuação a partir de um foco / eixo articulador de políticas para o equacionamento de passivos e reversão de tendências de ocupação do solo na RMSP, tendo a questão da moradia papel relevante, novos desenhos institucionais e modelos de gestão são destacados. A expectativa é a de garantir à Política Estadual de Habitação na RMSP, em conjunto com a gestão do planejamento metropolitano, ressaltando os seguintes papéis:

- * **Papel de coordenação, regulação e controle de ações em nível metropolitano:** Quando a questão da moradia assume destaque na reconfiguração física e recuperação urbanística e sócio-ambiental da RMSP;
- * **Papel de moderação:** Em função da necessidade de acordar fronteiras e interfaces das diversas políticas setoriais, de abrangência metropolitana, desde o momento das respectivas concepções, execuções e gestões, inclusive para assegurar ganhos de escala e melhor aproveitamento dos recursos, neutralizar ou reduzir suas externalidades negativas;
- * **Papel de execução:** Conforme colocado por Azevedo (2003), ao se referir no papel dos Estados federados em intervenções em assentamentos precários, o papel executor do Governo do Estado é ressaltado: “[...] - quando por fragilidade de setores organizados da sociedade ou do poder municipal – implementar diretamente alguns projetos para setores de baixa renda [...]” (AZEVEDO, 2003, p. 4).

Para finalizar, cabe fazer referência ao planejamento e plano metropolitano e à gestão da Política Estadual de Habitação. Supondo ser o planejamento metropolitano contraponto para a eficiência e sustentabilidade da Política Estadual de Habitação na RMSP, a pesquisa realizada no âmbito desta tese não aponta mudanças em curto prazo sobre esse quesito, pois não se identificaram iniciativas para a implantação de desenhos institucionais, visando a retomada do planejamento metropolitano, a partir das novas abordagens de atuação de um Estado regulador, catalisador e articulador na construção e implantação de políticas públicas, no caso para a RMSP.

Quanto ao plano metropolitano, além da sua ausência, ressentem-se a falta de um conceito para um plano, nem tão geral e nem tão específico, capaz de se constituir em instrumento de orientação e de integração de políticas públicas para a RMSP. Embora os planos metropolitanos tenham considerado a questão da moradia e sua relação com a forma de apropriação do solo metropolitano, degradação ambiental, entre outros aspectos a ela relacionados, a Política Estadual de Habitação na RMSP nunca partiu das diretrizes estabelecidas por esses planos para determinar suas ações e prioridades.

Quanto à gestão da Política Estadual de Habitação, esta gestão ainda se identifica com modelos de atuação centralizada. A tensão entre as premissas da participação, legitimidade e governabilidade e a permanência da atuação da Política Estadual de Habitação na RMSP de forma centralizada e independente de outras políticas permanece até o momento. Contudo, preocupações com a governança e a eficiência dessa política se tornam cada vez mais presentes a partir de meados da década de 90, que podem ser exemplificadas pelas seguintes iniciativas.

1. Tentativas de realizar mudanças na estrutura do órgão executor da Política Estadual de

Habitação, a CDHU: Em 1998, houve a tentativa de internalizar na cultura administrativa desta Cia., premissas de gestão empresarial relativas à racionalidade administrativa, técnica e econômica (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 1997, 1998). Novas mudanças e anúncios das gestões que se sucederam após 98 continuaram demonstrando essa intenção, a exemplo de:

- 1.1. Promoção da integração entre os agentes das diferentes esferas de governo (SÃO PAULO, 1999b, 2002d, 2006b);
- 1.2. Mudança no padrão de localização das intervenções habitacionais, priorizando as regiões metropolitanas e as grandes cidades (Idem; REGIÃO..., 2005);
- 1.3. Mudança no escopo das intervenções, valorizando e priorizando ações de urbanização, regularização, atuação em cortiços e similares (VALLE, 2004);
- 1.4. Mudança na forma de eleger o público alvo prioritário, focando famílias em determinadas situações habitacionais, como risco, favelas, cortiços etc. ao invés de optar pelo sorteio, conforme estabeleceu a Lei Estadual n. 10.310 de 12.05.1999 (SÃO PAULO, 2006b).

2. Iniciativas e intenções de reorganizar o setor habitacional, alinhando os papéis da

Secretaria de Habitação e da CDHU: Entre outras que a antecederam, a atual gestão intenta aumentar e qualificar as suas respostas às demandas habitacionais prioritárias, destacando-se:

2.1. Concentrar a ação na urbanização de favelas. Segundo o atual Secretário de Habitação, Lair Krahenbuhl: “[...] 60% dos recursos estão voltados para isso” (AMORIM, 2007, p. A4);

2.2. O atual Secretário também coloca a disposição de se privilegiar uma gestão compartilhada com o público-alvo, a consulta pública, valorizando a expectativa da população que, segundo ele, já manifestou o desejo “[...] de uma arquitetura diferenciada e de pé-direito mais alto. A distância do piso ao teto nas unidades é de 2,40 metros – o padrão, 2,60 metros” (Idem, *Ibidem*);

2.3. Ainda, o Secretário noticia que “[...] a CDHU também deixará de elaborar a política habitacional, que passará a ser planejada pela Secretaria” (O DESMONTE..., 2007, p. A3).

3. Adoção de programas em parcerias com empresários, associações de moradores e prefeituras (SÃO PAULO, 1999b, 2002d, 2006b);

4. Expectativas de criação de espaços de participação: Nesse sentido a CDHU vem (re)elaborando propostas, desde o início da década de 90, de criação de sistema estadual de habitação, mas que até o momento não se concretizaram (SÃO PAULO, 1999c, 2006b).

Novas promessas se veiculam apontando para um futuro mais promissor para as intervenções habitacionais promovidas pelo GESP na RMSP no que diz respeito à eficiência de seus resultados para as questões habitacionais, porém ainda se manifestam como intenções.

III – MARCOS PARA A HISTÓRIA DA POLÍTICA ESTADUAL DE HABITAÇÃO E ESTABELECIMENTO DE SEUS PRINCIPAIS PERÍODOS DE ATUAÇÃO

Marcos para a história da Política Estadual de Habitação e estabelecimento de seus principais períodos de atuação

Objetivos do capítulo: Pontuar os principais marcos para a estruturação e desenvolvimento da Política Estadual de Habitação e, a partir destes, verificar suas repercussões para o desenvolvimento de seus produtos na RMSP no decorrer de sua história até dezembro de 2004.

Os marcos adotados para a análise e avaliação da Política Estadual de Habitação gravitam, em geral, entre três aspectos: (a) a situação do setor habitacional na estrutura da administração do Governo do Estado; (b) a fonte e o porte dos recursos disponíveis e, por fim, (c) as características dos programas empreendidos (SÃO PAULO, 1991c, 1996b, 1996c, 2006b; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 1997, 1998; FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO, 2002; ROYER, 2002; ARRETICHE; CARVALHO, 1990; FUNDAÇÃO ECONOMIA DE CAMPINAS, 2004; TRANI, 2006, entre outros), aos quais acrescenta-se (d) a forma de eleição de seu público-alvo.

Esses aspectos são estreitamente vinculados e mutuamente condicionados no desenvolvimento dessa política, da mesma maneira que na determinação de seus principais períodos de atuação. Na maior parte das vezes, as mudanças de caráter institucional e administrativo foram decorrentes da origem ou porte de recursos, como a determinação e o desenvolvimento de programas habitacionais promovidos pelo Governo do Estado decorreram da origem ou porte de recursos e/ou da estrutura institucional e administrativa implantada.

Adota-se, porém, a opção de apresentar de forma singularizada esses três aspectos referidos com o objetivo de destacar os principais marcos para o desenvolvimento do setor habitacional no âmbito do Governo do Estado segundo sua natureza, fazendo, sempre que se mostrar necessário, referências às suas interdependências.

(A) Marcos Institucionais. Sobre o papel dos aspectos institucionais para o desempenho das políticas públicas, compartilha-se com as posições dos autores que enfatizam a sua importância para governança eficiente e a governabilidade democrática. Sobre esse tema apontamos as observações de Azevedo:

[...] Ainda que não seja uma panacéia capaz de garantir bom desempenho operacional à “engenharia institucional” tanto cria incentivos à ação de determinados atores, como pode potencializar constrangimentos para outros. Trata-se, portanto, de uma variável de grande centralidade na medida que as táticas e estratégia dos diversos atores são condicionadas pelo formato institucional da política (AZEVEDO, 2003, p. 3, grifo nosso).

Com relação à Política Estadual de Habitação, identificam-se cinco períodos que se destacam no que diz respeito à inserção do setor habitacional na estrutura administrativa do Governo do Estado de São Paulo:

- 1. de 1949 a 1967** - Da criação da CECAP (1949) à sua regulamentação (1964) e início de atuação (1967);
- 2. de 1967 a 1980** - Início da atuação da CECAP como agente promotor (1967), passando a atuar como agente financeiro a partir de 1975 até sua desativação (1980);
- 3. de 1981 a 1987** - Consolidação do setor habitacional na administração do Governo do Estado, que vai da criação da Secretaria Executiva da Habitação (1983) à criação da Secretaria de Estado da Habitação (1987);
- 4. de 1989 a 1990** - Ocorrências de mudanças da estrutura administrativa do Governo do Estado, promovendo aproximações e rupturas do setor habitacional com o planejamento regional / metropolitano (de 14 dez. 1988 a 15 mar. 1991);
- 5. após 1990** – Período estável com relação aos aspectos institucionais.

A seguir; são pontuadas as principais ocorrências e características de cada um dos períodos considerados. Para o seu acompanhamento apresenta-se no Quadro 20 o conjunto dos instrumentos legais que respaldou as mudanças do setor habitacional na estrutura administrativa do Governo do Estado de São Paulo segundo gestão de governo e as mudanças de nome ao longo da história do órgão executor da Política Estadual de Habitação. No Quadro 21 constam os principais marcos com relação à trajetória do setor habitacional na estrutura administrativa do Governo do Estado de São Paulo segundo o período identificado a partir desse recorte.

Quadro 20: Legislação relativa à trajetória do setor habitacional na estrutura administrativa do Governo do Estado

GESTÃO DE GOVERNO / GOVERNADOR (1)		TRAJETÓRIA DO SETOR HABITACIONAL NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (2)	
14/03/4731/01/51	Ademar de Barros	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Lei Estadual n. 483 de 10.10.1949 Cria a autarquia CECAP - Caixa Estadual de Casas para o Povo, vinculada à Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio ▶ Decreto 43.107 (28.02.1964): Regulamenta as funções da CECAP ▶ Lei Estadual n. 10.262 de 31.10.1968. Autoriza a CECAP a obter financiamento do SFH 	CECAP: Caixa Estadual de Casas para o Povo
31/03/63 05/06/66	Ademar de Barros		
06/06/66 30/01/67	Laudo Natel 1º		
31/01/67 04/03/71	Abreu Sodré		
15/03/71 14/03/75	Laudo Natel 2º		
15/03/75 04/03/79	Paulo Egídio	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Lei n. 905 (18.12.1975): Cria a empresa de economia mista Companhia Estadual de Casas Populares (CECAP), que absorve as atividades da autarquia Caixa Estadual de Casas para o Povo, e cria condições para a sua participação no Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), enquanto agente financeiro obtendo recursos do Banco Nacional de Habitação ▶ Decreto n. 15.468 (07.08.1980): Autoriza a desativação da CECAP sob a coordenação do Secretário da Fazenda e com a colaboração das Secretarias da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia e da Economia 	CECAP: Cia. Estadual de Casas Populares.
15/03/79 18/01/81	Paulo Maluf 1º		
19/01/81 13/05/82	Paulo Maluf 1º	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Decreto n. 16.512 (19.01.1981): Transforma a CECAP, vinculada à Secretaria da Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia, em Companhia de Desenvolvimento de São Paulo (CODESPAULO) objetivando obter novas fontes de recursos ▶ Decreto n. 21.592 (03.11.1983): Cria a Secretaria Executiva da Habitação, subordinada diretamente ao Governador, com suporte técnico-administrativo da Secretaria de Economia e Planejamento 	CODESPAULO: Cia. de Desenvolvimento de São Paulo
14/05/82 14/03/83	José Maria Marin		
15/03/8327/03/84	Franco Montoro 1º		
28/03/84 14/03/87	Franco Montoro 2º	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Decreto n. 22.061 (28.03.1984): Vincula a CODESPAULO à Secretaria Executiva da Habitação ▶ Conselho Administrativo da Cia. (22.03.1984): Altera o nome de CODESPAULO para Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH) e o seu estatuto, aumentando o seu campo de ação incluindo a construção de equipamentos urbanos e outras não habitacionais ▶ Decreto n. 26.796 (20.02.1987): Transforma a Secretaria Executiva da Habitação em Secretaria de Estado da Habitação, vinculando-se a ela a CDH ▶ Decreto n. 29.355 (14.12.1988): Extingue a Secretaria da Habitação, que é absorvida pela Secretaria dos Negócios Metropolitanos (SNM), passando a se chamar Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. Esta nova Pasta incorpora as atribuições da SNM no exame e na anuência prévia aos loteamentos e desmembramentos em regiões metropolitanas (definidas pelo Decreto Estadual n. 19.191 de 02.08.1982, conforme art. 13 da Lei Federal n. 6766 de 19.12.1979) e passa a se vincular a ela os seguintes órgãos: EMLASA, EMTU, METRÔ, DOP e CDH 	CDH: Companhia de Desenvolvimento Habitacional
15/03/8714/06/89	Orestes Quércia 1º		
15/06/89 14/03/91	Orestes Quércia 2º	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Decreto n. 29.803 (05.04.1989): A CDH incorpora as responsabilidades da Companhia de Construções Escolares do ESP (CONESP) ▶ Decreto n. 30.052 (15.06.1989): A CDH incorpora as responsabilidades do Departamento de Obras Públicas (DOP) ▶ Conselho Administrativo da Cia. (26.07.1989): Altera o nome de CDH para Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) ▶ Decreto n. 33.136 (15.03.1991): A Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano passa a se chamar Secretaria da Habitação <ul style="list-style-type: none"> • Decreto n. 33.130 (15.03.1991): Vincula a EMLASA à Secretaria de Planejamento e Gestão, antiga Secretaria de Economia e Planejamento. • Lei n. 7.450 (16.06.1991): Cria a Secretaria de Transportes Metropolitanos, incorporando, entre seus órgãos de administração indireta, a EMTU e METRÔ ▶ Decreto n. 33.499 (10.07.1991): Cria o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (GRAPROHAB) vinculado à Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, para centralizar, agilizar o tramite dos projetos habitacionais para apreciação do Estado. ▶ Decreto n. 34.399 (18.12.1991): A Secretaria da Habitação é reorganizada para o campo funcional voltado ao setor habitacional <ul style="list-style-type: none"> • Decreto n. 34.608 (31.01.1992): O DOP, incorporando a CONESP, volta a pertencer à Companhia Paulista de Obras e Serviços, vinculada à Secretaria da Administração ▶ Decreto n. 34.542 (09/01/1992): Atribui à Secretaria da Habitação o exame e a anuência prévia aos loteamentos e desmembramentos em regiões metropolitanas (conforme art. 13 da Lei Federal n. 6766 de 19.12.1979) ▶ Decreto n. 47.817 (09/05/2003): Reafirma a atribuição da Secretaria da Habitação no exame e anuência prévia aos loteamentos e desmembramentos em regiões metropolitanas (conforme Lei Federal n. 6766 de 19. 12.1979, alterada pela Lei n. 9.785 de 29.01.1999) 	CDHU: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
15/03/91 31/12/94	Luiz Antonio Fleury Filho		
01/01/95 31/12/98	Mário Covas 1º		
01/01/99 28/02/01	Mário Covas 2º		
01/03/01 31/12/02	Geraldo Alckmin 1º		
01/01/03 31/12/06	Geraldo Alckmin 2º		

Fontes: SÃO PAULO, 2004c, 2005p; ARRETCHÉ; CARVALHO, 1990;

Site da CDHU. Disponível em: <<http://www.cdhu.sp.gov.br/http/index.htm>>. Acesso em: 31 mar. 2005; Disponível em: <<http://www.cdhu.sp.gov.br/http/instituicao/historia/historia.htm>> Acesso em: 30 fev. 2005

Quadro 21: Principais marcos com relação à trajetória do setor habitacional na estrutura administrativa do Governo do Estado de São Paulo e respectivos períodos, a partir desses marcos

ANO	PRINCIPAIS PERÍODOS COM RELAÇÃO AOS MARCOS INSTITUCIONAIS DO SETOR HABITAÇÃO NO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	ANO	EVOLUÇÃO DO ÓRGÃO EXECUTOR DA POLÍTICA ESTADUAL DE HABITAÇÃO		
1949-1966	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Criação CECAP, vinculada à Secretaria de Indústria e Comércio, 1949. ▶ Sem registro de atuação do setor habitacional do GESP 	1949-1966	CECAP Caixa Estadual de Casas para o Povo		
1967	<ul style="list-style-type: none"> ▶ CECAP atuando com agente promotor com recursos federais, a partir de 1967 	1967			
1968		1968			
1969		1969			
1970		1970			
1972		1972			
1974		1974			
1975		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Criação CECAP, vinculada à Secretaria de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia, 1975 	1975	CECAP Companhia Estadual de Casas Populares	
1976	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Criação do Fundo de Habitação Popular de São Paulo (FUNDHAP-SP), 1975 	1976			
1977		1977			
1978		1978			
1979		1979			
1980		1980			
1981		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mudanças e consolidação do setor habitacional na estrutura administrativa do Governo do Estado, busca de recursos alternativos e início de recursos orçamentários: 	1981	CODESPAULO	
1982	<ul style="list-style-type: none"> * Criação CODESPAULO, 1981; * Criação Sec. Executiva da Habitação, vinculada ao Governador, 1983; * Criação CDH, vinculada à Secretaria Executiva da Habitação, 1984; * Criação Loteria da Habitação, 1986; * Criação Secretaria Estadual da Habitação, 1987. 	1982	Companhia de Desenvolvimento de São Paulo		
1983		1983	CDH Companhia de Desenvolvimento Habitacional		
1984		1984			
1985		1985			
1986		1986			
1987		1987			
1988		1988			
1989		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Integração do setor habitacional com o setor de desenvolvimento urbano e metropolitano (dez.88 a mar.91): * Criação Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, dez. 1988; * Criação CDHU, vinculada à Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, 1989. 		1989	CDHU Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
1990		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Criação do ICMS-Habitação, dez. 1989. ▶ Criação do Fundo de Financiamento e Investimento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano do ESP (FIDHU), 1990. 		1990	
1991		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Setor habitacional consolidado na estrutura administrativa do Governo do Estado de São Paulo * Secretaria Estadual da Habitação, 1991 * CDHU, vinculada à Secretaria Estadual da Habitação, 1991 ▶ Disponibilidade de recursos próprios não onerosos para a produção e o financiamento habitacional (notadamente de origem fiscal: ICMS-Habitação) ▶ Tendência à diversificação de programas, de demandas atendidas e à descentralização da execução da Política Estadual de Habitação ▶ Atuação crescente na RMSP, tendendo a representar 50% da produção total da Política Estadual da Habitação ▶ Não ocorrem mudanças institucionais do setor habitacional na estrutura do GESP no período 	1991		
1992	1992				
1993	1993				
1994	1994				
1995	1995				
1996	1996				
1997	1997				
1998	1998				
1999	1999				
2000	2000				
2001	2001				
2002	2002				
2003	2003				
2004	2004				

Fontes: SÃO PAULO, 2004c, 2005p; ARRETCHÉ; CARVALHO, 1990;

Site da CDHU: Disponível em: <<http://www.cdhu.sp.gov.br/http/indexhtm.htm>>. Acesso em: 31 mar. 2005;

Disponível em: <<http://www.cdhu.sp.gov.br/http/instituicao/historia/historia.htm>> Acesso em: 30 fev. 2005

(A.1) Da criação da CECAP (1949) à sua regulamentação (1964). O primeiro órgão do Governo do Estado de São Paulo voltado especialmente para tratar da questão habitacional foi a Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP), autarquia vinculada à Secretaria do Trabalho, criada pela Lei Estadual n. 483 de 10.10.1949 durante a primeira gestão do governador Ademar de Barros (14.03.47 a 31.01.51). No entanto, a regulamentação de suas funções ocorre somente em 1964, quase quinze anos depois, por meio do Decreto n.43.107 de 28.02.1964.

No final da década de 40, as necessidades habitacionais da população de baixa renda já estavam presentes no Estado de São Paulo, especialmente na capital (GROSTEIN, 1998), o que justificaria a criação de um órgão na instância da administração pública estadual para o enfrentamento dessas necessidades. A criação da CECAP, porém, não significava o propósito do Governo do Estado atuar prontamente na questão da moradia.

Segundo Bonduki (1998, p. 121-122), na época, os objetivos para a criação da CECAP se vinculavam à legitimidade política, por meio de dois enfoques diversos:

a) Sinalizar futuras alternativas à população em situação de carência habitacional: A expressão do Governo do Estado em dispor-se na promoção de medidas para enfrentar os problemas sociais urbanos, entre eles o da habitação, crescentes na época, contava com a aprovação popular e, conseqüentemente, acarretava ganhos políticos.

Esta postura, de um lado, estava em consonância com o papel do Estado interventor, que naquele momento se firmava no país ao lado do processo de urbanização, que ganhava maior ritmo. De outro, o anúncio da criação da CECAP trazia esperanças à população urbana de baixa renda, já em situação de carências habitacionais.

b) Atender interesses econômicos do setor imobiliário: Com a criação da CECAP, o governo paulista traz para a sua esfera de responsabilidade a construção de casas populares e, assim, firma a sua oposição à intenção do Governo Federal em estabelecer o recolhimento, pelos Estados, de contribuição obrigatória de 1% sobre as transações imobiliárias, a partir de um determinado valor.

Essa contribuição havia sido estabelecida visando prover recursos para as ações da Fundação da Casa Popular (FCP), criada pela União em 01.05.1946. A posição do Governo do Estado, contrária

a essa contribuição, satisfazia os interesses de grupos ligados ao setor da construção civil, que temiam o fortalecimento da FCP como um provável entrave às suas ações no campo da construção de empreendimentos privados⁹⁹.

Apesar das atividades da CECAP terem sido regulamentadas em 1964, por meio do Decreto n.43.107 de 28 de fevereiro daquele ano, a falta de recursos orçamentários, somado à falta de um sistema financeiro que desse suporte para as ações do setor habitacional estadual, faz com que este órgão comece a atuar somente a partir de 1967.

(A.2) Início da atuação da CECAP (1967) e sua desativação (1980). A CECAP começa atuar, de fato, em 1967, como agente promotor na produção e comercialização de habitação, lotes urbanizados, entre outras respostas às demandas habitacionais, conforme regras estabelecidas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 21 de agosto de 1964, e pelo Sistema Federal de Habitação (SFH), criado em 13 de setembro de 1966¹⁰⁰.

Como agente promotor, a CECAP utilizava recursos federais repassados pela Caixa Econômica do Estado de São Paulo (CEESP). A partir da promulgação da Lei n.10.262 de 31.10.1968, a CECAP fica autorizada a obter financiamento diretamente do SFH. Posteriormente, por meio da Lei n.905 de 18.12.1975, a Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP), autarquia, é transformada em

⁹⁹ Os objetivos da Fundação da Casa Popular, entre outros eram (BONDUKI, 1998, p. 115-123; SACHS, 1999, p. 112):

- (a) promover, em todo o país, a construção de moradias;
- (b) estabelecer critérios para construção social, apoiar a indústria de materiais de construção;
- (c) atuar em matéria relativa à locação ou acesso à moradia;
- (d) promover obras de saneamento, entre outras medidas.

Os recursos previstos para essas ações seriam de dotações orçamentárias, complementados pela referida contribuição de 1% sobre as transações imobiliárias, a qual não chegou de fato a ser viabilizada, em função da oposição dos Estados. Os Estados da Federação se colocavam especialmente contrários a essa contribuição obrigatória, por entenderem que:

1^ª) essa contribuição seria inconstitucional;

2^ª) não havia acordo com relação aos possíveis custos administrativos e políticos que o seu recolhimento certamente acarretaria;

3^ª) grupos ligados à construção civil, e com influência nas decisões dos governos estaduais, temiam que o fortalecimento das ações da Fundação da Casa Popular restringisse suas ações, dificultando a obtenção de materiais de construção para empreendimentos privados, interrompendo créditos para incorporações imobiliárias, entre outros.

¹⁰⁰ O período de 64 a 67 é marcado pela criação e estruturação de um sistema financeiro federal, acompanhado de um determinado conceito de ação, qual seja: a produção de casas novas e próprias para atender segmentos da demanda que não equacionavam sua necessidade habitacional via mercado formal. Estes segmentos compunham os seguintes mercados (BRASIL, 1996, p. IV, Anexo):

- **mercado popular:** formado por famílias com rendas de até 3 salários mínimos;
- **mercado econômico:** formado por famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos.

Visando alcançar este objetivo, gera-se, a partir da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) pela Lei Federal n.4.380 de 21.08.1964 e do Sistema Federal de Habitação (SFH), pela Lei Federal n.5.107 de 13.09.1966, a organização de agentes públicos e privados para a produção e comercialização de habitações. Estes agentes se articulam e concentram recursos e esforços à produção de novos espaços urbanos com reflexo na expansão urbana para os setores periféricos das cidades.

Com a finalidade de aumentar os recursos para a produção de habitações para a população de baixa renda, em 1966 é criado o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), pela Lei Federal n. 5.107 de 13.09.1966. Visando a capitalização destes recursos, porém, passa a ocorrer a sua transferência para programas habitacionais voltados para populações de rendas mais altas, como para programas de saneamento capazes de suportar índices mais elevados de taxas de juros, além de oferecer maior garantia de retorno dos investimentos.

Desta forma, os propósitos iniciais do BNH e SFH, voltados à produção de habitações para a população de baixa renda, começam a se perder (SÃO PAULO, 1988e, p. 5-8).

Como exemplo dessa transferência de propósitos, os dados fornecidos pelo BNH para o período de 1972 a 1976 informam que 43,8% das alocações de recursos foram destinados para intervenções de saneamento, 29,7% voltados à habitação, 14,2% visavam ações de desenvolvimento urbano e 12,3% de transporte urbano (SCHMIDT, 1983, p. 130).

Companhia Estadual de Casas Populares (CECAP), empresa de economia mista, passando a atuar também como agente financeiro na captação de recursos diretamente do BNH (SÃO PAULO, 1996b).

O art. 1º da Lei n.905/75 autoriza o Poder Executivo Estadual a participar do Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), o que passa a ocorrer através da nova CECAP, com uma pretensão ambiciosa:

[...] destinado a promover a ascensão social das famílias urbanas com renda equivalente a até cinco salários-mínimos e a propiciar, em relação a essas famílias:
 I - redução gradual, até sua eliminação do déficit habitacional;
 II - atendimento da demanda de habitações das novas famílias;
 III - condições para melhoria e ampliação de habitações já existentes;
 IV - acesso aos serviços urbanos essenciais; e
 V - estímulo e fornecimento da capacidade de organização comunitária.
 (Lei n.905/75, art. 1º, grifo nosso).

O Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), a ser desenvolvidos pelos Estados, previa a concessão de financiamentos para um conjunto de ações: a aquisição de lotes urbanizados ou de habitações terminadas, melhoria ou ampliação de unidades habitacionais, a aquisição de lotes urbanizados. Os locais prioritários estabelecidos para essas ações eram: cidades com população igual ou superior a 50 mil habitantes; área metropolitana de São Paulo; pólos de desenvolvimento urbano; ou cidades com atividades econômicas geradoras de empregos suficientes à garantia da viabilidade de novos projetos habitacionais, conforme art. 2º, I, II e III da Lei n. 905/75.

Destaques do período de 1967 a 1980:

- ✓ **A atuação da CECAP como agente financeiro e, após 1975, como agente promotor.**
- ✓ **A elaboração do primeiro Plano Estadual de Habitação:** No início da gestão do governador Paulo Egídio (15.03.75 a 14.03.79), em função da perspectiva de obter recursos federais para a atuação no setor habitacional (SÃO PAULO, 1991c, p. 18). Deste plano, não se dispõe de registros, ou de referências sobre repercussões específicas que tenha trazido para a atuação do Estado no setor habitacional.
- ✓ **A criação do Fundo de Habitação Popular de São Paulo (FUNDHAP-SP):** Este foi o primeiro fundo criado no âmbito do Estado, voltado ao setor habitacional. Previa a captação de eventuais recursos, além daqueles provenientes do Governo Federal destinados ao refinanciamento das parcelas correspondentes à participação do Estado nos investimentos habitacionais enquadrados no PLANHAP (art. 3º da Lei n. 905/75).

(A.3).Mudanças e Consolidação do setor habitacional na administração do Governo do Estado (de 1981 a 1987). A consolidação do setor habitacional na estrutura administrativa do Governo do Estado de São Paulo se relaciona diretamente com a crescente escassez de recursos federais para a produção habitacional, somada à desmontagem do Sistema Federal de Habitação. As crises

econômicas que se sucederam após 1970, com repercussões no aumento da inflação, do desemprego, da inadimplência nos financiamentos habitacionais do BNH, entre outras, reduzem os recursos do Sistema Federal de Habitação e deflagram uma profunda crise nesse Sistema, tanto quanto no padrão de intervenção do Estado nas áreas urbanas. Como referência da queda de investimento público nas áreas urbanas, tem-se a queda da participação do SFH no PIB de 2,7% em 1980 para 0,3% em 1986 (MELO, 1995, p. 253), além da dependência de recursos externos para os setores urbanos da década de 80. O BNH, por exemplo, que em 1980 tinha 1,3% de financiamentos externos em seus investimentos urbanos, passa a ter 13,5% em 1987 (MELO, 1995, p. 252).

A partir de 1983 se inicia a desmontagem do SFH e, apesar dos estudos que se desenvolviam na época para a reestruturação do BNH, o Banco Nacional de Habitação é extinto pelo Decreto Federal n. 2.291 de 21.11.1986, passando à Caixa Econômica Federal (CEF) as suas funções de financiamento e repasse de recursos. A partir de então, Os financiamentos habitacionais para a população de baixa renda, com juros financiados e com recursos do FGTS, passaram a ser realizados por intermédio das Cooperativas Habitacionais (COHAB's) (BRASIL, 1996, p. IV, Anexo). Após a extinção do Banco Nacional de Habitação, em 1986, ocorrem continuas mudanças institucionais no âmbito federal, mas com registros de descontinuidade das políticas e dos programas habitacionais (Ibidem, p.V, Anexo) e com recursos cada vez mais limitados para empréstimos, adiantamentos e repasses para agentes financeiros e promotores estaduais e municipais (ARRETCHE; CARVALHO, 1990, p. 39).

A falta de recursos para investimentos em políticas urbanas, mais os efeitos da conjuntura econômica da época, que combinava o declínio da produção e do emprego com inflação acelerada, refletem-se especialmente nos grandes aglomerados urbanos. Nesse contexto, prolifera-se na RMSP a formação de favelas em terrenos invadidos, como a criação de novos bairros de classe média segregados nas periferias em função dos impactos da crise econômica, inclusive para este segmento social (LAGO; RIBEIRO, 1996, p. 43).

Em função desse quadro de crise sócio-econômica, a década de 80 passou a ser identificada, por alguns analistas, como sendo a década perdida. Segundo Melo (1995, p. 255), no entanto, a década perdida para as metrópoles seria a década de 90, uma vez que ao lado da concentração de pobreza e da crise econômica, ocorre nesta década a desmontagem dos órgãos de planejamento

metropolitano e a fragmentação de políticas, inclusive na RMSP, como também observa Dantas (2004).

Diante da escassez de recursos federais, a atuação do Governo do Estado de São Paulo na questão habitacional dependeria da busca de outros recursos. E neste sentido, começaram a ocorrer mudanças na estrutura do setor habitacional na administração do Governo do Estado de São Paulo:

- a) Em 1981 a Companhia Estadual de Casas Populares (CECAP) é transformada em Companhia de Desenvolvimento de São Paulo (CODESPAULO): Esta mudança ocorre pelo Decreto n.16.512 de 19.01.1981, na gestão do governador Paulo Maluf (15.03.79 a 18.01.81 e 19.01.81 a 13.05.82), visando adequar a estrutura institucional do setor de habitação para a busca de outras fontes de financiamento.
- b) Em 1983 é criada a Secretaria Executiva de Habitação, subordinada diretamente ao Governador: Por meio do Decreto n.21.592 de 03.11.1983, esta Secretaria é criada na gestão do governador Franco Montoro (15.03.83 a 27.03.84 e 23.03.84 a 14.03.87), prevendo-se para esta, o suporte técnico-administrativo da Secretaria de Economia e Planejamento. A partir da criação da Secretaria Executiva de Habitação, o Governo do Estado anuncia a disposição de prever recursos orçamentários para intervenções habitacionais.
- c) Em 1984, a Companhia de Desenvolvimento de São Paulo (CODESPAULO) muda de nome para Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH) e se vincula à Secretaria Executiva de Habitação: A mudança de nome da CODESPAULO para CDH ocorre por deliberação da Assembléia do Conselho Administrativo dessa Cia. em reunião realizada em 22.03.1984, e a sua vinculação à Secretaria Executiva de Habitação, pelo Decreto n. 22.061 de 28.03.1984. A partir dessa vinculação, a CDU se torna o órgão executivo da Política Estadual de Habitação.
- d) Em 1987, a Secretaria Executiva de Habitação se transforma em Secretaria de Estado da Habitação: Essa transformação ocorre na Gestão do governador Orestes Quéricia (15.03.87 a 14.03.89 e 15.06.89 a 14.03.91), pelo Decreto n.26.796 de 20.02.1987.

Destaques do período de 1981 a 1987:

- ✓ **Órgão executor da Política Estadual de Habitação:** A Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH) se firma para assumir este papel;
- ✓ **Dotação de recursos do orçamento do GESP para programas habitacionais estaduais:** A partir da criação da Secretaria Executiva de Habitação, em 1983, o GESP passa a prover recursos para a sua atuação na questão da moradia;
- ✓ **Secretaria de Estado da Habitação:** Com a criação desta secretaria, em 1987, altera-se o status do setor habitacional no âmbito da administração do governo.

(A.4) Aproximações e rupturas do setor habitacional com planejamento metropolitano (de 14 dez. 1988 a 15 mar. 1991) Durante as gestões do governador Orestes Quércia (15.03.87 a 14.06.89 e de 15.06.89 a 14.03.91) ocorrem alterações relevantes na estrutura administrativa do Governo do Estado de São Paulo (GESP) com relação ao setor habitacional. Buscava-se reestruturar a administração pública, direta e indireta, por grupos de funções correlatas ou complementares. Desta forma, as intenções apresentadas se alinhavam ao discurso político do Plano Nacional de Desenvolvimento, previsto para o período de 1986 a 1989, realizado pelo então Governo da Nova República, instaurado imediatamente após o término do governo militar (SÃO PAULO, 1988e, p.12-14):

O objetivo esperado com essas reformas era o de implantar ações integradas de infra-estrutura urbana, educação, transporte e habitação, para enfrentar o quadro de crise sócio-econômica e urbana da época (SÃO PAULO, 2004c, p.10).

A partir das premissas das reformas anunciadas, são empreendidas as seguintes mudanças:

a) A Secretaria de Habitação é extinta e transformada em Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, que absorve a Secretaria dos Negócios Metropolitanos: Estas mudanças ocorrem por meio do Decreto n.29.355 de 14.12.1988. Vinculam-se a esta nova Pasta as seguintes empresas públicas:

- i) Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. (EMPLASA);
- ii) Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos S.A. (EMTU);
- iii) Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRÔ);
- iv) Departamento de Obras Públicas (DOP);

- v) Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH). Em continuidade a estas mudanças, incorporam-se à CDHU:
- v.a) Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo (CONESP), por meio do Decreto n. .29.803 de 05.04.1989;
- v.b) Departamento de Obras Públicas (DOP), por meio do Decreto n. 30.052 de 06.06.1989.
- b) A Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH) passa a se chamar Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU): Essa mudança de nome, que se mantém até hoje, ocorre em 26 de julho de 1989, em reunião da Assembléia do Conselho Administrativo da CDH.
- c) A Secretaria de Habitação assume as responsabilidades para realizar a anuência prévia de parcelamento do solo, no âmbito do Estado, conforme previsto no art. 13 da Lei Federal n. 6.766 de 19.12.1979: Até então essas responsabilidades eram da Secretaria dos Negócios Metropolitanos, em função do Decreto Estadual n. 19.191 de 02.08.1982, passando para a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano pelo Decreto n. 29.355 de 14.12.1988.
- d) Cria-se o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (GRAPROHAB) vinculado à Secretaria da Habitação: O Decreto n. 33.499 de 10.07.1991 cria o GRAPROHAB vinculado à Secretaria de Habitação, com o objetivo de “[...] centralizar e agilizar o trâmite dos projetos habitacionais apresentados para a apreciação no âmbito do Estado”. Esta atribuição foi reafirmada pelo Decreto n. 34.542 de 09.01.1992 e posteriormente, pelo Decreto n. 47.817 de 09.05.2003 (SÃO PAULO, 2004d).

No início da gestão do governador Luiz Antonio Fleury Filho (15.03.91 a 31.12.94), passado cerca de 2 anos e 3 meses (27 meses), o desenho administrativo aproximando o setor habitacional do setor de desenvolvimento regional / metropolitano se desfaz:

- A Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano volta a se denominar apenas Secretaria da Habitação e redireciona o seu campo de ação para o setor habitacional: Respectivamente por meio do Decreto n. 33.136 de 15.03.1991 e do Decreto n. 34.399 de 18.12.1991.

- A CDHU, também, reorienta o seu campo funcional para o setor habitacional¹⁰¹.

Apesar da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano ter mantido em seu nome a identificação da sua ação com o desenvolvimento urbano / regional, essa Cia. nunca se estruturou, de fato, para exercer funções relativas a esse campo de ação, à exceção das aproximações necessárias à viabilização técnica e legal, como para a habitabilidade das intervenções habitacionais.

Durante o período em que a CONESP e o DOP estiveram vinculadas à CDHU, ou que a Secretaria de Habitação e de Desenvolvimento Urbano assumiu as atribuições do desenvolvimento urbano regional / metropolitano, a forma de gerir e implantar as intervenções habitacionais do GESP não sofreu alterações. A Secretaria de Habitação e a CDHU continuaram voltadas à construção de habitações de forma independente de outras políticas e de forma centralizada.

O planejamento urbano regional / metropolitano no nível do Governo do Estado ainda carece de uma reorganização racional e funcional, com vista a superar a fragmentação das funções a ele relativas na estrutura administrativa estadual. Ressaltam-se alguns aspectos que constam do Esquema 1:

- a) As Agências de Desenvolvimento Metropolitano, criadas até o momento, estão vinculadas à Secretaria dos Transportes Metropolitanos, que não tem como função precípua o planejamento urbano regional / metropolitano no nível estadual;
- b) A atuação dessas Agências não tem gerado oportunidades, facilidades, ou orientação ao desenvolvimento de uma Política de Habitação do Estado integrada com as demais políticas setoriais do Governo do Estado nas respectivas regiões metropolitanas;
- c) A Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA), vinculada à Secretaria de Economia e Planejamento, ainda não adquiriu a função técnica e o status institucional que a princípio lhe seriam devidos, como a de orientar as ações intersetoriais nas metrópoles por

¹⁰¹ Outras alterações pertinentes ao processo de (re) setorização das funções públicas estaduais relacionadas ao desenvolvimento regional / metropolitano que merecem destaque são as seguintes (SÃO PAULO, 2004c):

- **EMPLASA:** A Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. (EMPLASA) é transferida, inicialmente para a Secretaria de Planejamento e Gestão, conforme Decreto n.33.130 de 15.03.1991. Após, para a Secretaria de Transportes Metropolitanos, por meio do Decreto n.39.895 de 01.01.1995. E por fim, à Secretaria de Economia e Planejamento, como Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA), por meio do Decreto n.45.564 de 01.01.2003;
- **Secretaria de Transportes Metropolitanos/METRO/EMTU/CPTM:** Cria-se a Secretaria de Transportes Metropolitanos, vinculando-se a ela as seguintes empresas: Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos S.A. (EMTU), Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRÔ); e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), segundo o Decreto n.7.450 de 16.06.1991;
- **CONESP/DOP:** A Companhia de Construção Escolares do Estado de São Paulo (CONESP) é incorporada ao Departamento de Obras Públicas (DOP), o qual volta a pertencer à Companhia Paulista de Obras e Serviços, vinculada à Secretaria da Administração, conforme Decreto n. 34.608 de 31.01.1992.

meio de instrumentos efetivos de planejamento e gestão regional metropolitana, entre outros;

- d) A Secretaria de Habitação se mantém como o órgão estadual responsável pela anuência prévia para os casos de parcelamento do solo para fins de habitação. Porém, a partir da reorientação do seu campo de ação para o setor habitacional, em dezembro de 1991, essa Pasta deixou de ter a função de atuar no setor de desenvolvimento urbano metropolitano. Como não há na sua estrutura amparo à construção de uma base técnica, legal, gerencial e político-administrativa voltada ao estabelecimento de diretrizes estaduais urbanas metropolitanas e regionais de parcelamento do solo para fins de habitação (SÃO PAULO, 2004c).

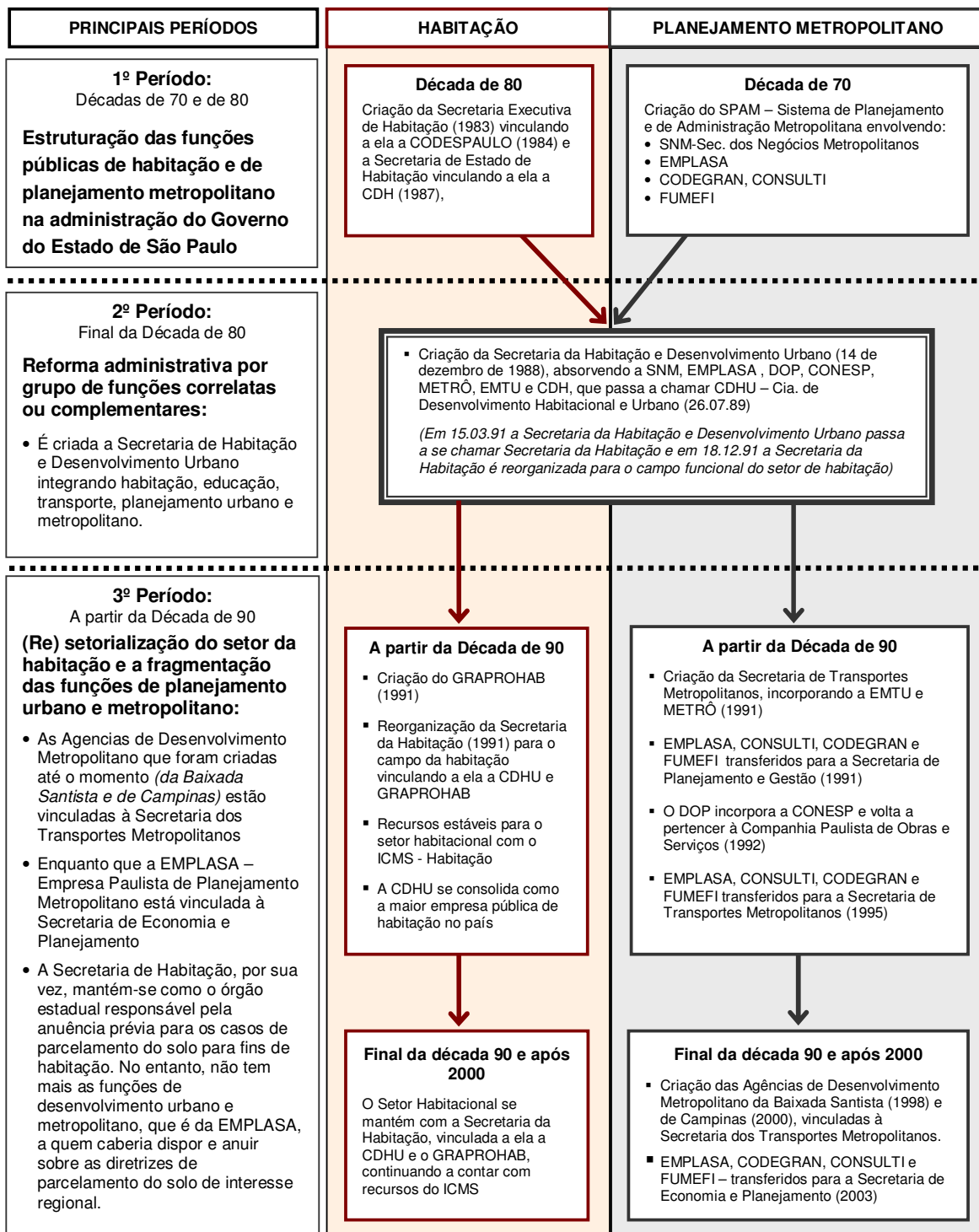
Destaques do período de dezembro de 1988 a março de 1991 (cerca de 27 meses):

- ✓ **Mudanças na estrutura administrativa, mas sem efetivar as expectativas anunciadas:** As mudanças administrativas não repercutiram na forma de concepção, articulação, efetivação e gestão das intervenções habitacionais do Governo do Estado com os demais setores.

Após 1991, finalizada a reorganização dos campos funcionais da Secretaria do Estado da Habitação e da CDHU para o setor habitacional, não ocorreram outras mudanças institucionais neste setor.

No Esquema 1 constam de forma esquemática, as aproximações e rupturas do setor de habitação com os setores de planejamento urbano metropolitano / regional na estrutura administrativa do Governo do Estado de São Paulo.

Esquema 1: Transformações e aproximações do setor de habitação com o setor de planejamento regional / metropolitano na estrutura administrativa do Governo do Estado de São Paulo



Fonte: Esquema elaborado a partir dos dados em **Esquema 1. Periodização das Transformações na Organização Institucional do Estado**. In: SÃO PAULO, 2004c, p. 5. Adota-se, porém, outra referência para o estabelecimento do terceiro e último período de (re)setorialização das funções de planejamento regional/metropolitano

(B) Marcos com relação aos recursos. Identificam-se três períodos com relação aos recursos utilizados no financiamento das ações da Política Estadual de Habitação, conforme segue, cabendo destacar as tentativas do Governo do Estado em buscar fontes alternativas aos recursos federais na década de 80 e após 1990 quando se dispõe de recursos não onerosos e significativos para as ações dessa política:

1. de 1967 a 1980: Dependência de recursos federais. Como já colocado, a CECAP inicia a sua atuação em 1967, autarquia, como agente promotor e após 1975, empresa de economia mista, passa a atuar também como agente financeiro no âmbito dos programas estabelecidos pelo Sistema Federal de Habitação / Banco Nacional de Habitação.

2. de 1981 a 1989: Busca de recursos alternativos.

3. após 1990: Disponibilidade de recursos próprios não onerosos de origem tributária (ICMS - Habitação). De 1990 a 1998 há um aumento vertiginoso de recursos para a promoção habitacional acompanhado de um aumento dessa produção. Após 1998, porém, se expressam dificuldades para a manutenção do ritmo de produção verificado nos primeiros oito anos com recursos do ICMS - Habitação.

Em função da escassez de recursos federais, se iniciam transformações institucionais na estrutura administrativa do Estado, com a criação da CODESPAULO em 1981, visando adequá-la para a busca de recursos de outras fontes, sem no entanto, alcançar o êxito esperado.

Com a criação da Secretaria Executiva de Habitação, em 1983, há o anúncio do Governo do Estado de dispor de recursos orçamentários, o que se efetiva posteriormente: em 1985, com o lançamento do Programa PMH no Interior do Estado e a partir de 1986, com o início de desapropriação de terrenos na RMSP para o Programa SH1, e em 1987 com o lançamento deste Programa.

Com relação às tentativas do Governo do Estado de obter recursos não onerosos para o setor habitacional se destacam: a loteria da habitação, o Fundo de Financiamento e Investimento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo e os recursos do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

► **Loteria da Habitação:** A primeira tentativa do Governo do Estado de obter recursos não onerosos para o setor habitacional ocorreu com o restabelecimento da Loteria Estadual de São Paulo, com o nome de Loteria da Habitação, por meio da Lei n. 5.256 de 24.07.1986. Esta Lei previa recursos para crédito subsidiado, determinando em seus artigos 2º e 3º:

Art. 2º - O resultado líquido da exploração do serviço da Loteria da Habitação será convertido em FUNDO ROTATIVO ESPECIAL destinado a investimento na área social, a ser aplicado exclusivamente na concessão de linhas de crédito subsidiados para financiamento da habitação popular e de sua infra-estrutura básica.

Art. 3º - Serão garantidos aos Municípios 50% do resultado líquido da Loteria na proporção da sua respectiva arrecadação, cabendo os 50% restantes ao Estado, sempre dentro da utilização prevista no Artigo anterior.

§ Único – Dos recursos a que se refere deste Artigo, 5% do Estado e 5% dos Municípios serão necessariamente destinados à construção de equipamentos comunitários, de creches, clínicas médicas e dentárias, postos de saúde e parques infantis, dentro dos projetos habitacionais. (grifo nosso)

Após a Lei n. 5.256/86, foram editados decretos e resoluções da Secretaria da Habitação e promulgadas duas outras leis, que trataram dos recursos da Loteria da Habitação. Estes instrumentos estabeleceram mudanças com relação aos objetos passíveis de aplicação, renda das famílias a serem beneficiadas e gestão dos recursos, que foi se centralizando no poder público estadual, ficando a cargo da Secretaria da Habitação o estabelecimento dos programas habitacionais que utilizariam os recursos da Loteria (art. 2º e art. 6º, III, respectivamente da Lei n.10.871 de 10.09.2001 e do Decreto n. 46.549 de 18.02.2002).

Apesar das tentativas do Governo do Estado em contar com a Loteria da Habitação como uma fonte de recursos para o setor habitacional, os recursos obtidos de sua exploração não tiveram repercussões significativas para a Política Estadual de Habitação, à exceção de um curto período de tempo, de 1986 a 1989, que estes recursos permitiram alavancar algumas ações nos programas então em curso.

Outro aspecto a destacar é a descontinuidade da exploração da Loteria da Habitação, que desde a sua criação vem sendo questionada na sua constitucionalidade. Inicialmente com base no Decreto-Lei n. 204 de 27.02.1967, que definiu a atividade de loteria como serviço público exclusivo da União, embora mantendo as loterias estaduais já existentes até aquela data. Depois pelo art. 22, XX, da Constituição Federal de 1988, que estabelece competência privativa da União para dispor sobre sistemas de sorteios (PORFÍLIO, 2007).

Desta forma, a Loteria da Habitação ora foi bloqueada pelo Governo Federal e seus recursos foram destinados à Previdência Social (SÃO PAULO, 1996b, p. 2), ora foi suspensa pelo próprio Governo do Estado. Os recursos que ainda existem no Fundo Estadual de Habitação, estabelecido pela Lei n. 10.871 de 10.09.2001 para absorver o resultado líquido da Loteria da Habitação, vêm sendo repassados pela Secretaria da Habitação aos municípios, mediante convênios firmados, para ações modestas de melhorias urbanas e habitacionais.

► **Fundo de Financiamento e Investimento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (FIDHU):** No período em que o setor habitacional e de planejamento urbano metropolitano estavam vinculados à Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, o Governo do Estado de São Paulo cria o FIDHU por meio da Lei n. 6.756, de 14.03.1990, com os objetivos principais de:

1. Concentrar recursos de diversas fontes¹⁰², incluindo dos orçamentos fiscais do Estado, dos municípios e da União;
2. Captar recursos do mercado por meio da venda de quotas ou certificados de participação de seus bens¹⁰³ e
3. Financiar e investir em projetos de assentamento humano destinados à população de diferentes níveis de renda, viabilizando o acesso à habitação e serviços urbanos (art. 2º, Lei n. 6.756 de 14.04.1990).

O Poder Executivo ficava autorizado a doar quotas de sua propriedade do Fundo, para completar o preço de imóveis em aquisição por famílias comprovadamente carentes (art. 8º, Lei n. 6.756 de

¹⁰² Conforme art. 6º da Lei n. 6.756/90, fariam parte do FIDHU os seguintes recursos:

- I - dotações orçamentárias que lhe forem atribuídas;
- II - contribuições e doações de pessoas jurídicas de direito público e privado;
- III - contribuições e doações de organismos internacionais;
- IV - recursos financeiros, obtidos mediante a colocação de quotas ou certificados de participação;
- V - imóveis ou bens de propriedade da Administração Centralizada ou Descentralizada estadual e/ou municipal que lhe venham a ser transferidos para o cumprimento de suas finalidades;
- VI - terrenos de propriedade privada, de pessoas físicas ou jurídicas, que lhe venham a ser transferidos para desenvolvimento de projetos de assentamento humano;
- VII - recursos financeiros provenientes do orçamento fiscal do Estado e Municípios, destinados à execução de obras de infra-estrutura e equipamentos urbanos e comunitários de sua responsabilidade;
- VIII - recursos financeiros provenientes de adquirentes que desejam usar seu depósito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço como poupança ou parte de pagamento de habitação própria junto ao Fundo;
- IX - rendas provenientes da aplicação de seus recursos; e
- X - quaisquer outras rendas eventuais.

Parágrafo único: Os recursos financeiros oriundos do orçamento fiscal da União para execução dos projetos de assentamento humano no Estado deverão, obrigatoriamente, ser repassados para o Fundo de Financiamento e Investimento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo”.

¹⁰³ Conforme Art. 7º da Lei n. 6.756/90, “Os bens que vierem a constituir o patrimônio do Fundo serão considerados bens públicos dominicais, nos termos do artigo 66, inciso III do Código Civil Brasileiro, ficando, desde já, autorizado seu uso individual e alienação, dispensada a licitação, desde que para atender os fins precípuos desta lei e praticado o preço de mercado.

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

14.04.1990), sendo que as quotas do Estado somente poderiam subsidiar moradias populares e serviços de infra-estrutura a elas relacionados (art.10, Lei n.6.756 de 14.04.1990). Também, os investimentos públicos no Fundo deveriam ser destinados, necessariamente, a moradias para a população de baixa e média renda (art.12, Lei n. 6.756 de 14.04.1990).

Este fundo apresentava a proposta de implantar uma nova mecânica de acesso às habitações de interesse social. As habitações promovidas com os recursos do FIDHU fariam parte de seu patrimônio e seriam cedidas ao público-alvo, mediante cessão de uso onerosa, diferente dos procedimentos de financiamento do BNH que adotava a emissão de créditos hipotecários (ARRETCHE; CARVALHO, 1990, p. 41).

Para o acesso às habitações, previa-se o pagamento de uma taxa mensal, que funcionaria ao mesmo tempo como caução para o uso do imóvel e como quota de participação no FIDHU. Quando o valor das quotas adquiridas atingisse o valor previsto de venda da habitação, seria feita a transferência da posse e do domínio da habitação do Fundo para o adquirente/investidor.

A criação do FIDHU gerou na época expectativas opostas. De um lado, por ele prever a captação de recursos financeiros do mercado e a adoção de mecanismos para garantir o equilíbrio financeiro das aplicações dos recursos, havia o temor que o FIDHU acabaria por excluir do atendimento a população de baixa renda, objeto precípua da Política Estadual de Habitação. De outro lado, acreditava-se que o FIDHU atrairia a participação e a captação de recursos do mercado, possibilitando aumentar significativamente a oferta de recursos para o setor habitacional. Para o setor da construção civil, o FIDHU era visto com apreço e considerado um importante instrumento à produção habitacional no Estado de São Paulo (ARRETCHE; CARVALHO, 1990, p. 41; ROYER, 2002, p. 67).

O FIDHU não evoluiu, nunca foi regulamentado, como não teve nenhuma influência para o financiamento da Política Estadual de Habitação, mas alguns de seus princípios continuaram a inspirar iniciativas posteriores. Algumas se concretizaram, como o princípio do equilíbrio econômico financeiro dos investimentos na promoção de empreendimentos, orientando a política de subsídio colocada em prática a partir de 1991 pela CDHU. Outras ainda pairam como um desejo latente, como a captação de recursos do mercado, retornáveis, para se compor com recursos públicos, não retornáveis, na promoção habitacional de interesse social.

► **ICMS-Habitação:** Aliado aos esforços do Governo do Estado para viabilizar recursos não onerosos para a construção de habitações de interesse social, estava, na época, o interesse do setor da indústria da construção civil: um dos setores que mais se ressentia com as crises econômicas do final da década de 80 e com a falta de recursos federais para o financiamento das políticas públicas.

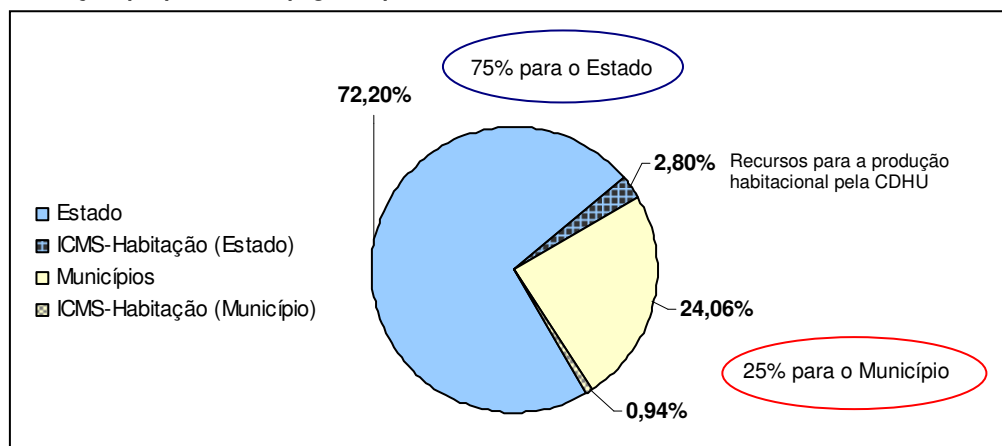
Conforme expectativa já colocada quando da criação do BNH em 1964, esse setor vislumbrava na Política Habitacional e na construção de moradias populares um meio para superar o seu atual estágio de retração. Essa expectativa se expressava nos encontros e fóruns realizados no período de 1987 a 1991. Entre esses, destaca-se o 1º Encontro Nacional de Secretários das áreas de Habitação, realizado em junho de 1987, para discutir propostas para o aumento da captação e da eficiência dos recursos públicos (SÃO PAULO, 1988e, p.17-19), e o 1º Congresso de Construção Paulista, realizado em abril de 1988 (ROYER, 2002, p. 65). Ambos geraram outros encontros e fóruns que propagavam medidas vinculando o setor habitacional com o da construção civil, ressaltando a necessidade de captação de recursos não onerosos para a promoção de moradias populares.

A perspectiva de viabilizar uma alternativa para a crise do setor da construção civil e para a Política Estadual de Habitação surgiu com a proposta de obtenção de recursos por meio da elevação da carga tributária para sustentar a produção dessa política, que se efetivou com a promulgação da Lei n. 6. 556 de 31.11.1989, conhecida como a Lei do ICMS-Habitação. O art. 3º dessa Lei estabeleceu que a alíquota de 17% do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), prevista no inciso I do artigo 34 da Lei n. 6.374 de 01.03.1989, para um determinado grupo de mercadorias e serviços, ficaria elevada em um ponto percentual, passando para 18%. Os recursos oriundos desse acréscimo, assim como os demais recursos da arrecadação do ICMS, segundo legislação pertinente, seriam distribuídos entre o Estado e os municípios na proporção de 75% para o Estado e 25% para os Municípios. Assim, o ICMS-Habitação, destinado para a produção habitacional do Estado, corresponderia, em média, a 2,8% do total do ICMS arrecadado pelo grupo de mercadorias e serviços que passariam a pagar alíquota de ICMS de 18%, conforme ilustra o Gráfico 10.

A parcela de recursos decorrente desse acréscimo seria atribuída à, então, Caixa Econômica do Estado de São Paulo S/A (Lei n.6.556 de 31.11.1989, art.4º) e obrigatoriamente, destinada para o financiamento de programas habitacionais de interesse da população do Estado (Idem, art. 5º). Esses

programas seriam desenvolvidos e executados pela então CDH (Idem, § único, art.5º), podendo esta Cia. celebrar convênios para a execução desses programas (Idem, art. 9º).

Gráfico 10: Participação do ICMS-Habituação na arrecadação total do ICMS do grupo de mercadorias e serviços que passaram a pagar alíquota de ICMS de 18%, conforme Lei n. 6. 556 de 31.11.89



Fonte: TRANI, 2006

Os objetivos da Lei n.6. 556 de 31.11.1989 foram sendo renovados mediante a promulgação de novas leis, garantindo recursos para a atuação do Governo do Estado de São Paulo na produção de habitações. Mudanças posteriores, que merecem destaque com relação aos recursos do ICMS-Habituação são:

1. Esses recursos passaram a ser atribuídos à CDHU a partir de 1991 (art.5º da Lei n.7.003 de 27.12.1990);
2. Também passaram a cobrir até o limite de 10% as despesas operacionais da CDHU, a partir de 1996 (art.1º, § 1º, da Lei n.9.331 de 27.12.1995);
3. A partir de 1999 esses recursos ficaram sob a tutela do Tesouro do Estado, sendo liberados conforme compromissos a pagar (ROYER, 2002, p.120).

O impacto da provisão de recursos do ICMS-Habituação foi significativo, em primeiro lugar na mudança de patamar da produção habitacional do Estado:

- De 1987 (ano a partir do qual se tem disponível informações sobre investimentos da produção habitacional do GESP) a 1989, a média da produção anual era de 4.851 uh's e a média de investimento anual era de US\$ 49,4;

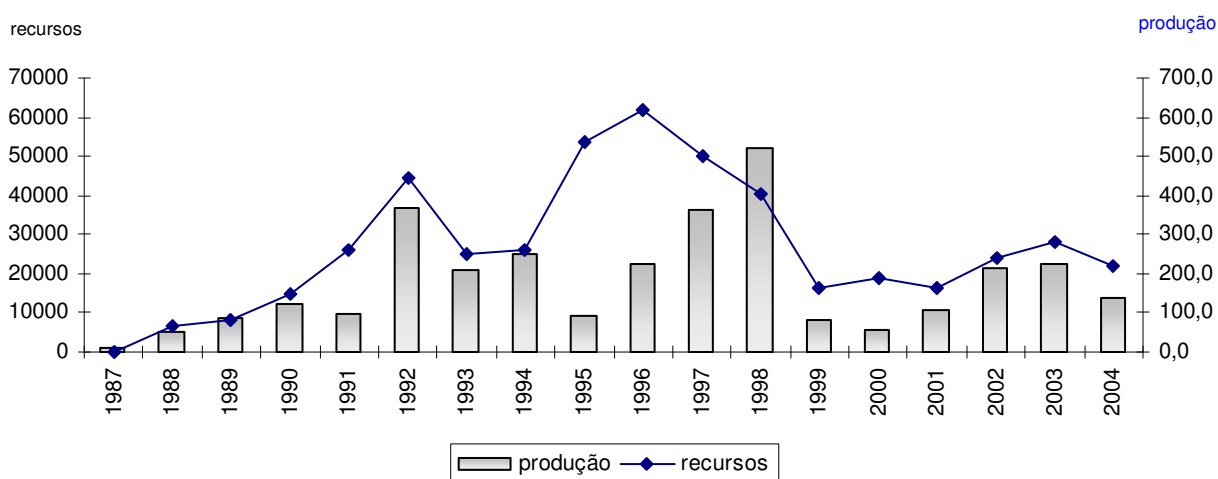
- ▶ De 1990 a 1998, a média da produção anual salta para 24.982 uh's/ano, cerca de 5,1 vezes maior que o período anterior. A média anual de investimentos, por sua vez, chega a US\$ 380,6, cerca de 7,7 vezes maior que o período anterior.

Pode-se aferir também que, após 1990, se desenham dois períodos com relação ao volume de produção, conforme Gráfico 11 e Quadro 22:

Período de 1990 a 1998: Caracterizado por médias anuais de produção e investimento elevadas, encerrando-se em 1998 com a maior produção finalizada e entregue por ano da Política Estadual de Habitação, registrando o montante de 52.167 uh's.

Período de 1999 a 2004: Caracterizado por uma queda na produção média anual, que diminui 0,54 vezes, com relação ao período anterior (de 24.982 uh's/ano para 13.606 uh's/ano), como diminui a média anual dos investimentos empregados na mesma ordem de grandeza (de US\$ 380,6/ano pra US\$ 209,8/ano).

Gráfico 11: Evolução da produção da Política Estadual de Habitação e dos investimentos utilizados por ano a partir de 1987 (em milhões de dólares)



Fonte: Ver Quadro 23

Quadro 22: Produção da Política Estadual de Habitação com relação aos investimentos por ano e valores médios/ano segundo períodos de 1987 a 1989, 1990 a 1998 e 1999 a 2004

Ano	Produção/ano e Total/período (2)	Produção média/ano	Investimento/ano e Total/período (1) Em milhões de dólares	Investimento médio/ano Em milhões de dólares
até 1986	45.962	2.298 / ano	sem informação	
1987	937	4.851 / ano	2,2	148,2
1988	4.952		65,7	
1989	8.665		80,3	
1990	12.294	24.982 / ano <i>(cerca de 5,1 vezes maior que o período anterior)</i>	148,8	3.425,1
1991	9.792		261,3	
1992	36.692		446,0	
1993	20.825		249,2	
1994	25.142		259,2	
1995	9.244		538,8	
1996	22.461		616,7	
1997	36.219		501,4	
1998	52.167		403,7	
1999	8.191		13.606 / ano <i>(cerca de 0,54 vezes menor que o período anterior)</i>	
2000	5.629	190,4		
2001	10.476	165,2		
2002	21.221	242,2		
2003	22.454	278,9		
2004	13.662	219,7		
	321.023		4.831,8	

Fonte:
Investimentos: Ver quadro 23
Total da produção/ano: SÃO PAULO, 2005d

As possíveis explicações para a queda expressiva da produção e da capacidade da política Estadual de Habitação efetivar os investimentos disponíveis a partir de 1998, entre outras, podem encontrar amparo na RMSF em aspectos relativos à: a) características e ocorrências relativas aos programas em curso na região e b) dificuldades encontradas para a reprodução do modelo de construção de conjuntos habitacionais com baixo investimento, em terrenos disponíveis e de baixo custo, aspecto a ser abordado no capítulo IV desta tese.

O Quadro 23, a seguir, sintetiza os principais marcos com relação aos recursos utilizados pela Política Estadual de Habitação, cotejando-os com os principais marcos da trajetória do setor habitacional na estrutura administrativa do Governo do Estado de São Paulo.

Quadro 23: Principais marcos com relação às fontes de recursos para o setor habitacional do Governo do Estado de São Paulo e respectivos períodos, a partir desses marcos.

ESTRUTURA INSTITUCIONAL	ANO	PRINCIPAIS PERÍODOS COM RELAÇÃO AOS MARCOS RELATIVOS ÀS FONTES DE RECURSOS	INVESTIMENTOS em milhões de dólares (1)	FONTE RECURSOS (PRINCIPAL) (SEGUNDÁRIA) (2)	
Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio.	CECAP (1949)	1949 a 1966	► Criação CECAP, 1949, vinculada à Secretaria de Indústria e Comércio. ► Sem registro de atuação		
		1967	Utilização exclusiva de recursos federais	sem informação	CEESP
		1968			
		1969			
		1970			
		1972			
		1974			
Secretaria de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia.	CECAP (1975)	1975	Utilização exclusiva de recursos federais	sem informação	BNH CEF
		1976			
		1977			
		1978			
		1979			
Secretaria Executiva da Habitação (1983)	CODESPAULO (1981)	1981	Busca de recursos alternativos aos recursos federais, promovendo mudanças institucionais: * Criação CODESPAULO, 1981; * Criação Secretaria Executiva da Habitação, vinculada ao Governador; 1983;	sem informação	TESOURO (1983) CEF
		1982			
		1983			
Sec de Estado Habit. (1987)	CDH (1984)	1984	* Criação CDH, vinculada à Secretaria Executiva da Habitação, 1984; * Início do uso de recursos orçamentários, 1985; * Criação Loteria da Habitação, 1986; * Criação Secretaria Estadual da Habitação, 1987; * Criação da Secretaria Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano, 1989. * Criação do ICMS-Habitação, 1989.	2,2	TESOURO CEF LOTERIA (1986)
		1985			
		1986			
		1987			
Secretaria de Estado da Habitação e Desenv. Urbano (1989)	CDHU (1989)	1988	* Criação da Secretaria Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano, 1989. * Criação do ICMS-Habitação, 1989.	65,7	TESOURO CEF LOTERIA (1986)
		1989			
Secretaria de Estado da Habitação (1991)	CDHU (1989)	1990	► Independência de recursos da união para a produção habitacional: * Utilização dos recursos ICMS-Habitação a partir de 1990; * Criação do Fundo de Financiamento e Investimento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano do ESP (FIDHU), ainda buscando outras fontes de recursos alternativos à União, 1990. ► Mudança de escala na produção habitacional. ► Estabelecimento de um padrão de atuação, de um lado, e tendência à diversificação de programas e de demandas atendidas, de outro. ► Maior participação da RMSP no total da produção e dos investimentos realizados.	148,8	TESOURO ICMS (1990) CEF/LOTERIA
		1991		261,3	ICMS TESOURO CEF
		1992		446,0	ICMS BIRD (1992) BID (1998) UNIÃO outros
		1993		249,2	
		1994		259,2	
		1995		538,8	
		1996		616,7	
		1997		501,4	
		1998		403,7	
		1999		162,1	
		2000		190,4	
		2001		165,2	
		2002		242,2	
2003	278,9				
2004	219,7				

Fonte:

(1) De 1987 a 1989: SÃO PAULO, 1991c, p.118. Utilizado Índice de conversão de VRF data base jan.91 para U\$ data base dez.97: 1 VRF = U\$ 8,393
De 1990 a 1996: Idem, 1997b, p. 24.
De 1997 a 2004: Idem, 2005r.

(2) SÃO PAULO, 1994a, p. 4 e TRANI, 2006.

(C) Marcos com relação aos programas habitacionais. Como colocado inicialmente, as opções estabelecidas com relação aos programas da Política Estadual de Habitação têm relação estreita com a trajetória do setor da administração do Governo do Estado, a fonte e porte dos recursos que, por sua vez, determinam o montante de suas realizações. Adotar-se-á como recorte central a fonte e porte dos recursos, evidenciando-se, desta forma, três períodos centrais:

1. **de 1967 a 1983** – Atuação somente por meio de Programas Federais;
2. **de 1983 a 1987** - Atuação por meio de Programas Federais e Programas Estaduais executados com recurso orçamentários;
3. **após 1990** – Atuação por meio de Programas executados predominantemente com recursos do ICMS-Habitação.

C.1) Programas Federais (até 1986). A produção habitacional do GESP, realizada com recursos federais como agente promotor ou financeiro, na fase inicial de sua atuação, se concentrou no Interior do Estado de São Paulo. Como agente promotor, a produção da Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP) no Interior representa cerca de 70% do total produzido e ocorre com recursos repassados pela então Caixa Econômica do Estado de São Paulo. Na RMSF temos apenas o registro da construção do conjunto conhecido como Zezinho Magalhães, com registro de entrega de 4.680 uh's na área de intervenção Guarulhos A, durante o período de 1972 a 1980. Este conjunto foi, para a época, uma referência de arquitetura moderna para assentamentos habitacionais de grande porte.

Os registros de atuação do Governo do Estado de São Paulo como agente financeiro, captando recursos federais, ocorreram por meio da Companhia Estadual de Casas Populares (CECAP) e pelo Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP). Tem-se o registro de 19.893 uh's entregues e comercializadas no âmbito desse programa, de 1979 a 1987, as quais foram realizadas no interior do Estado (SÃO PAULO, 1991c, p. 20).

Posteriormente, a CODESPAULO promoveu, a partir de 1981 e com crédito hipotecário da Caixa Econômica Federal (CEF), a construção de 484 uh's no Interior do Estado, as quais foram entregues no ano de 1983. Com recursos do BHN, a CODESPAULO atuou por meio do Programa Federal de Lotes Urbanizados (PROFILURB), também iniciado em 1981. Para esse Programa, se tem o registro

de 9.018 uh's entregues e comercializadas de 1982 a 1986 (SÃO PAULO, 1991c, p.18). Na RMSP, foram financiados 980 lotes urbanizados na área de intervenção Ferraz de Vasconcelos B.

Após a extinção do BNH, em 1986, a CDH atua com recursos federais por meio do Programa Federal de Habitação (PROHAB), com 5.627 uh's entregues e comercializadas de 1988 a 1990, totalmente no Interior do Estado (SÃO PAULO, 1991c, p.20). Com parcela reduzida de recursos federais, cerca de 3% do total dos recursos investidos nesse programa, a CDH lança o Programa SH2 em 1987, também para o Interior (SÃO PAULO, 1991c, p. 34).

C.2) Programas Estaduais iniciados com recursos orçamentários (1983 e 1987). O primeiro programa estadual realizado totalmente com recursos orçamentários foi o Programa Municipal de Habitação (PMH), anunciado em 1983, ainda na época da CODESPAULO, como um programa inteiramente voltado para o Interior do Estado e iniciado em 1985 (SÃO PAULO, 1991c, p. 30).

Este programa se vinculava às premissas de descentralização e de participação adotadas pela gestão do governador Montoro. A proposta de descentralização e participação, no caso do PMH, além do discurso de cunho político e ideológico afinado à época, tinha a perspectiva de viabilizar uma difícil equação: atender o maior número possível das demandas por habitações dos municípios paulistas, com limitados recursos para investimentos por parte do Governo do Estado.

A solução para essa equação foi dada pela adoção de parcerias com os municípios e a utilização de processos construtivos que utilizassem mão de obra do beneficiário, estabelecendo as seguintes atribuições básicas (SÃO PAULO, 1991c, p.29-30, p.38; ROYER, 2003, p.43-47):

- Município: Cabia-lhe a viabilização dos terrenos, a execução da infra-estrutura e a mobilização das futuras famílias beneficiárias, que participariam do PMH;
- Beneficiário: Cabia-lhe participar da construção da moradia por meio do sistema de autoconstrução;
- CDH: Cabia-lhe o repasse de recursos para os municípios adquirirem a cesta de materiais de construção, parcela de recursos para assistência técnica a ser prestada pelos municípios às famílias autoconstrutoras. E também, o fornecimento de projeto padrão das unidades habitacionais, embora o Município, se preferisse, poderia usar tipologia própria, desde que aceita pela CDH.

Ainda que o projeto piloto deste programa tenha se desenvolvido na RMSP, área de intervenção São Bernardo do Campo A, com 50 uh's no empreendimento SBC – Vila Socialista, a quase totalidade da produção do PMH ocorreu em municípios do Interior do Estado de São Paulo.

O segundo Programa realizado pela CDH, quase que na sua integralidade com recursos do Tesouro do Estado, foi o SH2, sendo 97% dos investimentos realizados oriundos desta fonte de recursos (SÃO PAULO, 1991c, p.36).

Para a RMSP, os recursos do Tesouro do Estado foram essenciais para o início de aquisição de terrenos pela CDH na região, para responder pressões de movimentos organizados por moradias. Esse processo culminou com o lançamento do SH1, em 1987, primeiro programa habitacional do Governo do Estado elaborado especialmente para essa região, o qual foi viabilizado em 75% de seus investimentos com recursos do Tesouro do Estado (SÃO PAULO, 1991c, p.32).

C.3) Programas Estaduais iniciados predominantemente com recursos do ICMS-Habitação (a partir de 1990): A disponibilidade de recursos do ICMS-Habitação faz com que o foco da Política Estadual de Habitação se altere significativamente, e em consequência, os programas priorizados. Rompe-se com o discurso da participação focada no uso da mão de obra do beneficiário por meio da autoconstrução, ou mutirão, e da descentralização, contando com o apoio dos municípios, que ancorou o Programa PMH, promovido com escassos recursos orçamentários. Firma-se o argumento do necessário enfrentamento do déficit habitacional, estimado no fim da década de 80 como sendo na ordem de 2 milhões de unidades habitacionais para o Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 1988e, p. 22).

Para o enfrentamento da falta de moradias, se adota como premissa a promoção de uma ação pública eficaz. No caso, essa eficácia é compreendida como a construção em escala de habitações de interesse social, de forma ágil, garantida a qualidade técnica e redução de custos; incentivo à participação da iniciativa privada; aprimoramento da política de financiamento subsidiado às famílias, entre outros aspectos (SÃO PAULO, 1994a, p.9). Esta premissa, concretamente, reforçava a construção de conjuntos habitacionais em terrenos de baixo custo, localizados em setores periféricos, promovidos pelo Estado.

A Política Estadual de Habitação aposta na centralização dos recursos e das ações para viabilizar a eficiência que o contingente de população de baixa renda e sem condições adequadas de moradia, supostamente esperava. E certamente, o setor da construção civil aguardava, conforme propostas veiculadas em encontros do setor de 1987 a 1991¹⁰⁴. A centralidade de recursos também se observa nas legislações que trataram da Loteria da Habitação, apesar da pouca importância desses recursos para a atuação do setor habitacional do Estado. Inicialmente se previa repassar para Fundos Municipais de Habitação 50% dos recursos que seria devido aos municípios na proporção de suas respectivas arrecadações (§1º, art.10, Decreto n. 25.923 de 23.09.1986; §1º, art.10, Decreto n. 27.606 de 13.11.1987). A partir do Decreto n. 28.243 de 07.03.1988, há uma maior centralização na gestão dos recursos da Loteria, ficando integralmente creditados os recursos líquidos de sua exploração em Fundo Estadual (art.1º, Decreto n.28.243 de 07.03.1988), e sua utilização condicionada à autorização do Secretario da Habitação (art.2º, Decreto n. 28.243 de 07.03.1988). Em 2001, o estabelecimento dos programas que viessem a utilizar esses recursos seria estabelecido pela Secretaria da Habitação, conforme art. 2º da Lei n.10.871 de 10 de setembro de 2001.

Com relação aos recursos provenientes do ICMS-Habitação, a parte devida ao Estado permaneceu sob a prerrogativa de sua utilização pela CDHU, de acordo com os programas estabelecidos por essa Cia. Desta forma, a CDHU estabeleceu padrões de atuação para o interior do Estado e para a RMSP, no que diz respeito à construção de novas habitações.

A seguir se apresenta, em síntese, o padrão adotado de atuação no interior do Estado e na RMSP para a construção de novas habitações de interesse social, por essa política e o rol de programas diversificados ou especiais que foram desenvolvidos predominantemente na RMSP a partir de meados da década de 90.

C.3a) Padrão de atuação no Interior do Estado na produção de habitações: A partir do lançamento do Programa SH2 (1987), foi se estabelecendo um padrão de atuação da Política Estadual de Habitação no Interior em parceria com os municípios. Este padrão se reproduz em programas subseqüentes, que assumiram a característica de programas “guarda-chuva”, ou seja, programas que congregavam um conjunto de programas ou subprogramas. Nessa categoria estão os

¹⁰⁴ Segundo observa ROYER, “A forte vinculação entre os empresários da construção civil e os agentes públicos do Poder Executivo sinalizavam uma ‘captura’ da empresa e da política habitacional pelo setor privado, um avanço indiscriminado do setor privado sobre o fundo

Programas SH3, lançado em 1990; o SH4, lançado em 1993, o Sonho Meu, lançado em 1997, o Pró-Lar, lançado em 2003.

O padrão de atuação no interior estabeleceu as seguintes características/responsabilidades:

a) Viabilização dos terrenos e execução das obras de infra-estrutura (rede de água e esgoto, drenagem, guia e sarjeta e pavimentação):

- ▶ Seriam atribuições dos municípios, prioritariamente.
- ▶ Inicialmente a terraplenagem ficava sob a responsabilidade dos municípios. Em função da falta de recursos ou de capacidade operacional/gerencial de muitos municípios do interior, a CDH passou a executar a terraplenagem, e em alguns casos, também a infra-estrutura.

b) Construção das moradias: Poderia ser realizada por meio das seguintes modalidades de construção:

- ▶ **Autoconstrução (AC)**: repasse de recursos pela CDH aos municípios para os materiais de construção, percentual para administração da obra/assistência técnica e mão de obra especializada para a construção de determinados serviços (por exemplo: elétrica, telhado, entre outros). A construção das moradias, no caso, seria executada pelos beneficiários através do sistema de autoconstrução.
- ▶ **Administração direta (AD)**: repasse de recursos pela CDH aos municípios para material de construção e mão de obra, sem BDI, para a construção das moradias pelos municípios, com mão de obra própria.
- ▶ **Empreitada Global (EG)**: contratação de empreiteira pela CDH para a execução da terraplenagem, construção das moradias e infra-estrutura, envolvendo material de construção e mão de obra com Benefícios Diretos e Indiretos (BDI).

Posteriormente, foram introduzidas nos programas do Interior novas modalidades de construção na década de 90, sendo a última com pouca expressão no Interior:

- ▶ **Subempreitada (SE)**: repasse de recursos pela CDHU aos municípios para a contratação de empreiteira, por estes, para a construção das moradias, aos moldes da EG.

- ▶ **Empreitada integral (EI):** licitação de conjunto habitacional, pela CDHU, envolvendo terreno, projeto, mão de obra e material, passando a envolver após o ano 2000 os serviços de aprovação do empreendimento, nos órgãos pertinentes do Estado e dos Municípios.
- ▶ **Mutirão (MUT):** repasse de recursos pela CDHU às associações para os materiais de construção, percentual para administração da obra/assistência técnica e mão de obra especializada para a construção de determinados serviços (por exemplo: elétrica, telhado, entre outros). A construção das moradias, no caso, seria executada pelos beneficiários pelo sistema de mutirão.

Com variações na forma e objeto de repasse de recursos, a modalidade de construção AC continuou sendo executada no Interior nos períodos subseqüentes, sendo priorizada com o lançamento do Programa Pró-Lar.

As modalidades AD e SE foram sendo abandonadas pela CDHU em meados da década de 90, voltando a fazer parte do repertório da Política Estadual de Habitação no Programa Pró-Lar, lançado em 2003. O Programa Habitacional Integrado (PHAI), em estruturação pela atual gestão, o qual também se caracteriza como um programa “guarda-chuva”, mantém essas modalidades de execução em suas propostas, apresentando a intenção de valorizá-las.

O PHAI também mantém as modalidades EG e EI, com a missão de promover a construção de habitações de interesse social em escala para atacar o déficit, introduzindo ainda a missão de atuar, também no interior do Estado, em ações de regularização de assentamentos habitacionais.

C.3b) Padrão de atuação na RMSP na produção de habitações: Na RMSP, diferentemente do que acontecia no Interior, onde a maioria das intervenções do Governo do Estado se deu em terrenos doados pelas Prefeituras Municipais, nessa região investiu-se na aquisição de áreas. Coube, portanto, ao órgão executor da Política Estadual de Habitação se responsabilizar diretamente pelas opções locacionais de suas intervenções nessa região, bem como pelos investimentos totais, o que foi possível a partir da disponibilidade de recursos do ICMS-Habitação.

Não existe registro nos documentos pesquisados sobre a razão que teria levado a Cia. A assumir, na maior parte dos casos, a integralidade das ações na RMSP na construção de conjuntos habitacionais.

Há, no entanto, um entendimento corrente na CDHU que essa opção se devia às relações políticas entre os poderes executivos dos municípios da RMSP e estadual, nem sempre cordiais, o que não propiciariam parcerias na viabilização de terrenos e na execução dos serviços de infra-estrutura, como ocorria no Interior.

A execução das obras dos conjuntos habitacionais do Programa SH1, e nos demais programas similares que se seguiram, foi executada por meio de EG, introduzindo-se na RMSP o mutirão, em 1991 e a empreitada integral, em 1993.

C.3c) Programas Diversificados ou Especiais: No recorte temporal adotado para a pesquisa, além da construção de novas habitações, foram realizados programas com outros focos, mas com pouca expressão quantitativa. Foram eles:

- ▶ Programas Lotes Próprios: Implantado no interior;
- ▶ Aluguel Social e Carta de Crédito e Programas inicialmente considerados especiais implantados predominantemente na RMSP, destacando-se o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga, Atuação na Várzea do Rio Tietê / Programa Pantanal, Urbanização Integrada do Jd. Santo André, entre outras, e Atuação em Cortiços.
- ▶ Produção habitacional voltada a público-alvo específico, sem, contudo alterar os padrões para essa produção, destacando-se reassentamento para atender famílias removidas de áreas de influência de obras públicas (Duplicação da Rodovia Fernão Dias, Despoluição do Tietê, Canalização do Córrego Cabuçu de Cima, Construção da Linha Sul de Trens Metropolitanos que liga Santo Amaro com Campo Limpo, Rodoanel - Setor Oeste, entre outros); Reassentamento para atender remoções de famílias de áreas de risco; Funcionários Públicos e República da Terceira Idade.

No Quadro 24 apresenta-se o conjunto dos programas efetivados de 1967 a dezembro de 2004 e no Quadro 25, as suas características básicas.

No Quadro 26 destaca-se a relação entre o foco do Programa Pró-Lar, último programa de governo, lançado em 2003 e o Programa de Habitação Integrada, em estruturação na atual gestão, onde se observa que ambos possuem o mesmo foco e objetos, pelo menos em seus aspectos formais, anunciando poucas mudanças ao que se realizou até o momento, até o fechamento desta tese.

Quadro 24: Principais marcos com relação aos programas da Política Estadual de Habitação de 1967 a 2004 e respectivos períodos a partir desses marcos

Principais períodos e marcos com relação aos programas		ANO Lançamento (1)	PROGRAMA (1)	PERÍODO DE ENTREGA DO PROGRAMA até dez 2004 (2)	% TOTAL/ INTERIOR (2)	% TOTAL/ RMSP (2)
CECAP	Atuação por meio de programas e/ou recursos federais	1967	CAIXA ECONÔMICA DO ESTADO DE SÃO PAULO (CEE)	1967-1983	Interior: 71,4%	RMSP: 28,6%
CECAP		1975	PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO POPULAR (PLANHAP)	1979-1987	Interior: 100,0%	RMSP: 0,0%
CODESP AULO		1981	PROGR. FEDERAL DE LOTES URBANIZADOS (PROFILURB)	1982-1986	Interior: 88,2%	RMSP: 11,8%
			CAIXA ECONOMICA FEDERAL//CRÉDITO HIPOTECÁRIO	1983	Interior: 100,0%	RMSP: 0,0%
CDH	Continuidade a programas federais iniciados anteriormente Atuação por meio de programa federal Lançamento de Programas Estaduais com recursos do Tesouro do Estado	1983	PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (PMH) <i>(recursos do Tesouro do Estado: 100%)</i>	1986-1993	Interior: 99,1%	RMSP: 0,9%
		1986	PROGRAMA DE HABITAÇÃO FEDERAL (PROHAB)	1988-1990	Interior: 100,0%	RMSP: 0,0%
		1987	SH2 <i>(recursos do Tesouro do Estado: 97%)</i>	1988-1992	Interior: 100,0%	RMSP: 0,0%
			SH1 <i>(recursos do Tesouro do Estado: 75%)</i>	1988-1992	Interior: 0,0%	RMSP: 100,0%
CDHU	Programas Estaduais com recursos predominantemente do ICMS-Habitação Programas especiais e atendimentos a demandas específicas, predominantemente na RMSP. Adoção de subsídio à família <i>(subsídio cruzado = transferência de renda entre os mutuários)</i> Adoção do sorteio como forma de seleção do beneficiário Aumento dos atendimentos especiais e para demanda fechada, especialmente na RMSP.	1990	SH3	1990-1997	Interior: 82,8%	RMSP: 17,2%
		1991	MUTIRÃO - UMM <i>(incorporado pelo Programa Paulista de Mutirão em 1996)</i>	1996-2002	Interior: 0,0%	RMSP: 100,0%
			LOTES PRÓPRIOS (4)	1991-1995	Interior: 100,0%	RMSP: 0,0%
		1992	PROGRAMA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DA BACIA HIDROGRÁFICA DO GUARAPIRANGA	1998-2002	Interior: 0,0%	RMSP: 100,0%
			ALUGUEL SOCIAL (5)	1992-1994	Interior: 0,0%	RMSP: 100,0%
		1993	CESTA DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO (CMC)	1996-1998	Interior: 100,0%	RMSP: 0,0%
			SH4	1993-1999	Interior: 53,5%	RMSP: 46,5%
			CHAMAMENTO EMPRESARIAL 1º Edital	1997-em curso	sem informação	sem informação
		1994	CARTA DE CRÉDITO (6)	1994-em curso	Interior: 8,3%	RMSP: 91,7%
			CHAMAMENTO EMPRESARIAL 2º Edital	1997-em curso	sem informação	sem informação
		1995	HABITETO <i>(incorpora CMC)</i>	1996-2003	Interior: 100,0%	RMSP: 0,0%
		1996	PROGRAMA PAULISTA DE MUTIRÃO	1996-2002	Interior: 3,0%	RMSP: 97,0%
		1997	SONHO MEU <i>(incorpora HABITETO, MUTIRÃO e CHAMAMENTO)</i>	1997-2003	Interior: 82,5%	RMSP: 17,5%
			PROGRAMAS ESPECIAIS <i>(Jd. Santo André, Várzea Tietê, México 70 e outros)</i>	1997-em curso	Interior: 5,0%	RMSP: 95,0%
		1998	PROGRAMA DE ATUAÇÃO DE CORTIÇO (PAC)	2001-em curso	Interior: 0,0%	RMSP: 100,0%
		2000	EMPREITADA INTEGRAL - RMSP 1ª Fase	2002-em curso	Interior: 0,0%	RMSP: 100,0%
		2001	EMPREITADA INTEGRAL - RMSP 2ª Fase e Interior	2003-em curso	sem informação	sem informação
		2002	SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO (SSP-SP)	2002-em curso	Interior: 71,9%	RMSP: 28,1%
		2003	PRO-LAR (3) <i>(incorpora programas em curso e lança novas propostas)</i>	2002-em curso	Interior: 48,6%	RMSP: 51,4%
		2004	REPÚBLICA MELHOR IDADE	2004-em curso	Interior: 0,0%	RMSP: 100,0%
FUNCIONÁRIO PÚBLICO	2004-em curso		Interior: 0,0%	RMSP: 100,0%		

Fonte: (1) SÃO PAULO, 1990, 1991c, 1992, 1996d, 1997d, 1997e, 1997f, 1998a, 1998b, 1999c, [2003?], 2005g, 2005i, 2006d, 2006f

(2) Estimativas a partir dos registros de programas da Gerência de Controle de Informações (GCI) listagens especiais R012A_MÊS de 30. mai. 2005.

Quadro 25: Programas da Política Estadual de Habitação de 1997 a 2004 segundo ano de lançamento e características básicas com relação ao seu objeto e atribuições do órgão executor dessa política

ANO	PROGRAMA	CARACTERÍSTICAS BÁSICAS
CECAP	1967 CAIXA ECONÔMICA DO ESTADO DE SÃO PAULO (CEE)	Objeto: Construção de conjuntos habitacionais Papel da CECAP: Construção dos conjuntos por meio de empreitada global (<i>contratação de empreiteira</i>), em terrenos doados pelos municípios e comercialização das uh's.
CECAP	1975 PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO POPULAR (PLANHAP)	Objeto: Construção de conjuntos habitacionais Papel da CECAP: Construção dos conjuntos por meio de empreitada global, em terrenos doados pelos municípios e comercialização das uh's; Ou repasse de recursos para a construção das uh's pelos municípios em administração direta (<i>construção com mão de obra própria</i>) ou sub-empreitada (<i>contratação de empreiteira</i>) e refinanciamento. Em alguns casos a CDHU executou os serviços de terraplenagem e infra-estrutura por meio de empreitada global.
CODESPAULO	1981 PROGR. FEDERAL DE LOTES URBANIZADOS (PROFILURB)	Objeto: Construção de loteamentos urbanizados Papel da CODESPAULO: Execução dos loteamentos em terrenos doados pelos municípios e comercialização dos lotes; Ou repasse de recursos para a execução dos mesmos pelos municípios e refinanciamento.
	1981 CAIXA ECONÔMICA FEDERAL / CRÉDITO HIPOTECÁRIO	Objeto: Construção de conjuntos habitacionais Papel da CODESPAULO: Construção dos conjuntos por meio de empreitada global (<i>terraplenagem e edificação</i>), em terrenos doados pelos municípios (<i>a quem cabia a execução da infra-estrutura e pavimentação</i>), e comercialização das uh's; Ou repasse de recursos para a construção das uh's pelos municípios em administração direta ou sub-empreitada e refinanciamento. Em alguns casos a CDHU executou os serviços de terraplenagem e infra-estrutura por empreitada global.
CDH	1983 PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (PMH)	Objeto: Construção de conjuntos habitacionais em terrenos dos municípios, infra-estruturados por eles, e a construção das unidades executada pelos beneficiários por meio de autoconstrução Papel da CDH: Repasse de recursos aos municípios para a compra dos materiais para a execução de uh's por meio de autoconstrução pelos beneficiários e refinanciamento. Em alguns casos, a CDHU executou os serviços de terraplenagem e infra-estrutura por empreitada global.
	1986 PROGRAMA DE HABITAÇÃO FEDERAL (PROHAB)	Objeto: Construção de conjuntos habitacionais Papel da CDHU: Construção dos conjuntos por meio de empreitada global, em terrenos doados pelos municípios e comercialização das uh's; Ou repasse de recursos para a construção das uh's pelos municípios em administração direta ou autoconstrução e refinanciamento. Em alguns casos a CDHU executou os serviços de terraplenagem e infra-estrutura por empreitada global.
	1987 SH2	Programa <i>guarda chuva</i> para o Interior Objeto/Papel da CDH: Construção dos conjuntos por meio de empreitada global (<i>terraplenagem e edificação</i>), em terrenos doados pelos municípios (<i>a quem cabia a execução da infra-estrutura e pavimentação</i>), e comercialização das uh's. Ou repasse de recursos para a construção das uh's pelos municípios em administração direta ou autoconstrução e refinanciamento. Em alguns casos a CDHU executou os serviços de terraplenagem e infra-estrutura por empreitada global.
	1987 SH1	Objeto: Construção de conjuntos habitacionais na RMSP Papel da CDH: Construção dos conjuntos por meio de empreitada global, em terrenos predominantemente adquiridos pela CDH, e comercialização das uh's
CDHU	1990 SH3	Programa <i>guarda chuva</i> para o Interior e RMSP Objeto/Papel da CDHU: RMSP: Construção dos conjuntos por meio de empreitada global, em terrenos adquiridos pela CDHU, incorporando ao longo de seu desenvolvimento também o mutirão (<i>repasso de recursos para associações para a construção das uh's em mutirão</i>) e a empreitada integral (<i>licitação de conjunto habitacional envolvendo terreno, projeto, mão de obra e material, passando a envolver posteriormente os serviços de aprovação</i>); Interior: Construção dos conjuntos por meio de empreitada global (<i>terraplenagem, infra-estrutura e edificação</i>), em terrenos doados pelos municípios e comercialização das uh's; Ou execução da terraplenagem e repasse de recursos para a construção das uh's pelos municípios em administração direta ou autoconstrução e refinanciamento. Em alguns casos a CDHU executou os serviços de infra-estrutura e pavimentação por empreitada global; Ou repasse de recursos para a execução dos conjuntos pelas prefeituras em sub-empreitada (<i>contratação empreiteira</i>)
	1991 MUTIRÃO – UMM (incorporado pelo Programa Paulista de Mutirão em 1996)	Objeto: Construção de conjuntos habitacionais em terrenos da CDHU, das Prefeituras ou de associações comunitárias, construídos por meio de mutirão. Papel da CDHU: Execução de terraplenagem e infra-estrutura e repasse de recursos para as associações de moradores para a execução de projeto, quando fosse o caso, construção das uh's por meio de mutirão, prevendo percentual de recursos para serviços que exigem mão de obra especializada e comercialização das uh's. Em alguns casos a CDHU executou a terraplenagem e a infra-estrutura e em outros casos, o município.
	1991 LOTES PRÓPRIOS	Objeto: Construção ou reforma de unidades habitacionais em terrenos de propriedade do beneficiário Papel da CDHU: Repasse de recurso direto para os beneficiários para a execução ou reforma da moradia (<i>material de construção, mão de obra e percentual para administração da obra/assistência técnica</i>) e refinanciamento.
	1992 PROGRAMA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DA BACIA HIDROGRÁFICA DO GUARAPIRANGA	Objeto: Urbanização de favelas, obras de infra-estrutura e conjuntos habitacionais para reassentamento de famílias. Ações objeto de contrato do GESP com o BIRD Papel da CDHU: Construção de conjuntos habitacionais para reassentamento de famílias removidas de áreas de risco ao manancial ou de influência das obras de urbanização de favelas por meio de empreitada global em terrenos desapropriados pela Cia., incorporando ao longo de seu desenvolvimento também a empreitada integral, e comercialização das uh's; Execução de obras de urbanização de favelas e de infra-estrutura urbana (<i>sem comercialização ou refinanciamento</i>); Oferta de moradias do mercado por meio de carta de crédito
1992 ALUGUEL SOCIAL	Objeto/Papel da CDHU: Forma de acesso diferenciado através da permissão de uso, para indivíduos ou famílias que não se enquadravam nos critérios de comercialização da CDHU para uh's promovidas pela Cia.	

continua

continuação

Estr	ANO	PROGRAMA	CARACTERÍSTICAS BÁSICAS
CDHU	1993	CESTA DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO (CMC)	Objeto: Construção de uh's em loteamento urbanizado pelos municípios em terrenos a serem doados à CDHU Papel da CDHU: Repasse de recursos aos municípios (<i>materiais de construção, percentual para administração da obra/assistência técnica e mão de obra especializada</i>) e refinanciamento. Em alguns casos a CDHU executou os serviços de terraplenagem e infra-estrutura por meio de empreitada global
		SH4	Programa <i>guarda chuva</i> Objeto/Papel da CDHU: Envolvia todos os tipos de ação em curso e previa na RMSP a construção de conjuntos em empreitada global, empreitada integral, mutirão, e no Interior, envolvendo também a autoconstrução.
		CHAMAMENTO EMPRESARIAL 1º Edital	Objeto: Construção de conjuntos habitacionais através da empreitada integral (<i>licitação de conjunto habitacional envolvendo terreno, projeto, mão de obra e material, passando a envolver posteriormente os serviços de aprovação</i>) Papel da CHU: Licitação para a construção do conjunto e comercialização das uh's
	1994	CARTA DE CRÉDITO	Objeto: Financiamento para a compra de habitação pronta no mercado Papel da CHU: Viabilização do recurso para a aquisição da uh, oferta de carta de crédito e financiamento habitacional.
		CHAMAMENTO EMPRESARIAL 2º Edital	Objeto: Construção de conjuntos habitacionais através da Empreitada Integral Papel da CHU: Licitação para a construção do conjunto e comercialização das uh's
	1995	HABITETO (incorpora CMC)	Objeto: Construção de uh's em loteamento urbanizado pelo município em terrenos a serem doados à CDHU Papel da CDHU: Repasse de recursos aos municípios para a compra dos materiais de construção e refinanciamento. Introduce o uso de estrutura pré-moldada. Em alguns casos a CDHU executou os serviços de terraplenagem e infra-estrutura por meio de empreitada global
	1996	PROGRAMA PAULISTA DE MUTIRÃO	Objeto: Construção de conjuntos habitacionais em terrenos da CDHU, das Prefeituras ou de associações comunitárias, construídos por meio de mutirão. Papel da CDHU: Execução de terraplenagem e infra-estrutura e repasse de recursos para as associações de moradores para a execução de projeto, quando fosse o caso, construção das uh's por meio de mutirão, prevendo percentual de recursos para serviços que exigem mão de obra especializada e comercialização das uh's.
		SONHO (incorpora HABITETO, MUTIRÃO e CHAMAMENTO)	Programa <i>guarda chuva</i> Objeto/Papel da CDHU: Envolvia todos os tipos de ação em curso e previa na RMSP a construção de conjuntos em empreitada global empreitada integral, mutirão, e no Interior, envolvendo também a autoconstrução.
	1997	PROGRAMAS ESPECIAIS (Jd. Santo André, Várzea Tietê, México 70 e outros)	Objeto: Urbanização de favelas, obras de infra-estrutura e oferta de moradias para reassentamento de famílias. Papel da CDHU: Construção de conjuntos habitacionais para reassentamento de famílias removidas de áreas de risco, ou de influência das obras de urbanização de favelas por meio de empreitada global em terrenos desapropriados pela Cia., ou por meio de empreitada integral e comercialização das uh's; Oferta de moradias do mercado por meio de carta de crédito; Execução de obras de urbanização de favelas, recuperação ambiental e regularização de assentamentos consolidados.
		PROGRAMA DE ATUAÇÃO DE CORTIÇO (PAC) (7)	Objeto: Recuperação de imóveis encortiçados. Ações objeto de contrato do GESP com o BID. Papel da CDHU: Recuperação de imóveis encortiçados, construção de conjuntos habitacionais para reassentamento de famílias removidas de cortiços por meio de empreitada global em terrenos desapropriados pela Cia., ou por meio de empreitada integral e comercialização das uh's; Oferta de moradias do mercado por meio de carta de crédito; Execução de obras de recuperação de imóveis encortiçados e sua regularização (<i>diretamente pela CDHU, prevendo também o repasse de recursos</i>)
	2000	EI- EMPREITADA INTEGRAL - RMSP 1º Fase	Objeto: Construção de conjuntos habitacionais através da Empreitada Integral Papel da CHU: Licitação para a construção do conjunto e comercialização das uh's
	2001	EMPREITADA INTEGRAL - RMSP 2º Fase e interior	Objeto: Construção de conjuntos habitacionais através da Empreitada Integral Papel da CHU: Licitação para a construção do conjunto e comercialização das uh's
	2002	SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO (SSP-SP)	Objeto: Viabilização de acesso a uh's para a categoria Papel da CDHU: Papel da CHU: Viabilização do recurso para a aquisição da uh, oferta de carta de crédito e financiamento habitacional.
	2003	PRO-LAR (incorpora programas em andamento e lança novas propostas)	Programa <i>guarda chuva</i> Objeto/Papel da CDHU: incorpora todas as ações em curso, introduz a oferta de moradia para população rural, indígena e quilombola e microcrédito para reforma/ampliação de uh's.
	2004	REPÚBLICA MELHOR IDADE	Objeto: Destinação de empreendimento para moradia de idoso, acima de 60 anos, acompanhado de cônjuge e/ou familiares na moradia no limite de quatro, pré-selecionado por entidade social habilitada pela SEADS – Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social. Papel da CDHU: Promoção do empreendimento e viabilização de seu acesso ao idoso e família.
		FUNCIONÁRIO PÚBLICO	Objeto: Viabilização de acesso a uh's para a categoria Papel da CDHU: Destinação de empreendimento para servidor público viabilizando o acesso através de financiamento pelo Banco Nossa Caixa em até 20 anos.

Fonte: Construção própria a partir dos dados obtidos em SÃO PAULO, 1990, 1991c, 1992, 1996d, 1997d, 1997e, 1997f, 1998a, 1998b, 1999c, [2003?], 2005g, 2005i, 2006d, 2006f

Quadro 26: Correspondência dos Programas e Subprogramas PRO-LAR lançado em 2003 com os Programas parte do Programa Habitacional de Integração (PHAI), em estruturação (jun2007), a partir dos objetos em comum

PROGRAMA PRÓ-LAR	SUB PROGRAMA PRÓ-LAR	FOCO PRÓ-LAR / PHAI	PROGRAMA PHAI
NÚCLEO HABITACIONAL POR EMPREITADA	EMPREITADA GLOBAL	-Construção de conjunto em empreitada global, em terreno doado pelo município ou adquirido pela CDHU	<p>PROVISÃO DE MORADIA</p> <p>Incorpora as alternativas de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • LOTES URBANIZADOS (associado uma solução habitacional: <i>autoconstrução, mutirão, empreitada global, administração direta ou autogestão</i>). • REPASSE DE RECURSOS PARA OS MUNICÍPIOS CONSTRUIREM UH's (em administração direta ou empreitada global)
	EMPREITADA INTEGRAL	-Construção de conjunto por meio de empreitada integral	
AUTOCONSTRUÇÃO	AUTOCONSTRUÇÃO	-Repasse de recurso para os municípios para cesta de materiais em loteamento a ser urbanizado pelo município	
	AUTOCONSTRUÇÃO - LOTEAMENTO	-Repasse de recurso para os municípios para cesta de materiais em loteamento urbanizado existente	
	LOTES PRÓPRIOS - PREFEITURA	-Repasse de recurso para os municípios para cesta de materiais em lote individual existente	
MUTIRÃO ASSOCIATIVO	MUTIRÃO EM TERRENOS DA CDHU	-Construção de conjuntos por meio de mutirão (CDHU realiza terraplenagem e infra-estrutura e repasse recurso para construção em mutirão)	
	MUTIRÃO EM TERRENOS DE ASSOCIAÇÕES		
	MUTIRÃO COM CRÉDITO PARA COMPRA DE TERRA PARA CONSTRUÇÃO DE CONJUNTO EM MUTIRÃO		
RURAL	RURAL ITESP	-Reforma/ampliação de uh (<i>microcrédito</i>) -Construção de conjunto habitacional por meio de autoconstrução	
	TRABALHADOR RURAL	Construção de conjunto habitacional por meio de autoconstrução	
MORADIAS INDÍGENAS		-Construção de uh pela CDHU em empreitada global em lote - substituição de moradia precária	
MORADIAS QUILOMBOLAS		-Construção de uh em autoconstrução com recursos da CDHU - substituição de moradia precária	
		-Construção de uh em empreitada global pela CDHU - substituição de moradia precária	
CRÉDITO HABITACIONAL	CARTA DE CRÉDITO	-Crédito para aquisição da uh no mercado	
	LOTES PRÓPRIOS	-Crédito para construção de uh	
	MICROCRÉDITO	-Reforma/ampliação (<i>microcrédito</i>)	REQUALIFICAÇÃO DE MORADIAS

Continua

Continuação

PROGRAMA PRÓ-LAR	SUB PROGRAMA PRÓ-LAR	FOCO PRÓ-LAR / PHAI	PROGRAMA PHAI
AÇÃO EM FAVELAS E ÁREAS DE RISCO	ÁREAS DE RISCO	-Oferta de moradias (em conjunto habitacional em empreitada global, integral e autoconstrução e crédito para aquisição de uh no mercado)	REASSENTAMENTO HABITACIONAL (URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS)
	DESFAVELAMENTO		
	URBANIZAÇÃO INTEGRADA - PROVISÃO DE MORADIAS (Intervenções em áreas da CDHU)	-Melhorias urbanas e habitacionais em áreas de intervenção (edificações, equipamentos, áreas verdes e recuperação, infra-estrutura, urbanização, serviços complementares) -Regularização - Legal / Fundiária/ Urbanística -Oferta de moradias (em conjunto habitacional em empreitada global, integral e autoconstrução e crédito para aquisição de uh no mercado)	
	FAVELAS E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS (Repasse de recursos a fundo perdido para reurbanização de favelas - em implementação com o município de São Paulo)	-Repasse de recurso para os municípios para melhorias urbanas e habitacionais em áreas de intervenção -Oferta de moradias (em conjunto habitacional em empreitada global, integral e autoconstrução e crédito para aquisição de uh no mercado)	
ATUAÇÃO EM CORTIÇOS		-Reforma / recuperação de imóveis encortiçados pela CDHU -Reforma / recuperação de imóveis encortiçados pelos municípios -Oferta de moradias (em conjunto habitacional em empreitada global, integral e autoconstrução e crédito para aquisição de uh no mercado)-Ajuda de Custo -Carta de crédito associativa - Aquisição e Reforma -Certificado de Subsídio	REQUALIFICAÇÃO DE MORADIAS
MELHORIAS URBANAS	MORAR MELHOR	-Ações sociais / fomento à organização comunitária, condominial, inclusão social -Apoio à promoção de programas sociais	DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E SOCIAL PARA HABITAÇÃO
	MELHORIAS HABITACIONAIS E URBANAS	-Implantação e ampliação de infra-estrutura, equipamentos sociais/comunitários e de lazer e projetos de inclusão social	REQUALIFICAÇÃO DE MORADIAS
	REGULARIZAÇÃO DE CONJUNTOS HABITACIONAIS	Regularização - Legal/Fundiária/ Urbanística	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE HABITACIONAL
MELHORIAS HABITACIONAIS E URBANAS (Programa da Secretaria de Habitação)		-Implantação de infra-estrutura e equipamentos sociais e comunitários	REQUALIFICAÇÃO DE MORADIAS
REGULARIZAÇÃO (Programa da Secretaria de Habitação)		-Regularização / Apoio à regularização	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE HABITACIONAL
		-Assistência técnica aos municípios -Gestão de áreas institucionais e equipamentos -Concessão de subsídio habitacional -Implantação de sistema estadual de habitação -Consolidação de legislação de interesse para intervenções habitacionais	DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E SOCIAL PARA HABITAÇÃO

Fonte: Construção própria a partir dos dados obtidos em SÃO PAULO, 2005g, 2006d, 2007

(D) Marcos para a eleição do público-alvo O ICMS-Habitação, além de ter impactado na escala da produção da Política Estadual de Habitação, também estabeleceu as faixas de renda familiar da população a ser atendida pelo setor habitacional do GESP com os recursos decorrentes do aumento da alíquota desse imposto, conforme Lei n. 6.556 de 31.11.1989. A partir da Legislação do ICMS-Habitação estabeleceu-se o público-alvo a ser atendido pela Política Estadual de Habitação, em função de sua renda (até 10 salários mínimos); a faixa de renda prioritária para atendimento (até 3 salários mínimos) e o comprometimento de renda admissível com os encargos com a solução habitacional promovida com os recursos de origem tributária (até 15% para famílias com renda até 3 salários mínimos até 20% para famílias com renda entre 3,01 a 5 salários mínimos), conforme Lei n. 7.646 de 26.12.1991, conforme sintetiza o Quadro 27.

Quadro 27: Definições de atendimento do público-alvo pela legislação do ICMS-Habitação

Legislação ICMS-Habitação	Definições com relação ao atendimento do público-alvo
Lei n.6.556 de 30.11.1989 (art.7º)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Prioridade de atendimento: ✓ Famílias com renda até 5 sm ▶ Comprometimento da renda familiar: ✓ Até 20% de 5 sm
Decreto. n.31.357 de 02.05.1990 (art. 3º, §1º e 2º):	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Diretrizes para o atendimento: ✓ Famílias com renda até 10 sm ✓ Atendimento de no mínimo 50% de famílias com renda até 5 sm ▶ Comprometimento da renda familiar: ✓ Até 20% de 5 sm
Lei n.7.646 de 26.12.1991 (art. 3º)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Prioridade de atendimento: ✓ Famílias com renda até 3 sm ▶ Comprometimento da renda familiar: ✓ Até 15% para famílias com renda até 3 sm ✓ Até 20% para famílias com renda entre 3,01 a 5 sm

Uma outra consequência importante foi a forma de subsídio. Até 1990, a CDHU adotava somente o subsídio ao imóvel, ou indireto, ou seja, dedução do custo ou do valor do financiamento de determinados itens, como o terreno, a infra-estrutura, ou outros itens (SÃO PAULO, 1994a, p. 21). No padrão de produção de habitações adotado para o Interior do Estado, esta forma de subsídio era possível, já que o poder local, de um modo geral, viabilizava o terreno e a infra-estrutura, que não incidentes nos custos finais e no financiamento habitacional.

Na RMSP, onde o GESP arcava, na maioria dos casos, com todos os custos dessa produção, a prática do subsídio direto não era possível do ponto de vista contábil, pois sendo a CDHU uma

empresa pública de direito privado e não havendo mecanismo de entrada do recurso que autorizasse a sua aplicação a fundo perdido, assumir o não retorno dos investimentos realizados implicaria em déficit financeiro de magnitude não admitido para esta Cia. Este aspecto, somado aos limites de comprometimento de renda da população-alvo estabelecido por legislação, exigia da CDHU adotar uma outra forma de viabilizar o acesso das famílias de até 10 sm à sua produção habitacional.

A alternativa adotada foi implantar o subsídio cruzado à família e não ao imóvel, ou seja, as famílias menos pobres arcariam inicialmente com o subsídio para as famílias mais pobres, supondo que estas ganhariam renda no decorrer do financiamento para arcar com a inversão dessa situação nos anos finais do financiamento (SÃO PAULO (Estado), 1996b, p.2).

Subsídio à família, ou direto, consiste:

[...] na concessão de um desconto ou bônus nos encargos com a habitação, que varia conforme a renda familiar, visando compatibilizar o valor do acesso à moradia com a capacidade de pagamento da família (SÃO PAULO, 1994a, p. 21).

Os princípios adotados pelo subsídio cruzado à família e assumidos a partir de 1991 eram os seguintes (SÃO PAULO, 1996d, p.38-40):

- a) Conceder desconto nos encargos com a habitação, somente às famílias que dele necessitam, de acordo com a renda familiar, respeitando a sua capacidade de comprometimento com o acesso à moradia;
- b) Assegurar o equilíbrio financeiro do empreendimento por meio do modelo de subsídios cruzados, que consiste em transferir renda entre os beneficiários;
- c) A concessão do subsídio à família é:
 - c.1) Intransferível;
 - c.2) Limitada a uma única vez, por beneficiário;
 - c.3) Regressivo ao longo do tempo, e
 - c.4) Temporário, extinguindo-se após um prazo, que varia segundo a renda familiar.

Embora idealizado para o acesso à moradia por meio da aquisição, o subsídio à família também passou a ser usado nos casos de concessão ou taxa de uso. Na RMSP as premissas e o modelo do subsídio cruzado apresentavam maiores dificuldades para se efetivar, uma vez que a hipótese do equilíbrio financeiro por meio da transferência de renda (subsídio cruzado) se inviabilizava, entre

outras razões, em função das seguintes questões, que se manifestavam, e ainda se manifestam, simultaneamente:

1. Predominância da população da RMSP em situação de carência habitacional nos estratos mais baixos de renda: Cerca de 60% da população atendida de 1994 a 2004 possuía renda até 3 salários mínimos. Isto ocorre tanto no interior como na RMSP, conforme Quadro 28. Em consequência, o equilíbrio financeiro dos empreendimentos, notadamente nos casos em que os seus custos fossem elevados, como era a tendência na RMSP, ficava comprometido.

Quadro 28: Famílias atendidas com renda de 1 a 3 salários mínimos pela Política Estadual de Habitação na RMSP de 1994 a 2004

Região	Atendimentos realizados de 1994 a 2004		% / total
	n. absoluto	Famílias com renda de 1 a 3 sm	
RMSP	27.231	15.949	60%
Interior	184.296	107.649	58%
total	211.527	123.598	58%

Fontes: SÃO PAULO, 2005o, 2006e

2. Parcela da população da RMSP atendida não se enquadra nos critérios de atendimento adotados pela Política Estadual de Habitação: A pesquisa realizada pela FSEADE/CDHU para o ano de 1998 já indicava que 26,6% das famílias nessas situações não se enquadravam nesses critérios (SÃO PAULO, 2002g, p.106).

Apesar de 71% do público-alvo atendido pela Política Estadual de Habitação na RMSP ter sido selecionado, no período de 1994 a 2004, por sorteio (conforme Lei n. 10.310 de 12.05.1999), 80% dos instrumentos firmados com os beneficiários tem caráter provisório, conforme Quadros 29 e 30, respectivamente. Estes dados podem sugerir o não enquadramento imediato das famílias aos critérios de comercialização da CDHU, como também outros fatores, como a não regularização/averbação do imóvel ou a falta de documentação dos beneficiários no momento da entrega das unidades habitacionais construídas, ou lotes de favelas urbanizadas, etc.

Quadro 29: Demanda atendida pela Política Estadual de Habitação na RMSP de 1994 a 2004

Demanda atendida*	% / total de atendimentos
Demanda aberta / sorteio	71%
Demanda fechada e desfavelamento	16%
Demanda organizada	13%

Fonte: SÃO PAULO, 2005o

*Ver definição das demandas no Quadro 34

Quadro 30: Tipo de instrumento adotado pela Política Estadual de Habitação na RMSP de 1994 a 2004

Tipo de instrumento firmado	%/total dos contratos realizados
Promessa de Venda da CDHU e Compra do Imóvel pelo Beneficiário	14%
Termo de Adesão e Ocupação Precária, Concessão ou Cessão de Uso com opção de Venda do Imóvel, ou Lote Urbanizado, pela CDHU.	80%
Concessão ou Termo de Permissão de Uso Onerosa sem Opção de Venda do Imóvel, ou Lote Urbanizado, pela CDHU.	6%

Fonte: SÃO PAULO, 2005o

3. A hipótese da regressividade do subsídio não se viabiliza, apontando para a necessidade de se prever novas regras para subsídios explícitos: As premissas adotadas pelo subsídio praticado pela Política Estadual de Habitação partiam da hipótese de que as famílias beneficiadas teriam uma melhoria de renda ao longo do tempo, o que não se confirmou já nos primeiros seis anos de sua aplicação, acarretando no aumento da inadimplência e das solicitações de revisão do valor das prestações (SÃO PAULO, 1996d, p.38). A prática do subsídio à família também não fez com que diminuísse o número de vendas irregulares ou de inadimplência, apresentando em 1996 índices na ordem de 30%, como se observava em 1987 (Ibidem, p. 46).
4. Custos crescentes das intervenções realizadas na RMSP, não acompanhando o incremento de renda da população alvo: Os custos mais elevados da produção de empreendimentos na RMSP, além do fato do GESP assumir a totalidade das ações, devem-se também: pela natureza das intervenções, que exigem a recuperação de setores urbanos e ambientais degradados e tipologias habitacionais diferenciadas em função das características dos terrenos; como pelos custos dos próprios terrenos.

Nos Quadros 31 e 32 apresentam-se referências de custos totais dos empreendimentos promovidos pela Política Estadual de Habitação. No início da década de 90, a referência de valor de unidade habitacional, em tipologia apartamento sem elevador, em torno de R\$ 30 mil era para casos de exceção. Atualmente, os valores das unidades habitacionais médias ultrapassam essa referência, chegando, em alguns casos, a girar em torno de R\$70 mil.

Quadro 31: Referências de custos de empreendimentos promovidos pela Política Estadual de Habitação (base dos dados: setembro de 2004)

Referência de custos de empreendimentos		Faixas médias de custo total (terreno+infra-estrutura+edificação-tipologia vertical sem elevador)	Participação do terreno no custo total	Participação da edificação no custo total	
Médias-interior do Estado (1)		R\$ 25.000,00 a R\$ 34.000,00	5% a 10%	60% a 80%	
Médias-RMSP (2)		R\$ 35.000,00 a R\$ 40.000,00	10% a 40%	45% a 65%	
RMSP	Exemplos de conj. hab. em substituição de moradias	Santo André A03 (3)	R\$ 68.000,00	1%	50%
		SBC- F 2 (3)	R\$ 56.000,00	14%	80%
	Exemplos de conj. construção em terreno vazio	Fazenda Itaim (4)	R\$ 55.000,00	40%	42%
		Fazenda da Juta B2 I ou SP-Itaquera B02-I (5)	R\$ 64.000,00	48%	33%

Fontes: (1) SÃO PAULO, 2004g, p.91, p.98-99; (2) Ibid., p.10; p.92; (3) Ibid., p.10; (4) Ibid., p.86; (5) Ibid., p.54

No caso do empreendimento Santo André A03, o seu custo elevado se deve à construção de novas moradias em substituição de favela em terrenos desfavoráveis do ponto de vista fisiográfico, no caso do empreendimento Fazenda da Juta B2 I, o peso do valor do terreno tem papel relevante no seu custo final em função das características do terreno somado ao seu custo. Assim, o aumento dos custos dos empreendimentos, somado às características de renda das famílias e a falta de perspectiva de seu incremento, inviabiliza a aplicação de subsídio regressivo e temporário, como o pretendido equilíbrio econômico-financeiro das intervenções da Política Estadual de Habitação na RMSP (SÃO PAULO (Estado), 1996d, p.38; BORBA et al, 2004).

Quadro 32: Referências de custos totais médios de empreendimentos promovidos pela Política Estadual de Habitação na RMSP de 1990 a 2004

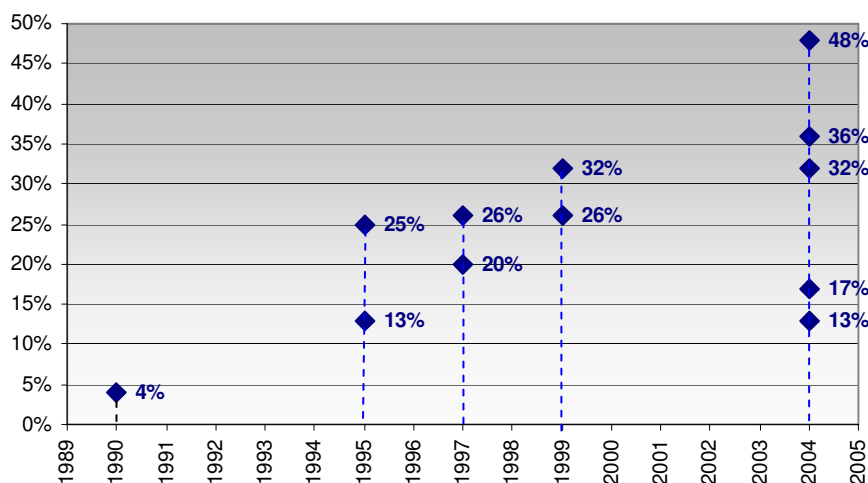
ano	Custo médio total unitário por unidade habitacional (1)			Data base dos valores	Indicadores utilizados para conversão dos custos em salário mínimo e em dólares		
	Em reais	Em salários mínimos	Em dólares		OTN / URV / UPF (em R\$)	S.M.R.-S.M (em R\$)	DÓLAR (em R\$)
1990	1.190.025,00	134,66	6.997,60	Dez. 1990	1161,54	8836,82	170,0600
1995	16.528,00	236,11	19.629,45	Jan. 1995	70,00	0,8420	70,00
	17.049,00	243,56	20.248,22				
1997	19.394,85	161,62	18.097,28	Mai. 1997	120,00	1,0717	120,00
	23.708,66	197,57	22.122,48				
1999	24.086,29	177,11	13.747,88	Jul. 1999	136,00	1,7520	136,00
	25.665,58	188,72	14.649,30				
2004	28.175,00	108,37	9.856,22	Set. 2004	260,00	2,8586	260,00
	64.311,68	247,35	22.497,61				

Fonte: ver fonte Gráfico 12

5. Ressalta-se o crescente aumento do peso relativo ao custo dos terrenos na RMSP no custo total da produção habitacional: No início dos anos 90, o peso relativo do custo dos terrenos no valor total da unidade habitacional produzida girava em torno de 5%; no final da década o peso relativo

médio do custo de terreno passa a girar em torno de 30%. Atualmente chega-se a valores médios em torno de 50%.

Gráfico 12: Referência da evolução do peso médio do custo do terreno no custo total da produção de unidades habitacionais produzidas pela Política Estadual de Habitação na RMSP



Fonte: 1990: SÃO PAULO, 1991c, p. 51
 1995: Idem, 1995g, p.2
 1997: Idem, 1997b, p.32
 1999: Idem, 1999d, p.19, Idem, 1999e
 2004: Idem, 2004g

Até meados de 1999, os beneficiários da Política Estadual de Habitação eram selecionados entre os cadastrados na CDHU, a partir de critérios restritivos, que excluía aqueles que a estes não se enquadravam, e de critérios eletivos, a partir dos quais era feita a seleção final daqueles a serem beneficiados (São Paulo, 1991d, p.3-4). Durante a história dessa política estes critérios se alteraram, em função de requisitos do agente financeiro, ou de normas dos programas, federais ou estaduais, a serem promovidos em um dado momento.

De um modo geral, os critérios restritivos giravam em torno das seguintes variáveis (Idem):

1. **Renda:** A faixa, ou de renda, variava conforme o programa ou critério do agente financeiro, em questão;
2. **Grupo familiar:** Sempre houve a orientação de se privilegiar o atendimento de famílias, excluindo indivíduos sós;
3. **Não ser proprietário, ou mutuário de financiamento habitacional em qualquer parte do país:**

Esta regra também era adotada pelo BNH/SFH. A partir da promulgação da Lei Estadual n.9.075 de 02.02.1995, este critério foi amparado pelo art. 1º dessa Lei, que proíbe aos proprietários de

qualquer imóvel residencial adquirir outro com recursos da CDHU ou de qualquer verba destinada à execução da Política Habitacional do Estado de São Paulo.

4. Tempo de moradia ou de trabalho no município, no qual seria promovido o empreendimento habitacional: No Programa SH3, por exemplo, adotou-se não habilitar para seleção quem não morasse há mais um ano no município, exceto se o chefe de família neste trabalhasse há mais de dois anos.

Os critérios eletivos buscavam adotar procedimentos visando selecionar as famílias que, relativamente às demais, estariam em situações mais desfavoráveis e necessitando, de forma mais premente, de um atendimento habitacional por parte do Estado. Para tanto, procurava-se cruzar um conjunto de variáveis, tais como: renda familiar, renda per capita, número de pessoas que trabalhavam na família, tipo de moradia de origem (rústica, durável, com ou sem banheiro, etc.); forma de ocupação dessa moradia (invadida, alugada, cedida, etc.), idade do chefe de família, entre outras (SÃO PAULO, 1991 b; 1991d).

Os resultados desses procedimentos nem sempre eram passíveis de fácil apreensão, como reservavam certo grau de discricionariedade ao responsável pela seleção, dando margens para indicações externas a esses procedimentos. Na medida em que aumenta a oferta de moradias, em função dos recursos do ICMS-Habitação, apesar dos critérios de seleção, os atendimentos da Política Estadual de Habitação vão se transformando em moeda de troca de interesses políticos, por parte de diversos atores que com ela se relacionavam.

Esta situação começa acarretar baixa legitimidade aos critérios e procedimentos de seleção adotados, o que culmina com a promulgação da Lei Estadual n.10.310 em 12 de maio de 1999, a qual estabelece em seu artigo 1º:

Os imóveis administrados ou executados pela CDHU destinados a projetos habitacionais deverão ser distribuídos entre os previamente inscritos e os selecionados por esta entidade, através de sorteio.

Esta lei nunca foi regulamentada, ficando à interpretação de cada gestão de governo a sua aplicação, como pouco precisa a linha divisória entre o que se atendia por obrigação da Lei, entre os previamente inscritos e selecionados, e o que atendia por opção política ou por necessidades

contingenciais. No caso da RMSP, não era raro prever a necessidade de atendimentos habitacionais em função de inundações, desbarrancamentos, etc.

Do ponto de vista político, o sorteio trazia legitimidade ao poder público estadual, o que se exemplifica no texto divulgado em publicação oficial da CDHU de 1997:

No seu relacionamento com o público externo, a Companhia vem adotando mediadas práticas, com resultados imediatos. Por exemplo, o sorteio das moradias da CDHU tem se constituído numa autêntica festa popular. O momento da escolha dos contemplados tem lotado alguns estádios de futebol, quadras esportivas, teatros, cinemas, quadras de escola de samba e outros lugares públicos com capacidade para acomodar o grande número de interessados.

[...] Esse procedimento tem merecido a aprovação até dos não contemplados, que entendem tratar-se de processo saudável, às claras. Impede a manipulação, que favorecia apadrinhados políticos em detrimento dos demais inscritos. É o fim dos critérios políticos de comercialização. O fim do protecionismo (SÃO PAULO, 1997f, p 48, grifo nosso).

Foto 1: Sorteio de 238 apartamentos no Município de Suzano, na RMSP, em novembro de 2006



Fonte: Disponível em: <<http://www.cdhu.sp.gov.br/http/indexhtm.htm>>. Acesso em 16 nov. 2006

A Foto 1, ao lado, exemplifica um dia de sorteio de uh's promovidas pela Política Estadual de Habitação na RMSP. Esta forma de seleção do público-alvo trouxe inegável transparência à destinação das habitações, porém, trouxe outros questionamentos e prejuízos para a questão da moradia nessa região, entre os quais destacam-se:

- i) Tratar de forma igual os diferentes: Grupos sociais mais vulneráveis, em situações de moradia mais precárias, passam a competir, nas mesmas condições que outros que estão em melhores condições, ao acesso a uma moradia promovida pelo poder público estadual. Este fato é especialmente perverso para o tratamento da questão da moradia na RMSP, que se vincula com processos de exclusão sócio-territorial e socioambiental fisicamente determinados, demandando intervenções que atingem beneficiários previamente identificados;
- ii) Supõe-se que o sorteio reforça a independência da Política Habitacional do Estado de outras políticas regionais vinculadas ao desenvolvimento urbano metropolitano: No caso da RMSP, os atendimentos habitacionais solicitados por outras políticas eram considerados “especiais” e preteridos, ficando à margem das prioridades de execução dos programas “de linha” para a demanda habitacional voltada ao sorteio;

- iii) Supõe-se, igualmente, que o sorteio reforça a independência dessa política das carências habitacionais existentes nos setores urbanos nos quais se inserem sua produção: A exemplo da promoção de conjuntos habitacionais pelo GESP em setores periféricos da RMSP, voltados ao atendimento de beneficiários selecionados ao acaso, por sorteio, sem se estruturarem visando apoiar intervenções mais amplas de qualificação urbana e ambiental desses setores;
- iv) Destaca-se um conjunto de medidas que buscou legitimar ou garantir a destinação das moradias promovidas pelo GESP para determinados grupos sociais ou situação de carência habitacional, sem questionamentos dos atendimentos ou exigência de sorteio: O Quadro 33 apresenta os instrumentos legais e administrativos que visaram atendimentos habitacionais específicos e o Quadro 34, programas que pudessem garantir atendimentos a determinados segmentos sociais.

Quadro 33: Instrumentos legais e administrativos estabelecidos visando garantir a destinação de moradias promovidas pela Política Estadual de Habitação para grupos sociais específicos

Grupo a ser atendido	Instrumento	Obrigações estabelecidas
Portadores de deficiência	Lei n.7.859 de 25.05.1992	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Determina aos órgãos da Administração Direta, Indireta do Estado, Fundações, Instituições financeiras, instituídas e mantidas pelo Estado ou da qual faça parte como acionista majoritário, fazer constar, em campo apropriado do documento ou ficha de inscrição: informação sobre se o candidato ou interessado na aquisição possui familiar portador de deficiência física. (art. 1º); ▶ Os portadores de deficiência física terão preferência no atendimento habitacional, respeitada a ordem prévia da inscrição geral. A entrega de imóveis a portador de deficiência física, dar - se -á, sempre que possível, de forma adaptada, ou lhe será permitida a escolha da unidade que melhor se preste à sua moradia, em cada lote ofertado (art. 2º).
	Lei n.10.844 de 05.07.2001	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Estabelece que 7% de todos os imóveis populares comercializados pelo Governo do Estado de São Paulo (como apartamentos, casas e lotes urbanizados, com ou sem cestas básicas de materiais de construção) deverão ser destinados a pessoas portadoras de deficiência ou que tenham familiares que as possui (art. 1º).
Idosos	Lei n.9.892 de 10.12.1997	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Institui a Política Estadual do Idoso (PEI), prevendo a implantação de programas habitacionais visando solucionar a carência habitacional de idosos de baixa renda, respeitando a individualidade e a liberdade do indivíduo (art. 11, V).
	Resolução de Diretoria da CDHU n.31 de 24.08.1999	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Estabelece que 5% das unidades produzidas pela CDHU e destinadas para o atendimento da demanda geral, selecionada através de sorteio, sejam reservadas para pessoa idosa que tenha 60 anos de idade ou mais, obedecendo aos seguintes critérios: <ul style="list-style-type: none"> • ter 60 anos ou mais; • possuir renda comprovada de 1 a 10 salários mínimos; • residir no município da inscrição há no mínimo 3 anos; • não possuir imóvel próprio no Estado de São Paulo
Policiais civis e militares	Lei n.11.023 de 28.12.2001	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Estabelece que 4% de todos os imóveis populares comercializados pelo Governo do Estado de São Paulo, ainda que fruto de parceria com outro órgão ou entidade da Administração Pública de outra esfera de governo, deverá ser destinado aos policiais civis e militares (art. 1º, § 1º).
Policiais civis e militares, agentes de segurança penitenciária, de escolta e vigilância penitenciária.	Lei n°.11.818 de 03.01.2005	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Altera a Lei n. 11.023 de 28 de novembro de 2001, ampliando à reserva de 4% para atender (art. 1º): policiais civis e militares, agentes de segurança penitenciária, de escolta e vigilância penitenciária

Quadro 34: Instrumentos legais estabelecendo programas para serem promovidos pela Política Estadual de Habitação

Programa	Instrumento	Obrigações estabelecidas
Favela	Lei n.9.331 de 27.12.1995	► Dos recursos financeiros destinados aos programas habitacionais desenvolvidos e executados pela CDHU, 5% serão aplicados exclusivamente no Programas de Reurbanização de Favelas a ser desenvolvidos pelo Estado (art. 1º, § 3º).
Mutirão	Lei n.9.142 de 09.03.1995	► Parte dos recursos destinados exclusivamente para programas sociais (provenientes do: Fundo de Financiamento e Investimento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano - FIDHU, criado pela Lei n.6.756 de 14.03.1990, e os recursos provenientes do ICMS-Habitação, conforme Lei n.7.646 26.12.1991) serão destinados para Associações Comunitárias de Construção por Mutirão ou Cooperativas Hab. sem fins lucrativos (art. 1º):
Cortiço	Dec.n.43.132 de 01.06.1998	► Institui o Programa de Atuação em Cortiço (PAC) a ser desenvolvido pela CDHU, priorizando na sua primeira etapa os núcleos encortiçados localizados na Capital (art. 4º).
Locação Social	Lei n.10.365 de 02.09.1999	► Autoriza o Governo do Estado de São Paulo, por meio dos órgãos e entidades da Administração Estadual, a implantar o Programa de Locação Social, destinado a prover moradias para famílias de baixa renda (art. 1º); ► Para a implantação desse programa, os órgãos e entidades da Administração Estadual poderão: locar imóveis de particulares, na forma da legislação aplicável; propor desapropriações, a serem efetivadas pelo Poder Público, sempre que a situação de emergência o exigir; e outorgar permissão de uso aos beneficiários do Programa de Locação Social, quando se tratar de imóvel de órgãos ou entidades da Administração Estadual, por prazo determinado (art. 2º).
Lotes urbanizados	Lei n.10.334 de 30.06.1999	► Autoriza o Governo do Estado de São Paulo a firmar convênios com os municípios visando a implantação de projetos alternativos de habitação popular através da utilização de lotes urbanizados (art. 1º); ► Estabelece que a construção das moradias seja realizada por meio de autoconstrução garantindo ao beneficiário toda a infra-estrutura, acompanhamento técnico, diversidade de projetos arquitetônicos e financiamento direto ao beneficiário (art. 2º).
	Dec.n. 44.782 de 22.03.2000	► Institui o Programa Lote Social Urbanizado (PROLURB), sob a responsabilidade da Secretaria da Habitação, destinado a fomentar, promover e implantar o lote social urbanizado (art.1º).
Crédito para compra de terreno	Lei n.10.535 de 04.04.2000	► Cria o Programa de Crédito para Compra de Terra para a construção de habitação popular de interesse social (art. 1º), prevendo o repasse de recursos para associações comunitárias ou cooperativas habitacionais sem fins lucrativos (§ único do art. 1º); ► Os recursos para esse programa serão provenientes de: I - dotações orçamentárias, que lhe forem atribuídas, II - Fundo de Financiamento e Investimento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano (FIDHU), criado pela Lei n. 6.756 de 14. 03.1990 e IV - operações de crédito contratadas para financiar a construção de moradias para a população de baixa renda (art. 2º, I, II, IV).
	Dec.n. 48.982 de 27.09.2004	► Define família de baixa renda: aquela em que a soma dos rendimentos de seus integrantes não ultrapasse 10 sm (art. 1º, § 2º); ► Atribui à CDHU o desenvolvimento do Programa de Crédito para Compra de Terra, cabendo-lhe aprovar, administrar, repassar os recursos às associações e cooperativas habitacionais e administrar a sua aplicação (art. 3º)
Moradia Indígena	Lei n. 11.025 de 28.12.2001	► Autoriza a criação do Programa da Moradia Indígena (PMI), respeitadas as suas origens, cultura e costumes (art. 1º, I).
Melhorias Habitacionais e Urbanas	Dec.n. 47.924 de 04.07.2004	► Autoriza a Secretaria da Habitação a celebrar convênios com os municípios que venham a constar de relação aprovada por despacho governamental, visando à transferência de recursos para a implementação do Programa Pró-Lar Melhorias Habitacionais e Urbanas (Art.1º).
Regularização	Dec.n. 48.340 de 18.12.2003	► Institui o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais de Interesse Social (Pró-Lar Regularização), no âmbito da Secretaria da Habitação, com o objetivo de racionalizar e agilizar as regularizações dos núcleos habitacionais de interesse social (art. 1º).
	Dec.n. 52.052 de 13.08.2007	► Revoga o Decreto n. 48.340, de 18.12.2003, sem prejuízo das relações jurídicas decorrentes do Programa Pró-Lar Regularização (art. 14); ► Institui o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais (Cidade Legal), no âmbito da Secretaria da Habitação (art. 1º).

Em função das determinações legais ou de programas que vão se estabelecendo, especialmente a partir da segunda metade da década de 90, sejam por meio de legislações, sejam por medidas administrativas (audiência pública, publicação de editais, etc.), foi se moldando um conjunto de tipos de demanda da Política Estadual de Habitação.

Aquela que seleciona os beneficiários por sorteio passou a se chamar demanda aberta no sentido de não ser previamente conhecida. Com relação a esta e demais tipos de demanda, ainda se resente a falta de conceituações que venham a ser adotadas pelo conjunto de atores que se relacionam com a Política Estadual de Habitação. No Quadro 35 apresentam-se os 5 tipos de demanda, conforme definições adotadas no âmbito do setor habitacional do GESP, lembrando que 71% da população atendida foi na RMSP, de 1994 a 2004.

Quadro 35: Tipos de demandas da Política Estadual de Habitação

Tipo de demanda		Foco do atendimento habitacional	Forma de inscrição	Forma de seleção	Caráter do atendimento
1	Aberta	Famílias que se enquadram nos critérios de atendimento da CDHU	Edital público no município do atendimento	Sorteio realizado pela CDHU * <i>Os beneficiários se enquadram nos critérios de atendimento da CDHU</i>	Voluntário
2	Fechada	Famílias assentadas em áreas objeto de intervenção, que o GESP participe, direta ou indiretamente, visando a: • <i>Urbanização de assentamentos;</i> • <i>Erradicação de favelas;</i> • <i>Requalificação de imóveis, e/ou</i> • <i>Reassentamento de famílias</i>	Não há	Não há indicação de beneficiários. Atende-se o total das famílias envolvidas na intervenção * <i>Os beneficiários podem se enquadrar, ou não, nos critérios de atendimento da CDHU.</i>	Involuntário
3	Indicada	Famílias assentadas em áreas objeto de intervenção municipais	Não há	Indicação dos beneficiários pelos Municípios ou outros órgãos * <i>Os beneficiários se enquadram nos critérios de atendimento da CDHU.</i>	Voluntário ou Involuntário
4	Segmento Social	Famílias oriundas de segmentos sociais específicos/ categorias profissionais: • <i>Servidor público;</i> • <i>Deficiente físico;</i> • <i>Idoso, etc.</i>	Edital direcionado para o segmento social que se visa atender	Sorteio realizado pela CDHU ou outra forma regulamentada * <i>Os beneficiários se enquadram nos critérios de atendimento da CDHU.</i>	Voluntário
5	Organizada	Famílias integrantes de associações ou cooperativas, selecionadas para programas de mutirão / autoconstrução.	Edital direcionado às associações ou cooperativas	Indicação dos beneficiários pelas associações ou cooperativas * <i>Os beneficiários se enquadram nos critérios de atendimento da CDHU.</i>	Voluntário

Fonte: Quadro BI-Tipo de Demanda, executado pela Gerência de Pesquisa Social da CDHU, arquivo GPS BI Tipo de demanda 21-02-06.doc.

Os critérios restritivos que, em linhas gerais, passaram a ser adotados, em tese, pelo GESP para os beneficiários poderem firmar contrato de financiamento de venda/compra com a CDHU, durante um prazo pré-determinado de no máximo 25 anos, são pontuados a seguir¹⁰⁵:

1) Ser família constituída

Hipótese adotada pelo GESP: Considera-se família o grupo composto de no mínimo duas pessoas residentes no mesmo domicílio, unidos por casamento, união estável ou relações de parentesco. Não se aceita indivíduos sós.

Entende-se que o grupo familiar envolveria maior contingente de população em situação de carência habitacional e com maior estabilidade no local de trabalho e de moradia, desta forma seria o mais adequado para firmar compromisso de financiamento por prazos de até 25 anos. Indivíduos sós, ao contrário, estariam mais propensos a não se fixarem em um determinado local de moradia e/ou trabalho, em consequência, mais propensos a abandonar o imóvel.

2) Ter renda familiar de 1 (um) a 10 (dez) salários mínimos

Hipótese adotada pelo GESP: A CDHU adota como critério de renda, a líquida, embora a legislação do ICMS-Habitação, ao determinar a prioridade de atendimento segundo renda faça discriminação a respeito.

Também introduz o teto mínimo de 1 sm, como condição mínima de arcar com custos / manutenção da habitação ofertada pela Política Estadual de Habitação.

3) Residir no município há pelo menos 3 anos

Hipótese adotada pelo GESP: Busca-se evitar a destinação de unidades habitacionais para grupos familiares de vida itinerante.

4) Trabalhar no município há pelo menos 3 anos

Hipótese adotada pelo GESP: Busca-se atender famílias que mesmo não residindo no município no qual o GESP está promovendo intervenções, o respectivo chefe pratica migração pendular, (trabalha em um município e mora em outro). A hipótese adotada é a de que ao prover o acesso a uma moradia no município onde se localiza o trabalho do chefe da família ela se fixará neste.

¹⁰⁵ Foram utilizadas as seguintes referências: Critérios: Site da CDHU (Disponível em: <http://www.cdhu.sp.gov.br/como_adquirir/teadquirir.asp>. Acesso em: 16 de nov. 2006); Hipóteses adotadas pelo GESP para a eleição dos critérios: Texto elaborado pela Gerência de Pesquisa Social, Sup. de Planejamento/CDHU, Resumo dos processos de inscrição e seleção para empreendimentos da CDHU, jul. 2006.

5) O chefe de família ter idade mínima de 18 a 55 anos e 6 meses

Hipótese adotada pelo GESP: No caso do chefe de família ter menos de 18 anos, ele deverá ser emancipado judicialmente. No caso do chefe ter mais de 55 anos e 6 meses, ele poderá firmar o contrato de venda/compra com a CDHU, desde que:

- a) a Cia. aprove sua situação sócio-econômica, e
- b) a idade do proponente mais idoso, somada ao prazo de amortização do financiamento habitacional, não ultrapasse 80 anos e 6 meses.

6) Não ser proprietário de imóvel e não possuir financiamento de imóvel residencial em qualquer parte do país, bem como não ter sido atendido por programas públicos de habitação de interesse social

Hipótese adotada pelo GESP: Para verificar esta condição a CDHU consulta o Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT), operado pela Caixa Econômica Federal com intervenção de todos os agentes financeiros da habitação.

Porém, em função de haver um grande número de situações informais de propriedade imobiliária, notadamente na RMSP, a CDHU aceita uma auto-declaração.

Apesar das tentativas de se aprimorar os critérios de atendimento, mantém-se a tensão entre a seleção do público-alvo da Política Estadual de Habitação na RMSP por meio do sorteio, indicação ou outra forma. Porém, antes da eleição de procedimentos e critérios de inscrição, seleção ou acesso do público-alvo aos produtos dessa política, a questão principal a ser equacionada ainda perdura. Esta questão se refere às finalidades dessa política, sua relação e compromisso com o equacionamento das questões da moradia na metrópole paulista, a forma de financiamento e subsídio direto e indireto, bem como sua relação com a reversão dos processos relacionados à dinâmica urbana, problemas sócio-ambientais, exclusão sócio-territorial, entre outros fatores geradores de necessidades habitacionais.

**IV – MARCOS ESPECÍFICOS PARA A HISTÓRIA DA POLÍTICA ESTADUAL DE
HABITAÇÃO NA RMSP E PRINCIPAIS PERÍODOS DE SUA ATUAÇÃO**

Marcos específicos para a história da Política Estadual de Habitação na RMSP e principais períodos de sua atuação

Objetivos do capítulo: Ressaltar as especificidades da atuação do setor habitacional do GESP na RMSP e, partindo-se dos marcos estabelecidos no Capítulo III para a Política Estadual de Habitação, somado aos marcos específicos da atuação dessa política na RMSP, busca-se estabelecer os principais períodos de sua história nessa região até dezembro de 2004.

Apesar da atuação do setor habitacional do GESP na RMSP acompanhar os principais marcos relativos do posicionamento desse setor na estrutura administrativa do poder executivo e às fontes de recursos para o financiamento de suas ações, a questão da moradia nessa região traz questões e desafios específicos que singulariza os marcos da Política Estadual de Habitação na RMSP, destacando:

- 1) Pressões de movimentos organizados por moradia: SH1 e Mutirão;
- 2) Programas de linha: resistência à implantação de ações diferenciadas na RMSP;
- 3) Programas especiais na RMSP: atuações marginais, baixa eficácia, mas com inovações para a atuação do GESP na região;
- 4) Dificuldades de viabilizar de terrenos para a produção habitacional na RMSP, colocando-se a questão se esta dificuldade seria o anúncio do esgotamento de um tipo de produto ou de uma forma de gestão da Política Estadual de Habitação na RMSP.

1) Pressões de movimentos organizados por moradia SH1 e Mutirão:

Destacam-se pressões que provocaram o lançamento dos primeiros programas estaduais de habitação na RMSP. O primeiro deles foi o SH1, lançado em 1987; o segundo foi o Mutirão-UMM, lançado em 1991 como intervenção piloto.

O Programa SH1, como já colocado, foi o primeiro programa estadual de habitação, especialmente realizado para a RMSP, um marco para a atuação do GESP na região. Entre o fim da década de 70 e início da década de 80, a crise econômica instalada no país, somada ao esgotamento da capacidade do Governo Federal intervir nas áreas urbanas, transforma, especialmente as regiões metropolitanas, em pólos de problemas urbanos e de conflito social. No que se refere à questão da moradia, proliferam-se ocupações irregulares e clandestinas como opção de moradia da população de baixa

renda, se materializando e ganhando expressão, para o conjunto da sociedade metropolitana, os processos de exclusão sócio-territorial.

Nessa época, ocorriam pressões para a atuação do Governo do Estado na RMSP, nas questões habitacionais, tanto de proprietários de terrenos urbanos como de movimentos sociais organizados por moradia. Os proprietários de terrenos vazios temiam por sua invasão, os de terrenos invadidos solicitavam o apoio do poder público para a sua desocupação. Os movimentos por moradia reivindicavam atendimentos habitacionais, como o apoio do poder público para permanecerem nos terrenos ou imóveis invadidos, muitos dos quais com processo de imissão na posse.

Entre os grupos de pressão por atendimento habitacional se destacavam: 1) Os movimentos da Zona Leste do Município de São Paulo, especialmente o Movimento Unificado de Reurbanização de Favelas (MURF), a União de Favelas da Zona Leste (UFZL), o Movimento dos Sem-Terra da Zona Leste e a União dos Movimentos de Moradias da Cidade de São Paulo (UMM); e 2) Os movimentos da região do ABCD da RMSP (Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano e Diadema) (SÃO PAULO, 1991c, p.31).

Para os movimentos da Zona Leste do Município de São Paulo, o GESP destinou novas moradias, realizadas em conjuntos habitacionais no âmbito do Programa SH1, além do atendimento de outras demandas inscritas e selecionadas na época pela então Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH). A CDH também executou obras de drenagem urbana e pavimentação, entre outros serviços de urbanização, em favelas da Zona Leste do Município de São Paulo. Porém, não há nos controles da produção da CDHU na RMSP referência sobre as favelas que receberam essas obras, a especificação do que se realizou, assim como os recursos despendidos.

No mesmo ano em que o GESP lançou o Programa SH1 para a RMSP, foi criada na então CDH, uma área própria para se ocupar de análise de terrenos. Vinculado a esta área havia um setor técnico para a análise de terrenos do ponto de vista urbanístico e outro do ponto de vista de preço da terra, unidades que permanecem na estrutura da Cia. até os dias de hoje. Até 1989 foram desapropriadas 39 áreas, que correspondem a 48% do total de áreas adquiridas por edição de Decreto de Desapropriação de Interesse Social, em todo o período da história da Política Estadual de Habitação, até dezembro de 2004. Em superfície, estas áreas representam 64% desse total.

No Quadro 36 apresentam-se as áreas adquiridas pelo GESP na RMSP por meio de desapropriação, em número e superfície, segundo o ano. Observa-se nesse quadro que as 39 áreas desapropriadas até 1989 correspondem, em superfície, a 64% do total das áreas desapropriadas pela Política Estadual de Habitação na RMSP até dezembro de 2004, reforçando a orientação preferencial da época, dos órgãos executores de política habitacional em buscar terrenos acima de 100 mil m² que comportasse de 500 a mais unidades habitacionais (SÃO PAULO, 1988c, 1989b).

Quadro 36: Total de áreas adquiridas pelo Governo do Estado de São Paulo, por meio de Decreto de Desapropriação de Interesse Social (DIS)

Ano	Número de DIS*	Superfície total (m ²)	
Até 1986	7	1.643.801,93	8.635.036 / 64% (porte médio: 221.400 m ²)
1987	9	3.533.346,20	
1988	21	3.346.739,46	
1989	2	111.148,58	
1991	2	83.016,88	4.874.109 / 36% (porte médio: 113.350 m ²)
1992	4	491504,14	
1993	3	599.136,26	
1994	4	2.795.419,38	
1996	2	237.924,87	
1997	1	201.890,78	
1998	2	4.455,07	
1999	2	35.612,72	
2001	1	4.293,72	
2002	15	174.662,77	
2003	6	76.606,18	
2004	1	1.525,03	
TOTAL	82 / 100%	13.509.145,33 / 100%	

Fontes: Listagens especiais da Superintendência de Terras/Gerência Fundiária / CDHU – março. 05

* Um DIS pode envolver uma ou mais matrículas, mas normalmente envolve único polígono, que via de regra, veio a se constituir em uma única área de intervenção da Política Estadual de Habitação.

Na região do ABCD, as demandas se voltavam, predominantemente, à urbanização e regularização de assentamentos, pressionando o GESP à aquisição de áreas ocupadas e concentradas nos municípios de Santo André e São Bernardo. O Quadro 37 apresenta o conjunto das 12 áreas adquiridas pelo GESP na RMSP. Destas 12 áreas, 4 (quatro) estão localizadas no setor leste do Município de São Paulo e 1 (uma) no Município de Biritiba Mirim, sendo que essas 5 (cinco) áreas (42% do total de áreas desapropriadas com focos de ocupações) se localizam no vetor leste da RMSP. As restantes 7 (sete) áreas estão localizadas na região do ABCB, sendo 3 (três) no Município de São Bernardo do Campo e 3 (três) estão no Município de Santo André (50% do total de áreas desapropriadas com focos de ocupações) e 1 (uma) em Diadema.

No Quadro 37 também se observa que 8 (oito) das 12 (doze) áreas adquiridas pelo GESP com focos de ocupação com fins de intervenções habitacionais foram adquiridas ainda na década de 80. Destas 12 (dozes) áreas, apenas uma, Biritiba Mirim A, constava em dezembro de 2004, com regularização finalizada. As demais ainda se encontravam em processo de intervenção. Este conjunto de áreas, adquiridas para fins de urbanização e/ou regularização, veio a se constituir, inicialmente, nos casos especiais e após, em ações em favelas, que ainda hoje demandam iniciativas de caráter técnico e político para o equacionamento da sua situação de ocupação e de irregularidade. No Mapa 1 apresenta-se a referência de localização das áreas comprometidas com a produção da Política Estadual de Habitação, segundo o período de obtenção e no Mapa 2, segundo o porte.

Quadro 37: Áreas de Intervenção adquiridas pela Política Estadual de Habitação com a finalidade de urbanização / regularização

Ano (DIS, aquisição, ou permissão de uso)	Situação de ocupação quando da aquisição	Programa CDHU em dezembro 04	Situação na produção CDHU em dez. 2004	Nome da área de intervenção		Apelido da área de intervenção	Forma de acesso
1977	vazio urbano com focos de invasão	Urbanização Integrada	Diversas situações	RMSP / SUDESTE / ABCB	SANTO ANDRÉ A (1)	Jardim Santo André	VENDA/COMPRA (1977)
1986	loteamento irregular com ocupações	Regularização	Em programação		SANTO ANDRÉ B	Centreville	DIS n.25.800 (1986)
1987	favela	Sem definição	Sem programação		SANTO ANDRÉ C	Jd. Santa Cristina	DIS n.26.875 (1987)
1987	favela	Regularização	Em programação		SÃO BERNARDO DO CAMPO L	Calux	VENDA/COMPRA (1987)
1987	favela	Urbanização Integrada	Diversas situações		SÃO BERNARDO DO CAMPO F	Vila Ferreira	DIS n.26.876 (1987)
1987	favela	Urbanização Integrada	Diversas situações		SÃO BERNARDO DO CAMPO K	DER	VENDA/COMPRA (1987)
1987	loteamento irregular com ocupações	Regularização	Sem programação	MSP LESTE	SP-SÃO MIGUEL PAULISTA C (2)	Jardim Mabel	DIS n.26.874 (1987)
1989	loteamento irregular com ocupações	Regularização	Regularização aprovada	RMSP LESTE	BIRITIBA MIRIM A	Vila Operária	DIS n.28.269 (1989)
1991	favela	Urbanização Integrada	Em programação	RMSP LESTE	DIADEMA E	Morro do Samba / Diadema C	DIS n.33.219 (1991)
1997	favela	Urbanização Integrada	Setores em licitação e setores em programação	MSP LESTE	SP-VILA JACUÍ B (3)	Pantanal	PERMISSÃO DE USO PELO DAE (1997)
1999	favela	Sem definição	Sem programação		SP-SÃO MIGUEL PAULISTA R	Limoeiro/Jd. Imperador	DIS n.43.854 (1999)
2001	favela	Urbanização Integrada	Em projeto		SP-ITAQUERA D/E/F	IPESP/A E. Carvalho	VENDA/COMPRA (2001)

Notas:

(1) Jardim Santo André: Esta área, ao ser adquirida pela CDHU, possuía focos de invasão, mas ainda era considerada como um vazio urbano para a construção de conjuntos habitacionais, prevendo-se a substituição dos setores ocupados por novas moradias. Em função do processo de invasão e favelização que ocorreu posteriormente, O Jardim Santo André se constituiu na primeira intervenção de urbanização integrada;

(2) Jardim Mabel: Trata-se de um loteamento irregular, com lotes já ocupados, com a finalidade de regularização;

(3) SP-Vila Jacuí / Pantanal: Esta área se encontra no Parque Ecológico do Tietê, inserido na APA no Rio Tietê. Foi dada em permissão de uso à CDHU para urbanização de favela.

A modalidade construtiva por meio de mutirão, prevendo-se repasse de recursos a associações por moradia, se introduz na Política Estadual de Habitação em 1991, e surge como um programa para a RMSP em função de pressões da União dos Movimentos por Moradia (UMM). As associações vinculadas a este Movimento participavam, na época, de programas de mutirão no Município de São

Paulo e visavam ampliar o atendimento a estas e demais associações na RMSP com recursos do ICMS-Habitação.

O marco para a implantação do Programa Mutirão-UMM foi o compromisso firmado pelo Governador Fleury em 1991 com associações comunitárias para a construção de moradias, preferencialmente em terrenos a serem doados à CDHU pelos Municípios ou em terrenos das próprias associações. A utilização de terrenos do patrimônio da CDHU era, a princípio, considerado caso de exceção. O Programa de Mutirão-UMM se introduziu na CDHU como um programa piloto, exigindo da Cia. a criação de novos procedimentos de acompanhamento técnico e social, de prestação de contas, análise e aprovação de projetos contratados pelas associações, controle e gestão da produção habitacional, entre outros (SÃO PAULO, 1996c). Para esse Programa, a CDHU realiza estudos de viabilidade econômico-financeira dos empreendimentos, que definem o número de mutirantes de cada contrato de repasse de recursos à associação, segundo faixas de renda, com o objetivo de garantir o equilíbrio financeiro do empreendimento por meio do subsídio cruzado. Este procedimento se institucionaliza no âmbito da Política de Atendimento adotada pelo GESP a partir de 1992, conforme será colocado no próximo item 2 deste capítulo.

A experiência da CDHU com a UMM se estendeu, durante a gestão Fleury (15.03.91 a 31.12.94), para outros movimentos, com destaque para a Federação das Mulheres Paulistas (FMP). Em 1993, com o lançamento do Programa SH4, o mutirão deixa de ser visto como uma intervenção piloto, e passa a fazer parte dos programas de linha da produção habitacional do GESP.

Posteriormente, é lançado o Programa Paulista de Mutirões em 1996, na primeira gestão Mário Covas (01.01.95 a 31.12.98), neste momento como atuação prioritária do GESP para a RMSP. Em 1997 é incorporado pelo Programa Sonho Meu, lançado em 1997. Em 2003 o mutirão se recoloca no Subprograma Mutirão Associativo, Programa Pró Lar, prevendo a utilização de terrenos da CDHU, da associação e doados pelos municípios. Prevê ainda, a oferta de crédito para a aquisição de terrenos, alternativa que até o momento não se efetivou.

Em função de um conjunto de fatores, essa modalidade de execução vai perdendo espaço na Política Estadual de Habitação após 2000. Entre outras razões, apontam-se (SÃO PAULO, 1996c):

- a) Os prazos médios de obras das edificações são, em média, mais longos por meio de mutirão (em média de 30 a 36 meses contra 18 a 24 meses em outras modalidades de construção);
- b) Dificuldades de obtenção de terreno por meio das associações ou doações de municípios, o que se exemplifica pelo fato de 74% das áreas de intervenção utilizadas para construção de moradias por meio de mutirões, até dezembro de 2004, foram áreas viabilizadas pela CDHU, conforme Quadro 38;

Quadro 38: Forma de aquisição das áreas de intervenção com empreendimentos em Mutirão (entregue, em obras e programados - posição: dez. 2004)

ÁREA DE INTERVENÇÃO	APELIDO DA ÁREA DE INTERVENÇÃO	FORMA DE AQUISIÇÃO DO TERRENO	ANO DO REGISTRO EM NOME DA CDHU	N. DO DIS	ANO DO DIS	
SP-SÃO MIGUEL PAULISTA H	MARECHAL TITO	DESAPROPRIAÇÃO	1990	DIS n.28.271/88	1988	
SP-BRASILÂNDIA B	BRASILÂNDIA B		1991	DIS n.28.268/88		
SP-GUAIANAZES C1	VILA CONCEIÇÃO			DIS n.28.256/88		
SP-GUAIANAZES C2	VILA CONCEIÇÃO-ASSOC. CLEMETINA DE JESUS			DIS n.28.256/88		
SP-GUAIANAZES A	FAZENDA DO CARMO A		1992	DIS n.26.967/87	1987	
SP-SANTO AMARO A	FEITIÇO DA VILA		1993	DIS n.28.267/88	1988	
SP-ITAQUERA B	FAZENDA DA JUTA		1995	DIS n.28.270/88		
SP-JARAGUÁ A	VOITH			DIS n.28.261/88		
SP-CANGAÍBA A	VILA SÍLVIA		1996	DIS n.28.274/88		
ITAQUAQUECETUBA B	JARDIM ODETE I		1997	DIS n.26.894/87	1987	
SP-SÃO MIGUEL PAULISTA P	ITAJUIBE B/C		2000	DIS n.36.948/93	1993	
SP-GUAIANAZES B	FAZENDA DO CARMO B		2001	DIS n.26.967/87	1987	
SP-ITAIM PAULISTA A	ITAJUIBE A			DIS n.36.948/93	1993	
SP-SÃO MIGUEL PAULISTA D	FAZENDA ITAIM		2002	DIS n.26.873/87	1987	
SP-ERMELINO MATARAZZO I	VILA CÍSPER		2003	DIS n.47.753/03	2003	
SP-TUCURUVI B	JOVA RURAL		2004	DIS n.25.702/86	1986	
EMBU N	PEDRO BASILE		em andamento		DIS n.41.897/97	1997
SP-CANGAÍBA B	LAGOA DE DENTRO				DIS n.47.058/02	2002
SP-CIDADE ADEMAR C	UBIRAJARA				DIS n.47.791/03	2003
SP-GUAIANAZES I	APOMI				DIS n.47.062/02	2002
SP-ITAQUERA G	SÃO FÉLIX DO PIAUI				Sem informação	
SP-JOSÉ BONIFÁCIO J	SANTO HONÓRIO-FAZ STA ETELVINA				DIS n.48.032/03	2003
SP-LAJEADO F	ISABELA				DIS n.46.493/02	2002
SP-PARQUE DO CARMO A	SHINZABURO				DIS n.47.061/02	
SP-SACOMÃ D	SANDI				DIS n.47.242/02	
SP-VILA CURUÇA G	NARCEJA				DIS n.46.546/02	
SP-VILA CURUÇA I	ENEAS DOS SANTOS PINTO				DIS n.47.587/03	2003
OSASCO I	SABESP-OSASCO			Sabesp	DIS n.40.992/96	1996
ITAQUAQUECETUBA F	VOTORANTIM		VENDA/COMPRA	1994		
Total de Áreas adquiridas pelo GESP			29 (74%)			
OSASCO D	COPROMO - JARDIM PIRATININGA		DOAÇÃO	1996		
OSASCO F	JARDIM BONANÇA		ASSOCIAÇÃO	1999		
Total de Áreas doadas pelas Associações		2 (6%)				
DIADEMA F	SANKO	DOAÇÃO PM	1997			
FRANCISCO MORATO C	sem apelido		não doada			
GUARULHOS H	ACAPULCO		1996			
ITAQUAQUECETUBA I	MORRO BRANCO		2000			
MAUÁ C1	JARDIM PRIMAVERA		não doada			
MOGI DAS CRUZES C	ENG. SÃO MIGUEL GEMMA /SEKI TOYAMA		2002			
SUZANO A	JARDIM VARAM		1998			
TABOÃO DA SERRA F	CIGARREIRAS		2001			
Total de Áreas doadas Pelas Prefeituras		8 (20%)				
TOTAL DE ÁREAS DE INTERVENÇÃO COM MUTIRÃO		39 (100%)				

Fonte: Universo construído a partir dos dados de Listagens especiais da CDHU, elaboradas pela Gerência de Controle de Informações (GCI) e registros disponíveis na intranet da GCI; Relatórios Mensais da Programação da Produção - Programa PRO-LAR, Gerência de Planejamento Estratégico, dez.2004 e jan.2005; e Listagens especiais da Superintendência de Terras/Gerência de Apoio Fundiário, mar. 2005.

- c) Aspectos relativos à sua gestão: acompanhamento e medição de obras, seleção das associações e mutirantes, contratação de serviços e mão de obra especializada pelas associações, entre outros.

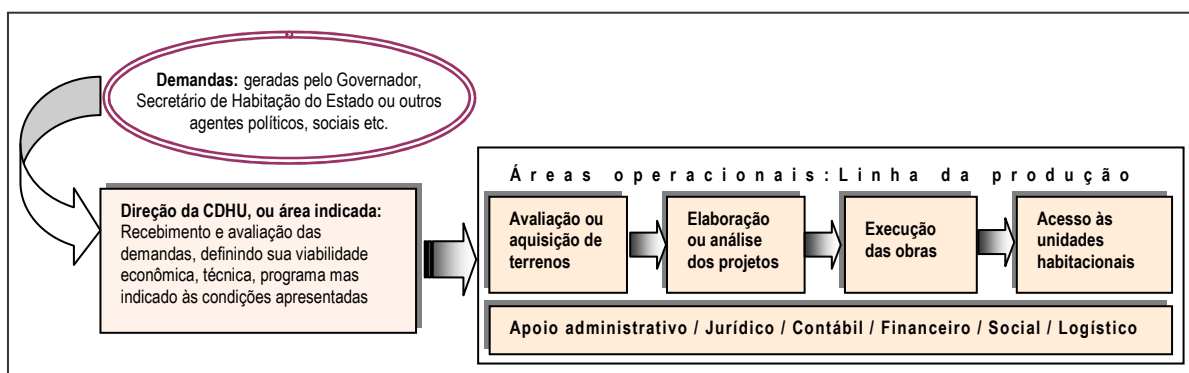
O reflexo da ascensão e queda do Mutirão nas prioridades do governo se expressa no seu percurso no âmbito da Política Estadual de Habitação e na estrutura operacional / administrativa da CDHU:

- * **De 1989 a 1994:** Desenvolve-se como **programa piloto** por meio de grupos de trabalho sob a coordenação, inicialmente por uma área de assessoria vinculada à Presidência da CDHU e após pelo setor de planejamento vinculado a uma diretoria;
- * **De 1994 a 1998:** A CDHU cria nesse período áreas técnicas nas diversas diretorias da Cia. voltadas especificamente para a condução do Mutirão, que passa a ser considerado como um **programa de linha**;
- * **De 1999 a 2001:** O Mutirão se apresenta como programa prioritário de governo e para a sua gestão se cria, na CDHU, um setor em nível de diretoria;
- * **De 2001 até julho de 2007:** As estruturas administrativas, técnicas e funcionais voltadas à condução e gestão do Mutirão são reduzidas, iniciando com a extinção da diretoria de mutirão, que se transforma em uma superintendência. Na estrutura administrativa da CDHU, uma superintendência está em um nível abaixo de uma diretoria;
- * **Após julho de 2007:** O Mutirão faz parte da atribuição de uma área técnica-funcional de gestão, em nível de gerência, abaixo de uma superintendência, que se ocupa, além do Mutirão, de um conjunto de outros programas envolvendo atores não públicos (associações, cooperativas e afins). As expectativas, até o momento, indicam que o Mutirão tende a perder expressão nas metas de ação da Política Estadual de Habitação na RMSP nos próximos anos.

2) Programas de linha

Com a perspectiva de aumento da produção habitacional pelo GESP, e tendo como referência de atuação a construção de moradias em escala com tipologias padrões e em conjuntos habitacionais, cria-se durante a década de 90, na CDHU, uma estrutura administrativa para responder essa missão. O modelo adotado seguiu padrões de estruturas organizacionais do tipo burocrática e funcional, a partir do qual foram criadas áreas funcionais vinculadas a uma estrutura hierárquica para responder funções e papéis determinados, visando um fim esperado (MOTTA, 2006). Estas áreas passaram a responder por procedimentos pré-estabelecidos, cujas demandas se internalizavam a partir de fluxos, também pré-estabelecidos, segundo a hierarquia e função de cada área e de cada funcionário. Este modelo de gestão operacional e de produção técnica buscou se assemelhar a uma linha de montagem de produção de habitações populares em conjuntos habitacionais, dando origem à expressão corrente na CDHU, de programas de linha. Grosso modo, as demandas habitacionais percorriam um fluxo, conforme mostra o Esquema 2, sempre acompanhadas de solicitações formais contendo aprovações e orientações superiores.

Esquema 2: Macro fluxo esquemático dos programas habitacionais de linha empreendidos pelo GESP



Fonte: elaboração própria, 2007

Para responder por esta produção habitacional, a estrutura organizacional da CDHU, até 1997, foi constituída por Presidência e Diretorias que assumiam as seguintes funções básicas:

- 1º - Funções técnicas para a produção de projetos e de obras;
- 2º - Funções de caráter administrativo e financeiro e
- 3º - Atividades de trabalho social para apoio à produção habitacional, constituição de condomínios, entre outras, e atividades voltadas à comercialização das moradias.

A forma como se deu o gerenciamento dos programas de linha acarretou, entre outras conseqüências, o estímulo ou a aceitação das seguintes práticas:

- a) **Compartimentação do processo produtivo;**
- b) **Pouca cooperação e integração entre as áreas técnicas,** que ficavam restritas à solução e execução da sua função: projeto, obra, controle financeiro, comercialização, trabalho social, etc.;
- c) **Proliferação de sistemas autônomos de controles de dados e de informações gerenciais** voltados ao atendimento das necessidades exclusivas de cada área / setor, para o desempenho de seu respectivo papel no fluxo pré-estabelecido da produção habitacional;
- d) **Pouco estímulo e oportunidades para a introdução de soluções inovadoras ou diferenciadas aos padrões estabelecidos pela Política Estadual de Habitação,** do ponto de vista das opções técnicas, de gestão e de acesso (SÃO PAULO, 1996a, p. 19).

Visando superar estas questões, além do propósito de aumentar a eficácia da produção habitacional, a CDHU, a partir de 1998, promoveu mudanças em sua estrutura administrativa, orientadas pelas propostas realizadas pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV), contratada pela Cia. para estas finalidades. As mudanças realizadas em 1998 buscavam modernizar a estrutura administrativa da CDHU, impingir-lhe um comportamento de inspiração empresarial e uma gestão matricial, incorporando em sua antiga estrutura de inspiração burocrática e funcional, áreas responsáveis pela gestão de programas ou de processos (VALÉRIO, 2003, p.9).

De acordo com essa nova visão empresarial, cada programa habitacional teria um gestor, com funções especificadas pelos Atos do Presidente da CDHU, entre os quais a de n.062, de 29.04.1998 e n.074 de 26.08.1998, em que se destacam:

- i) Realizar o planejamento do programa;
- ii) Elaborar o seu cronograma de execução;
- iii) Realizar o acompanhamento estratégico de sua produção;
- iv) Avaliar os resultados finais de cada empreendimento ou intervenção do respectivo programa do produto;

- v) Atuar como agente facilitador para o encaminhamento das decisões da direção da CDHU, equacionamento de problemas técnicos, legais ou de articulação institucional etc.;
- vi) Conduzir a gestão do seu respectivo programa e empreendimento de forma integrada e articulada com as diversas áreas técnicas (terras, projeto, obras, jurídico, administrativo, social, etc).

Cabe ressaltar que a autoridade expressa pela estrutura hierárquica da CDHU prevaleceu sobre a autoridade do gestor e na prática, a estrutura técnica e gerencial da CDHU continuou tendo como referência principal para a sua atuação os programas de linha. A atuação do gestor, por sua vez, não raro, fugia ao seu propósito (VALÉRIO, 2003; SÃO PAULO, 2006c), destacam-se as seguintes situações:

1. O gestor frequentemente não possuía, na prática de sua atuação, legitimidade para interferir nos procedimentos de viabilização e de aprimoramento dos programas, limitando-se ao mero acompanhamento das informações, ou
2. A atuação do gestor, também freqüentemente, competia com as funções de áreas operacionais realizando, por exemplo, vistorias de terrenos, projetos, acompanhamento da sua aprovação, trabalho social, entre outros;
3. Ainda, competia pelo poder e controle das informações com as demais áreas funcionais já existentes na CDHU. Desta forma, a figura do gestor não contribuiu para romper com a fragmentação das informações, ao contrário, acirrou essa fragmentação.

Ainda hoje permanece, na atual estrutura administrativa da CDHU, a figura do gestor, embora em menor número, em função da junção da gestão de vários programas em uma mesma área funcional. Porém, continua latente a tensão entre as atribuições e os limites dos papéis do gestor e dos responsáveis pelas diversas áreas técnicas operacionais da Cia. Em síntese, as mudanças na estrutura operacional da CDHU realizadas após 98, e até o momento, ainda não superaram:

- ✓ A rigidez da estrutura operacional do órgão executor da Política Estadual de Habitação para a implementação de programas e produtos diferenciados, que continuam a se realizar por meio de grupos de trabalhos ou por estruturas paralelas;

- ✓ O quadro de fragmentação dos dados sobre a produção habitacional, que acompanha a história dessa política;
- ✓ O aprimoramento nas articulações da Política Estadual de Habitação com demais políticas relacionadas com a produção habitacional, com a sustentabilidade das intervenções, com seus impactos na dinâmica urbana metropolitana e com suas relações com a reversão dos processos geradores de carências habitacionais, embora esta tenha sido uma premissa que vem ganhando espaço nas proposições da atual gestão.

3) Programas Especiais

Em contraponto aos programas de linha, qualquer intervenção que exigisse respostas técnicas diferenciadas ou processo de decisão e articulação com outros atores fora do padrão estabelecido para a construção de conjuntos habitacionais considerados pelos programas de linha, ficava à margem do processo produtivo e era considerado como programa especial. Estes programas, até o lançamento do Programa Pró-Lar, eram considerados excecionalidades e eram desenvolvidos por meio de estruturas paralelas. Em parte, este quadro justificaria a baixa eficácia na implantação de programas diferenciados, como foi inicialmente o Mutirão, e após, a Urbanização de Favelas, Ação em Cortiços, em seus períodos iniciais (SÃO PAULO, 2002d).

Os chamados programas especiais apresentavam como diferencial um ou mais dos quesitos abaixo relacionados (SÃO PAULO, 1997a, p. 3-7):

1. **Vinculavam-se a intervenções de recuperação ambiental, requalificação de imóveis ou setores urbanos, ou execução de obras de infra-estrutura urbana e sanitária:** Estas intervenções eram, na maioria das vezes, promovidas por outros setoriais do Governo do Estado e estavam condicionadas a atendimentos habitacionais. Demanda-se ao setor habitacional do GESP: moradias para reassentar de famílias, removidas de áreas de influência daquelas intervenções; urbanização ou substituição de assentamentos precários por novas habitações, etc;
2. **Expressavam uma intenção de atender um grupo-alvo específico, não condizente com a seleção por meio do sorteio, introduzido pelo GESP em maio de 1999;**

3. **Demandavam uma política de comercialização ou de acesso à moradia diferenciada por envolverem demanda fechada ou indicada.** Esta condição exigiu da Cia. a criação de instrumentos jurídicos de acesso, diferenciados do tradicional contrato de venda e compra, como a permissão de uso com ou sem opção de venda, ou condições diferenciadas para o início de pagamento da primeira prestação, entre outros;
4. **Vinculavam-se a novas parcerias ou agentes executores diversos e diferenciados.** O que também exigia da CDHU a promoção de trabalhos diferenciados quanto à articulação entre diferentes setores, ou entre as áreas técnicas dessa Cia., desde a concepção dos projetos, sua implantação até a fase pós-obra, bem como nos processos de acompanhamento social, gestão financeira e deliberações internas em níveis técnico, gerencial e institucional;
5. **Exigiam produtos e intervenções tecnicamente diferenciadas,** não enquadráveis na linha de produção habitacional e nos padrões de intervenção estabelecidos pela Política Estadual de Habitação na RMSP.

Na estrutura organizacional da CDHU se buscou, em vários momentos durante a década de 90 e início dos anos 2000, reunir as intervenções que possuíam uma ou mais das características acima pontuadas em uma única área, que passaria a ser responsável, ora pela sua gestão, ora pela elaboração dos projetos, ora pela sua execução e ora por todas estas funções, o que não prosperou. Via de regra, estas intervenções especiais ficaram dispersas entre as áreas funcionais responsáveis pela execução e/ou gestão dos programas de linha, ou ficaram transitando entre áreas criadas em diferentes gestões de governo, priorizando ações que guardavam algum ponto em comum com este ou aquele programa especial. A última tentativa que se tem registro foi realizada pelo Programa Pró-Lar, lançado em agosto de 2003, que criou um conjunto de programas e subprogramas com o objetivo de organizar estas intervenções no âmbito da execução da Política Estadual de Habitação.

Até o encerramento desse texto, não se identificou mudanças na forma de concepção, implantação e gestão para intervenções, a exemplo destas chamadas, durante o período de 1997 a 2003, de especiais, que não se enquadram em fluxos e procedimentos pré-estabelecidos, ou em respostas padronizadas, pela sua natureza. Estas intervenções continuam se vinculando ora em um setor, ora em outro, como ainda não se tem claro as definições e contornos das atividades de estruturação,

planejamento e gestão de intervenções diferenciadas ou mais abrangentes do ponto de vista político institucional.

Alguns dos programas especiais se internalizaram na estrutura operacional da CDHU e passaram a fazer parte dos programas de linha, como foi o caso já citado do mutirão em 1994 e algumas intervenções em favelas em 2003, no Programa Pró-Lar Ação em Favelas. Outros continuam sem delimitação clara de responsabilidades sobre sua condução nas várias áreas técnicas e gerenciais da CDHU, como é o caso da regularização do Jardim Mabel / SP - São Miguel Paulista C e Centreville / Santo André B. Desta forma, a abordagem dos programas especiais fica relativizada em função de dois fatores:

- 1º) O momento que se dá a coleta das informações, pois o que está registrado como especial em um momento, aparece como programa de linha, em outro;
- 2º) A impossibilidade de se resgatar informações de controles paralelos e dispersos de várias áreas da CDHU, muitas delas já extintas juntamente com o seu acervo técnico.

Com relação aos dados da produção habitacional, na condição de exceção, os programas especiais não eram considerados nos controles oficiais da CDHU, ou eram apresentados de forma fragmentada nos diversos programas de linha, como foi o caso da ação da CDHU no Programa de Saneamento Habitacional da Bacia do Guarapiranga, Urbanização Integrada do Jardim Santo André A, entre outros que serão apresentados a seguir. Esta condição e opção de orientação político-gerencial contribuíram para a criação de bancos de dados paralelos, quase sempre de caráter informal, que passaram a adotar critérios próprios para identificar e monitorar determinados segmentos da produção da Política Estadual de Habitação. Desta forma, os dados da produção da CDHU por meio dos programas especiais se constituem em um campo em que se resente a perda de informações no decorrer da história da Política Estadual de Habitação, o que em parte esta tese busca resgatar.

No Quadro 39 se apresenta os programas especiais desenvolvidos pela Política Estadual de Habitação na RMSP até dezembro de 2004, excluindo deste rol o mutirão, os quais foram sistematizados em 6 grupos:

- A) Programa de Saneamento Ambiental da Bacia Guarapiranga;
- B) Várzea do Rio Tietê;
- C) Reassentamentos para atender famílias removidas de áreas de influência de obras públicas;
- D) Urbanização Integrada;
- E) Ação em favela e em áreas de risco (reassentamentos para apoiar ações das prefeituras em favelas e em áreas de risco);
- F) Atuação em Cortiços.

Quadro 39: Número de atendimento habitacional realizado na RMSP por programas que tenha sido considerado especial pela Política Estadual de Habitação até dezembro de 2004

Programa	Tipo de atendimento realizado			Total
	Uh em conjunto habitacional	Uh em conjunto hab. substituindo moradias precárias	Urbanização e uh isoladas em área de urbanização	
A) Programa de Saneamento Ambiental da Bacia Guarapiranga	2.115		2.437	4.552
B) Várzea do Rio Tietê	Dentro da várzea do Rio Tietê	1.172		2.313
	Fora da várzea	1.141		
C) Reassentamento para atender famílias removidas de áreas de influência de obras públicas	Despoluição do Rio Tietê	238		2.078
	Canalização do Córrego Cabuçu de Cima	244		
	Duplicação da Ferrovia Fernão Dias	116		
	Linha 5 da CPTM	391		
	Rodoanel	1.089		
D) Urbanização Integrada	Santo André A		2.830	3.673
	São Bernardo do Campo F		408	
	São Bernardo do Campo K		429	
E) Ação em favela e em áreas de risco (reassentamentos para apoiar ações das prefeituras em favelas e em áreas de risco)	6.193			6.193
F) Atuação em Cortiços	446			446
Total	13.139	3.673	2.443	19.255

Fonte: SÃO PAULO, 1997c, 1998a, 1999c, 2000b, 2001a, 2002b, 2002c, 2002e, 2004a, 2005f, 2005i e registro intranet da Gerência de Controle de Informações

A seguir, pontuam-se os principais aspectos desses programas, avanços que trouxeram para atuação do setor habitacional do GESP na RMSP e suas limitações.

3-A) Programa de Saneamento Ambiental da Bacia Guarapiranga

Este programa surgiu por iniciativa da então Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, com o objetivo primordial de controlar e recuperar a qualidade da água do reservatório de forma a não colocar em risco o abastecimento público e promover a melhora progressiva das condições ambientais da Bacia (SÃO PAULO, 1998a, p.4). A sua implantação contou com financiamento do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), contrato n.035/04 de 17.12.92., até 2000.

Para alcançar o objetivo traçado, o Programa Guarapiranga estabeleceu cinco Subprogramas sendo, Serviço de Água e Esgoto, Coleta e Disposição de Lixo, Recuperação Urbana, Proteção Ambiental; e Gestão (SÃO PAULO, 2001a, p.3;). O setor habitacional do GESP participou por meio da CDHU, como agente executor do Subprograma de Recuperação Urbana, realizando urbanização de favela e construção de conjuntos habitacionais para reassentar famílias removidas de áreas de influência das obras de urbanização executadas pela CDHU e pelo Município de São Paulo, ou de erradicação de favelas (SÃO PAULO, 2001b)

A participação da CDHU no Programa Guarapiranga se caracterizava, na época, como uma intervenção especial, por excelência, por apresentar todos os cinco quesitos colocados anteriormente:

1. Intervenções habitacionais vinculadas à recuperação ambiental da Bacia Guarapiranga;
2. Atendimento a público alvo fechado;
3. Adoção de formas inéditas de acesso e de aprovação de empreendimento. O Empreendimento Itapecerica da Serra A obteve licenciamento prévio da Secretaria do Meio ambiente como empreendimento habitacional de utilidade pública, no âmbito da legislação da proteção dos mananciais em vigor na época. Os seus beneficiários firmaram com a CDHU contrato de permissão de uso sem opção de compra;
4. Integração de ações de vários agentes executores, exigindo controles e articulações, então inéditas para a CDHU, seja por exigência do BIRD, na elaboração de relatórios gerenciais, entre outras, seja por necessidades operacionais dos órgãos envolvidos, que foram as Secretarias de Estado de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras; e do Meio Ambiente, CDHU e Município de São Paulo, como agentes executores e dos Municípios de Embu, Embu-Guaçu e Itapecerica da Serra, nos quais a CDHU participou com obras de urbanização;
5. Iniciam-se estudos para a utilização de Carta de Crédito e de Aluguel Social e pela primeira vez a CDHU realizou licitação internacional para projeto de urbanização de favelas, incluindo substituição de moradias e melhorias habitacionais, como utilizou recursos a fundo perdido nas urbanizações de favelas. Ainda, pela primeira vez a CDHU promoveu amplo programa de

reassentamento para grupo alvo fechado com procedimentos fora dos padrões estabelecidos pela Cia.

A CDHU atuou em 29 núcleos de favelas, sendo 13 no Município de Itapecerica da Serra, 10 no Município de Embu e 6 no Município de Embu-Guaçu. Atendeu 2.196 famílias somente com obras de urbanização e 241 famílias com novas uh's construídas no interior das favelas urbanizadas, conforme Quadro 40.

Quadro 40: Famílias atendidas por urbanizações e unidades habitacionais construídas no interior das favelas urbanizadas, no âmbito da atuação da CDHU no Programa Guarapiranga

MUNICÍPIO	LOTE DE LICITAÇÃO DE OBRAS	NÚCLEO	N. FINAL DE FAMÍLIA	N. DE UH NO NÚCLEO	N. de núcleo	N. de famílias com urbanização	N. de famílias com urb+uh
EMBU GUAÇU	LOTE 1	JD.BOA VISTA Q-56	39	0	6	196	0
		JD.BOA VISTA Q-43	13				
		JD.SÃO PAULO5	48				
		JD.MADALENA	36				
		JD.IPÊ Q34/35	28				
		JD. IPÊ Q-53	22				
		TOTAL LOTE 1	196				
ITAPECERICA DA SERRA	LOTE A	JD.SÃO MARCOS II	erradicação	22	13	948	119
		JD.NISALVES I	47				
		JD.NISALVES IV	77				
		JD.SAMPAIO V	25				
		JD.SÃO MARCOS III	40				
		JD.SAMPAIO IV	15				
		JD.NISALVES III	89				
		JD.SAMPAIO III	20				
		JD.SAMPAIO I	33				
		JD.SAMPAIO II	25				
	JD.NISALVES V	31					
	TOTAL LOTE A	402	34				
	LOTE B	FORMOSA	116	50			
		GUATEMALA	430	35			
		TOTAL LOTE B	546	85			
EMBU	LOTE 1	PINHEIRINHO	208	9	10	1.052	122
		BUSHER	304	30			
		TOTAL LOTE 1	512	39			
	LOTE 2	MARAJOARA	94	12			
		IMACULADA	35	7			
		TOTAL LOTE 2	129	19			
	LOTE 3	JD.STO.ANTONIO	102	8			
		JD.SADIE	21	8			
		TOTAL LOTE 3	123	16			
	LOTE 4	MASCARENHAS	45	6			
		STA. LUZIA A	34	3			
		JD.SILVIA	122	14			
		MATO GROSSO	87	25			
	TOTAL LOTE 4	288	48				
TOTAL	7 lotes de contrato de obras	2196 famílias	241 uh	29 núcleos	2196 famílias	241 uh	

Para reassentar famílias, a CDHU construiu 12 conjuntos habitacionais, sendo um em Embu-Guaçu, com 4 uh's entregues, um em Embu com 263 uh's, um em Itapecerica da Serra, com 81 uh's e nove em São Paulo que somam 1.767 uh's para o Programa Guarapiranga, conforme Quadro 41.

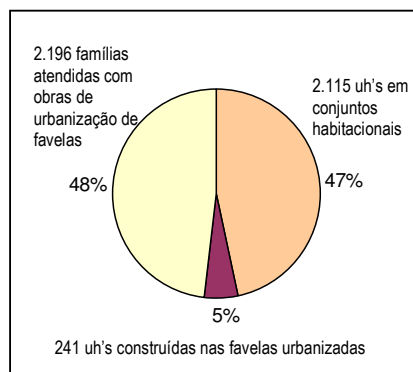
Quadro 41: Número de unidades habitacionais destinadas para reassentamento no âmbito do Programa Guarapiranga, promovidas pela Política Estadual de Habitação segundo conjunto habitacional

Município	Empreendimento	n, de uh's
EMBU	EMBU K	263
EMBU-GUAÇU	EMBU-GUAÇU A	4
ITAPECERICA DA SERRA	ITAPECERICA DA SERRA A	81
SÃO PAULO (1.767 uh's)	SP-CAMPO LIMPO G	187
	SP-CAMPO LIMPO M	418
	SP-IGUATEMI D	12
	SP-SÃO LUIZ A2	121
	SP-SÃO LUIZ A3	55
	SP-CAPÃO REDONDO B	28
	SP-SANTO AMARO C/SUL B	584
	SP-SANTO AMARO A	80
	SP-CAMPO LIMPO A05	282
Total		2115

Fontes: uh's entregues até ago.2003, SÃO PAULO, 2001a; uh's entregues após ago.03: Idem, 2005f

Ao todo, a CDHU atendeu 4.552 famílias no Programa Guarapiranga, sendo 2.196 apenas com obras de urbanização, que corresponde a 48% do total de atendimentos realizados pela Cia. neste programa, 241 com novas uh's construídas no interior das favelas urbanizadas pela CDHU, 5% do total, e 2.115 uh's em conjuntos habitacionais, 47% do total, conforme ilustra o Gráfico 13

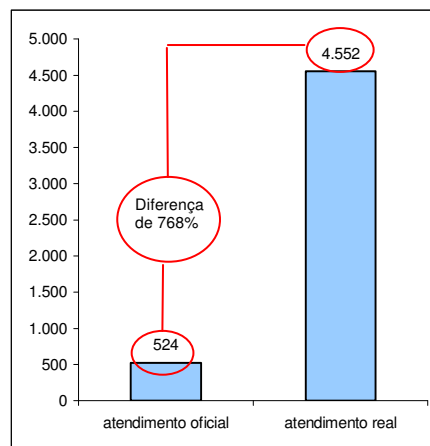
Gráfico 13: Atendimento habitacional do GESP, por meio da CDHU, no Programa Guarapiranga segundo tipo de ação



Fontes: Urbanização e construção de uh's nos núcleos: SÃO PAULO, 2001a; Reassentamento: uh's entregues até ago.03: Idem, 2001a; uh's entregues após ago.03: Idem, 2005f

Com relação a conflito de informações, a atuação da CDHU no Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga é um dos casos exemplares. No placar oficial, o atendimento da Cia. neste programa é de 524 uh's e segundo dados levantados, é 4.552 atendimentos, que corresponde a 768% a mais, conforme ilustra os Gráficos 14, e especifica o Quadro 42.

Gráfico 14: Diferença entre o valor oficial e real de atendimento habitacional realizado pelo GESP, por meio da CDHU, no Programa Guarapiranga



Fontes: Urbanização e construção de uh's nos núcleos: SÃO PAULO, 2001a; Reassentamento: uh's entregues até ago.03: Idem, 2001a; uh's entregues após ago.03: Idem, 2005f

Quadro 42: Atendimentos habitacionais realizados pelo GESP no Programa Guarapiranga

NOME DO EMPREENDIMENTO	PROGRAMA HABITACIONAL	MODALIDADE DE EXECUÇÃO	ATENDIMENTO ENTREGUE
EMBU (LOTE 1)	GUA	EMPREITADA GLOBAL-SUBST-URB (1)	39
EMBU (LOTE 2)			19
EMBU (LOTE 3)			16
EMBU (LOTE 4)			48
ITAPECERICA DA SERRA-LOTE A			34
ITAPECERICA DA SERRA-LOTE B		85	
EMBU-GUAÇU A		EMPREITADA GLOBAL (2)	4
ITAPECERICA DA SERRA A			81
SP-CAMPO LIMPO G			198
Atendimentos para o Programa Guarapiranga, segundo o placar oficial da CDHU			524
SP-CAMPO LIMPO G	unidades comercializadas para famílias que ocupavam o terreno		-11
EMBU (LOTE 1)	não consta dos registros oficiais da produção da CDHU	EMPREITADA GLOBAL-URB (3)	512
EMBU (LOTE 2)			129
EMBU (LOTE 3)			123
EMBU (LOTE 4)			288
EMBU-GUAÇU (LOTE 1)			196
ITAPECERICA DA SERRA LOTE A			402
ITAPECERICA DA SERRA LOTE B			546
Atendimentos para o Programa Guarapiranga não registrados nos controles oficiais			2.196
SP-CAMPO LIMPO M	PLAFR	EMPREITADA INTEGRAL (4)	418
SP-IGUATEMI D			12
SP-SÃO LUIZ A2		EMPREITADA GLOBAL (2)	121
SP-SÃO LUIZ A3			55
SP-CAPÃO REDONDO B	PLNHE	EMPREITADA INTEGRAL (4)	28
SP-SANTO AMARO C/SUL B	CE		584
SP-SANTO AMARO A	SH3		80
SP-CAMPO LIMPO A05	SH4	EMPREITADA GLOBAL (2)	282
EMBU K			263
Atendimentos para o Programa Guarapiranga registrados em outros programas			1.843
TOTAL DE ATENDIEMENTOS REALIZADOS PELA CDHU PARA O PROGRAMA GUARAPIRANGA			4.552

Fontes: Urbanização e construção de uh's nos núcleos: SÃO PAULO, 2001a; Reassentamento: uh's entregues até ago.03: idem, 2001a; uh's entregues após ago.2003: Idem; 2005f. Dados da produção oficial e programa: site da CDHU (www.chdu.sp.gov.br).

Notas: 1) Uh's isoladas ou geminadas, em favelas urbanizadas em função da necessidade substituição de morádias ou reorganização do traçado urbano; 2) Uh's em conjuntos habitacionais ou condomínios construídos através da licitação de empreendimento a ser construído por empresa construtora envolvendo terreno, projeto, obras, mão de obra e material; 3) Urbanização de favelas (obras e serviços de infra-estrutura urbana) ou Urbanização Integrada (além das obras de infra-estrutura envolve a construção de morádias na própria área e fora dela visando o reassentamento de famílias); 4) Uh's em conjuntos habitacionais ou condomínios construídos através da licitação das obras incluindo mão de obra e material.

Avanços trazidos pelo Programa Guarapiranga:

- i) Abertura de caminhos para novas intervenções: As intervenções e estudos realizados criaram condições para a inserção de outros tipos de intervenções habitacionais do GESP na RMSP e de novas formas de gestão integrada com outros setoriais e atores, visando a recuperação ambiental.

Limitações do Programa Guarapiranga:**► Urbanizações de favelas (SÃO PAULO, 2001a):**

- i) Foco no saneamento básico: Outros aspectos como a valorização de espaços comuns e coletivos, a integração dos núcleos urbanizados no entorno, não foram focados nos projetos, processos de monitoramento e avaliação do BIRD e dos órgãos executores;
- ii) Indefinição de deveres e responsabilidades sobre os espaços: Na época, não havendo condições de regularização dos núcleos em função da legislação de proteção dos mananciais em vigor (Leis Estaduais n. 898 de 18.12.1975 e n. 1.172 de 17.11.1976), não foi estabelecida demarcação clara entre os espaços coletivos e públicos, acarretando indefinições sobre a responsabilidade de sua manutenção no período pós-obra;
- iii) Programas continuados de melhorias habitacionais, entre outros: Não foram previstos programas pós obra de urbanização de melhorias habitacionais, orientação ao uso dos serviços de infra-estrutura instalados, entre outros, trazendo como consequência processos de (re)favelização, perda de eficiência dos benefícios da urbanização, etc. Como não foram previstos programas voltados para o desenvolvimento sócio-econômico dos beneficiários;
- iv) Programas de capacitação dos municípios: No caso das urbanizações realizadas pela CDHU, os municípios receberam os núcleos urbanizados sem estarem preparados para a sua gestão;
- v) Ações restritas aos limites das favelas: Não foram estabelecidas estratégias de ampliação das urbanizações para os setores do entorno e da região.

► **Reassentamentos:**

- i) Projetos padrão para público-alvo diferenciado: Os conjuntos habitacionais promovidos para reassentamento, na sua maioria, utilizaram projetos urbanísticos e arquitetônicos padrão, ou voltados para outras demandas, nem sempre passíveis de responder às necessidades da população-alvo do Programa Guarapiranga (DENIZO; SOUZA; ROSSI, 2004).

O caso de incompatibilidade extrema foi o Empreendimento SP - Campo Limpo C, Valo Velho, com apartamentos de 11 pavimentos, inadequado para uma população com renda predominante de até 5 sm, sem capacidade de arcar com despesas condominiais, reparos e manutenção de elevador. Em 2002, a taxa condominial apurada era de R\$ 50,00 e as despesas freqüentes de reparos com elevador, de R\$ 375,00 a R\$ 850,00 (Idem, p.12-13), além dos aspectos relacionados à gestão condominial, de difícil apropriação e gestão pelos beneficiários desses apartamentos (Ibid. p.11).

3-B) Várzea do Rio Tietê

A história da favela União de Vila Nova, área de intervenção SP-Vila Jacuí B, cruza-se com a história da Política Estadual de Habitação na RMSP em dois momentos: inicialmente no ano de 1987, quando esta área ainda se encontrava vazia e após, em 1997. Esta favela está localizada na área do Departamento de Águas e de Energia Elétrica do Estado de São Paulo (DAEE), dentro dos limites do Parque Ecológico da Zona Leste e inserida nos limites da Área de Proteção Ambiental do Rio Tietê (APA), definida pela Lei Estadual n.5.598 de 06.02.1987 (SÃO PAULO, 1997g).

No ano de 1987, em meio às pressões por atendimento habitacional e processos de invasão, o então Governador do Estado, Orestes Quéricia, atendeu reivindicação de reassentar cerca de 340 famílias que estavam ameaçadas de despejo de terrenos particulares da Zona Leste, região de Guaianazes, no Município de São Paulo.

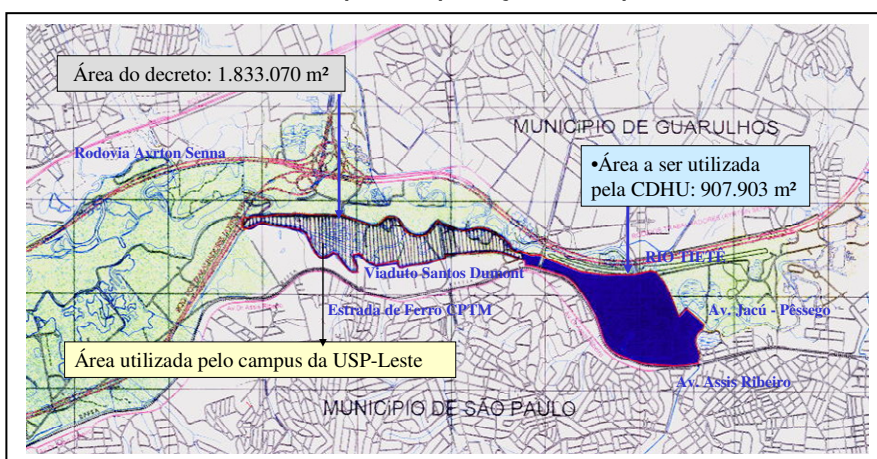
Como solução imediata e provisória, estas famílias receberam a autorização do GESP para ocuparem um setor do Parque Ecológico, de propriedade do DAEE. Como apoio a esta ocupação foi realizado arruamento e doado a cada família 1.000 (mil) blocos de concreto para a construção de uma moradia provisória. Este assentamento provisório, promovido pelo poder público, deu origem ao núcleo

habitacional União de Vila Nova, favela que em 1997 registrava 7.500 ligações clandestinas de energia elétrica e uma população estimada de 37.500 pessoas (SÃO PAULO, 1997g).

No ano de 1997, com o objetivo de equacionar o atendimento habitacional para famílias que foram vítimas das inundações da Várzea do Rio Tietê e o passivo ambiental gerado pela favela União de Vila Nova no Parque Ecológico, o DAEE, pelo Decreto Estadual n.42.710 de 26.12.1997, autorizou à CDHU a permissão de uso de 1.833.070 m² de área do Parque para realizar a construção de conjuntos habitacionais nos setores desocupados e urbanizar as favelas União de Vila Nova e Vila Nair.

Após a realização de estudos técnicos mais detalhados, a CDHU redefiniu a área para a sua atuação, que foi reduzida para 907.903 m², possibilitando a liberação de parte da área originalmente prevista no Decreto n. 42.710/97 para a implantação do Campus da Universidade de São Paulo na Zona Leste, conforme Mapa 3. No perímetro de aproximadamente 908 mil m², em permissão de uso à CDHU, se encontram duas áreas de intervenção: SP-Vila Jacuí A, onde foram construídas 1.172 uh's, e SP-Vila Jacuí B, ou Vila Pantanal, que corresponde à favela União de Vila Nova, em processo de urbanização. A favela Vila Nair deverá ser transformada em um parque, sob a Avenida Jacu Pêssego, em construção pelo Município de São Paulo.

Mapa 3: Perímetro do Decreto Estadual nº42.710 de 26.12.97, destacando o setor das ações habitacionais e setor transferido para a implantação do Campus USP-Leste



Fonte: SÃO PAULO, 2002b

Assim como ocorre com os demais programas especiais, os dados e as informações globais sobre esta intervenção também se apresentam de forma dispersa, conforme Quadro 43:

Quadro 43: Ação da Política Estadual de Habitação na Várzea do Rio Tietê segundo programa

Área de Intervenção	SM-Sonho Meu	PLAFR - Pró-Lar Ação em Favela e Área de Risco			Total
	EG-Empreitada Global	EG-Empreitada Global	EG-Substituição + EG-Substituição em Urbanização	EG-Urbanização	
SP-Vila Jacuí A <i>(realizado)</i>	572 uh	600 uh			1.172 uh
SP-Vila Jacuí B <i>(previsões)</i>			712 uh	5.300 fam.	6.012 atendimento.
Total		1.884 uh		5.300 fam.	7.184 atendimentos

Atendimentos realizados ou previstos registrados nos controles oficiais (1)

Atendimentos não registrados nos controles oficiais (2)

Fonte dos dados: (1) Registro intranet CDHU: Disponível em: http://cdhunt27/reit/dados_interface/pp_FichaEmpreendimento/Comerc_reggov.asp
Acesso em 28 fev. 2005; (2) SÃO PAULO, 2005

Cabe ressaltar que, além dos atendimentos realizados na própria Várzea do Rio Tietê, a CDHU atendeu também 499 famílias removidas das áreas inundáveis (Jd. Pantanal, Jd. Romano, Chácara Três Meninas, Jd. Novo Horizonte), e 642 famílias removidas das áreas de intervenção da CDHU, União de Vila Nova e Vila Nair, para conjuntos habitacionais fora da várzea, conforme Quadro 44:

Quadro 44: Número de famílias reassentadas pela Política Estadual de Habitação na Várzea do Rio Tietê em conjuntos habitacionais fora da Várzea

NOME DO EMPREENDIMENTO	ATENDIMENTO	ANO
SP-ITAQUERA B06	448	1998
SP-SÃO MIGUEL PAULISTA E06	51	
SP-ERMELINO MATARAZZO H	166	2003
SP-ITAIM PAULISTA B	316	
SP-LAJEADO B	160	
Total	1.141	1998-2003

Fontes: Entrega 1998: Relatório gerencial - Superintendência de Gestão de Programas/CDHU- 28/08/03; Entrega 2003: Programas Habitacionais 2003/2004, DDP - Diretoria de Planejamento e Projeto/CDHU, jan.05.

Avanços trazidos pelas intervenções habitacionais do GESP na Várzea do Tietê:

- i) Novas referências para atuação em favelas: Esta intervenção, em função das especificidades locais e da população envolvida, constitui-se em desafios e campo de novas experimentações de trabalhos técnicos e sociais.
- ii) Unidades de negócios: Pela Primeira vez a CDHU constrói unidades de comércio para a população local, articulando com outras entidades para atuarem com os beneficiários comerciantes ou prestadores de serviços, visando prepará-los para sair da situação de ilegalidade de suas atividades comerciais / empresariais.

Limitações das intervenções habitacionais do GESP na Várzea do Tietê:

- i) Ações restritas aos limites da favela e dos conjuntos habitacionais: Ainda se mantém ações voltadas para dentro dos limites das intervenções. As relações com o espaço urbano do entorno se limitam à sua viabilização;
- ii) Visão setorial sem considerar o papel da Várzea do Rio Tietê para a RMSP e as demais manifestações de problemas sócio-ambiental urbano que se desenvolvem neste compartimento¹¹³: Entende-se que em função da importância da Área de Proteção do Rio Tietê, tanto para o desempenho da macro drenagem da RMSP, como para a estrutura urbana dessa metrópole, inclusive do transporte de massa por meio de trem, metrô e viário (SÃO PAULO, 1984), perdeu-se a oportunidade da condução de ações setoriais articuladas no âmbito de uma abordagem regional metropolitana de recuperação ambiental e urbana;
- iii) Reassentamentos promovidos em conjuntos habitacionais com projetos padrões sem considerar as especificidades do público-alvo: No caso da intervenção na Várzea, por envolver remoções compulsórias, existiam casos de famílias que mantinham comércio ou atividades de prestação de serviços (cabeleireira, doceira, reparos de eletro-eletrônicos, etc.) junto com a moradia e que não se enquadrariam nas tipologias habitacionais padrões da CDHU. Em função de pressões da população, foram construídas unidades de negócio, o que foi um precedente importante, mas ainda não existem orientações, procedimentos, projetos e parcerias previamente estabelecidas para trabalhar com a vida econômica da população de assentamentos precários, que necessitam não apenas de local de moradia.

3-C) Reassentamentos para atender famílias removidas de áreas de influência de obras públicas executadas por outros setoriais do Governo do Estado

Além da atuação do GESP no setor habitacional CDHU no Programa Guarapiranga e na Várzea do Tietê, surgiram outras demandas do setor estadual de recursos hídricos, envolvendo o de meio ambiente, e do setor de transporte, apenas por reassentamento de famílias. Estas demandas surgem após 1994, em função de investimentos realizados em infra-estrutura pelo GESP na RMSP, quando um dos caminhos críticos para a realização de obras viárias, de drenagem e saneamento urbano,

passa a ser os assentamentos habitacionais precários e irregulares em setores de influência dessas obras. Até dezembro de 2004, os atendimentos habitacionais da Política Estadual na RMSP registrados para atender demandas de outros setoriais do Estado, eram de 14.965 atendimentos, conforme Quadro 45.

Quadro 45: Número de atendimento habitacional realizado pela Política Estadual de Habitação na RMSP em função de demandas de outras políticas estaduais

Tipo de atendimento	PROGRAMA DE OUTROS SETORIAIS DO GESP NA RMSP ENVOLVENDO ATENDIMENTOS HABITACIONAIS							Total
	Saneamento Guarapiranga	Várzea do Tietê	Despoluição Tietê	Córrego Cabuçu de Cima	Rodovia Fernão Dias	Trem Metrop. Linha 5	Rodoanel Setor Oeste	
Uh's em conjuntos habitacionais	2.115 (6) 10 (2)	1.172 (5) 1.141(4)	238 (3)	244 (3)	116 (3)	391 (3)	1.089 (3)	6.516 uh's
	4.438 uh's							
Urbanização / substituição de moradias	2.437 (3)	6.012 (1)	8.449 famílias					8.449 famílias
Total	12.887 atendimentos		2.078 uh's					14.965 atendimentos

Fontes: SÃO PAULO, 1997c, 1998a, 1999c, 2000b, 2001a, 2002b, 2002c2002e, 2004a, 2005f, 2005i e registro intranet da Gerência de Controle de Informações

Notas: com relação à situação dos atendimentos: (1) programados, envolvendo urbanização e novas uh's em conjuntos habitacionais, substituindo favela; (2) em obras; (3) entregue; (4) entregue em conjuntos habitacionais fora da Várzea do Rio Tietê; (5) entregue em conjuntos habitacionais dentro da Várzea do Rio Tietê (6) entregue em conjuntos habitacionais fora dos núcleos de favelas urbanizados.

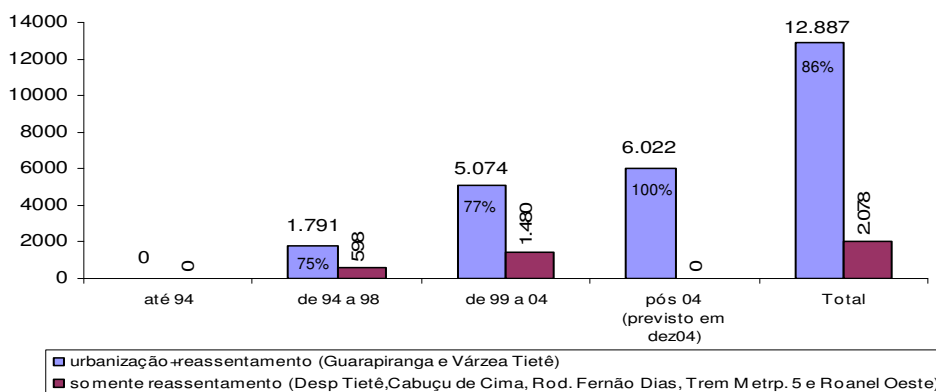
Em função de outros investimentos em curso, como o Programa Mananciais, Rodoanel - Setor Sul, entre outras, as demandas de habitações de interesse social para reassentamento tendem a aumentar no decorrer da atual gestão de governo, porém no momento do encerramento da pesquisa realizada no âmbito desta tese, não se dispunha de estimativas estáveis sobre os atendimentos previstos para estas e outras intervenções a serem realizados pela Política Estadual de Habitação na RMSP, que giravam de 5 a 10 mil uh's. Há também expectativas de que o número de núcleos a serem urbanizados em função de demandas de outros setoriais aumente, além da previsão disponível em dezembro de 2004, de 6.122 atendimentos, sendo 6.022 para a intervenção da CDHU na Várzea do Tietê / Vila Jacuí B e 10 uh's do Programa Guarapiranga, a finalizar em Embu-Guaçu A, conforme Gráfico 15.

No Quadro 46 segue o registro do número de unidades habitacionais disponibilizadas pela Política Estadual de Habitação na RMSP para reassentar famílias em função da realização de obras públicas estaduais, segundo o respectivo empreendimento e ano do atendimento. O resgate dessa informação exigiu esforços de várias áreas técnicas, especialmente da área social da CDHU, uma vez que não consta nos controles oficiais da Cia. o registro desses atendimentos.

¹¹³ Fazem parte da Área de Proteção Ambiental da Várzea do Rio Tietê 11 (onze) municípios da RMSP: Biritiba-Mirim, Mogi das Cruzes, Suzano, Poá, Itaquaquecetuba, Guarulhos, São Paulo, Osasco, Barueri, Carapicuíba e Santana do Parnaíba (Lei Estadual n.5.598 de 06.02.1987)

Gráfico 15: Atendimentos habitacionais da Política Estadual de Habitação na RMSP para atender demandas de outros setoriais do GESP

Data base: Dez. 2004



Nota: Previsão pós 2004: 6012 atendimentos na Várzea do Tietê (urbanização integrada) e 10 uh's para o Programa Guarapiranga em finalização de obra no Empreendimento Embu-Guaçu A

Quadro 46: Número de unidades habitacionais promovidas pelo GESP na RMSP para reassentar famílias em função de demandas de outros setoriais do Estado para viabilizar obras públicas

Projeto	NOME DO EMPREENDIMENTO	Nº. de uh's	ANO DE ENTREGA
Despoluição do Tietê (1)	SP-ECOSTA NORTE E-3.I	238	1994
	TOTAL	238	
Canalização do Córrego Cabuçu de Cima (2)	SP-SÃO MIGUEL PAULISTA E06	100	1998
	SP-SÃO MIGUEL PAULISTA E06	144	
	TOTAL	244	
Duplicação da Rodovia Fernão Dias (3)	SP-SITIO DOS FRANCOIS	1	1994
	SP-VILA BRASILÂNDIA B01	1	1996
	FRANCISCO MORATO A	10	
	SP-ENCOSTA NORTE E-3II	32	
	SP-CAMPO LIMPO A04	2	1997
	SP-ITAQUERA C02	1	1998
	SP-JARAGUÁ A02	66	
	SANTO ANDRÉ A05/A06/A08	3	
TOTAL	116	1994-98	
Construção da linha 5 da CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos- Linha Sul de Trens Metropolitanos, que liga Santo Amaro com Campo Limpo (4) (nota1)	SP-SÃO LUIZ A1	159	2002
	SP-SÃO LUIZ A3	112	2003
	SP-CAPÃO REDONDO A	1	
	SP-CIDADE TIRADENTES A/B E SÃO RAFAEL B	60	
	SP-SÃO LUIZ A2	59	2004
TOTAL	391	2002-04	
Rodoanel – Setor oeste (5) (nota2)	Osasco (Jd. Conceição)	799	2003
	Osasco (Jd. Padroeira)	290	2004
	TOTAL	1.089	2003-04

Fontes: (1) SÃO PAULO, 2000c; (2) Idem, 2002c; (3) Idem, 1997c; (4) Idem, 2004c; (5) Registros Intranet da Gerência de Controle de Informações

Notas:

(1): Em 03 de setembro foi assinado Convênio objetivando atender famílias a serem removidas de setores de influência das obras da Linha Sul de Trens Metropolitanos, atingindo de 400 famílias. Coube à CDHU indicar imóvel a ser desapropriado pela CPTM para a construção das habitações, ficando também a seu cargo a elaboração dos projetos, a construção das uh e a implantação da infra-estrutura.

À CPTM, além da doação do terreno, coube a responsabilidade de construir alojamentos e realizar o trabalho social pré-ocupação das uh's, com a supervisão da CDHU;

(2): A CDHU repassou recursos à DERSA – Departamento de Estrada de Rodagem S.A. para a promoção, por este órgão, de conjuntos habitacionais.

Limitações dos reassentamentos realizados para atender famílias removidas de áreas de influência de obras públicas executadas pelo GESP:

- i) Projetos padrão para público-alvo diferenciado, sem estabelecer relações com a vida social, cultural e econômica da população envolvida: Aspecto já abordado em casos anteriores, que tem

exigido da Política Estadual de Habitação ampliar as variáveis de análise para a concepção dos projetos habitacionais para reassentamento de famílias, objeto de remoção compulsória de assentamentos precários.

ii) Produção habitacional padrão sem estabelecer novas formas de parceria com outros setoriais:

As demandas de outras políticas do GESP na RMSP por habitações, apesar das questões e desafios que explicitam, não geraram estímulo à condução de novas alternativas para viabilizar terrenos, infra-estrutura e demais insumos para a produção habitacional. Assim como, para o estabelecimento de parcerias e de articulação intersetorial, para o aprimoramento das soluções e a gestão que contribuísse para o aumento do repertório das intervenções do GESP no setor habitacional, ou da garantia de sua sustentabilidade, tendo em vista as especificidades da população-alvo e sua situação de integração com o espaço urbano metropolitano.

iii) Intervenções setoriais para atender demandas próprias de cada setor, sem integração a objetivos mais amplos voltados ao desenvolvimento sócio-econômico e sócio-ambiental da RMSP: Estes atendimentos exemplificam a desarticulação das políticas públicas, com impactos físico e territorial em nível regional¹¹⁴.

3-D) Urbanização Integrada

O conceito de urbanização integrada foi se construindo à medida que era necessário caracterizar intervenções de urbanização de favelas que não se restringiam às questões ambientais e de infra-estrutura, mas consubstanciavam um conjunto de outras ações, além dessas, como a regularização urbanística e fundiária, que não ocorreu no Programa Guarapiranga. Previa-se também, a promoção de ações visando o desenvolvimento sócio-econômico das famílias, por meio da promoção de programas de geração de trabalho e renda, educação, saúde, cultura, entre outros, conforme Esquema 3.

¹¹⁴ Não existem pesquisas sistemáticas que apontem a situação de permanência das famílias reassentadas compulsoriamente para conjuntos habitacionais promovidos pelo GESP, ou de famílias que receberam obras de urbanização de favelas. Existem episódios, apontando dificuldades na permanência dessas famílias nos conjuntos, como no desenvolvimento de atividades geradoras de renda (por exemplo, catadores de papéis, bares etc.), venda de forma ilegal de apartamentos e de moradias de favelas, presumindo que os atendimentos habitacionais, sem o amparo de outras ações, públicas, poderão estar alimentando processos de criação de novas carências habitacionais em novas fronteiras urbanas. Esta seria também uma pesquisa a ser realizada para indicar o aperfeiçoamento das parcerias e da Política Estadual de Habitação na RMSP.

Esquema 3: Componentes essenciais das intervenções de urbanização integrada no Jardim Santo André A



Fonte: SÃO PAULO, 1999a, apresentação em ppt

Do ponto de vista da intervenção física e do atendimento habitacional ofertado a urbanização integrada prevê diversos atendimentos habitacionais no interior da área da favela (urbanização, recuperação de setores etc.) e fora dela visando o reassentamento de famílias removidas, em função das obras de urbanização ou por ocuparem áreas inadequadas ao uso habitacional.

A primeira urbanização integrada se introduziu na Política Estadual de Habitação em 1996, na área Jd. Santo André A, adquirida pela CDHU em 1977, com focos de ocupação, para a construção de conjuntos habitacionais. Apesar da população que ocupava esta área demandar pela urbanização desde a década de 80, sendo contrária às intervenções de substituição de moradias que a CDHU vinha adotando, a mudança de orientação de ação se altera somente em 1997, diante da oportunidade do GESP obter recursos do Programa Federal Habitar Brasil, com vistas a apoiar intervenções em favelas.

Além de ser uma intervenção inédita para a CDHU, a urbanização do Jd. Santo André A era o maior contrato do Programa Habitar Brasil daquele período, na ordem de US\$ 4 milhões, como se constituía no maior projeto de urbanização integrada da RMSF, elaborado em uma área formada por um único polígono de cerca de 1.500.000 m², sendo cerca de 500 mil m² definidos como área de preservação. Os setores de conjuntos habitacionais e de urbanização de favelas deverão ser ocupados com cerca de 6.500 famílias no final da intervenção. Outra peculiaridade era o fato desta área ser de um único proprietário e ter intervenção executada por um único agente promotor, no caso a CDHU (SÃO PAULO, 1999a, 2002d). O porte, o caráter inovador desta intervenção e o planejamento estratégico proposto para a sua concretização em 10 anos, ou seja, até 2007, contribuíram para que esta recebesse o prêmio de Melhores Práticas promovido pela Caixa Econômica Federal em 23 de fevereiro de 2003.

Apesar da expressa prioridade na urbanização integrada, ainda é relativamente pequeno o universo de intervenções promovidas pelo GESP na RMSP. Em dezembro de 2004 tinham-se seis núcleos com intervenções em execução ou programadas, conforme Quadro 48. Até meados de 2007, havia o registro da introdução da área de intervenção Guarulhos C (Pimentas I e II), com cerca de 770 mil m², desapropriada pelo GESP em 1987 para construção de conjuntos habitacionais. Como ocorreu no Jd. Santo André A, esta área foi sendo invadida no decorrer dos anos e sofrendo processos de favelização. Cabe destacar que os registros esparsos nas áreas técnicas da CDHU (vigilância, terras, projeto, social, obras, jurídico etc.) sobre invasões de áreas remanescentes ou livres de conjuntos habitacionais da CDHU, indicam que existem outros casos de glebas adquiridas pela CDHU possam vir a fazer parte do universo de urbanização integrada.

Quadro 48: Universo do Subprograma Urbanização Integrada do Programa Pró-Lar Ação em Favela e Área de Risco em dezembro de 2004

Características da ocupação da área quando obtenção ou ano de desapropriação (1)	Situação no controle da produção (2)	Área de intervenção (1)	Apelido da área (1)	Forma (ano) de obtenção do terreno ou DIS (1)	Superfície (m ²) (1)
Núcleos de favelas	Em programação	Diadema E	Diadema C (Morro do Samba)	DIS n.33.219 (1991)	29.309,73
	Setores em licitação e setores em programação	SP-Vila Jacuí B	Pantanal	Permissão de Uso (1997)	769.547,52
	Em projeto	SP-Itaquera D/E/F	A E. Carvalho (IPESP)	Venda/Compra (2001)	702.656,24
Áreas adquiridas para construção de conjuntos habitacionais, invadidas e transformadas em favelas	Atendimentos em diversas situações (entregue, em obras, projeto em programação)	Santo André A	Jardim Santo André	Venda/Compra (1977)	1.469.698,00
		São Bernardo do Campo F	Vila Ferreira	DIS n.26.876 (1987)	83.444,40
		São Bernardo do Campo K	DER	Venda/Compra (1987)	173.424,37

Fonte: (1) Listagens especiais da Superintendência de Terras/Gerência Fundiária, CDHU, março 05;

(2) Relatório da Programação da Produção, Capital e Região Metropolitana, Superintendência de Planejamento Estratégico, jul. 2005.

Avanços trazidos pela Urbanização Integrada:

- i) Novas referências para atuação em favelas: Estas intervenções contribuíram para o aumento de possibilidades de atendimento habitacional e de gestão integrada entre as áreas técnicas do setor habitacional do GESP, como entre este com outros atores.
- ii) Regularização como medida indispensável: Outro aspecto positivo a considerar foi a introdução da regularização e averbação dos lotes urbanizados e das moradias construídas, como parte intrínseca da intervenção.

Limitações da Urbanização Integrada:

- i) Melhorias nas condições das moradias e de vida da população: Embora estes sejam objetivos desta intervenção, não se identifica nos documentos pesquisados a estruturação de ações voltadas para a sua efetivação no momento de sua concepção, planejamento e implantação. As iniciativas verificadas, em geral, ficam circunscritas em alguns setores da CDHU, sem informar o conjunto das áreas e alterar os procedimentos estabelecidos de atuação;
- ii) Ações restritas aos limites das favelas;
- iii) Produção habitacional padrão sem estabelecer relações com a vida social, cultural e econômica da população envolvida;
- iv) Intervenções que não estabelecem novas formas de parceria com outros setoriais: Torna-se cada vez mais recorrente a necessidade de se considerar as situações de trabalho e renda da população que utiliza o espaço da moradia, ou agregado a ele, para exercer atividades comerciais e de serviços, essenciais para a sobrevivência da família. Como também outros usos como espaços religiosos, associações comunitárias, etc.

Estes outros usos existentes nos assentamentos informais têm trazido desafios para a regularização, normalmente voltado ao uso habitacional, como também à política de subsídios à família, voltada à unidade habitacional e não para imóveis voltados para outros fins ou de uso misto a serem utilizados e geridos por população de baixa renda.

3-E) Ação em favela e em áreas de risco

O Programa Pró-Lar estabeleceu o Subprograma Ação em Favela e Áreas de Risco, como um programa de reassentamento, previsto para atender famílias removidas destas áreas em função de intervenções municipais, dispendo para essa demanda habitações promovidas pela CDHU em terrenos próprios ou viabilizados pelos municípios. Até dezembro de 2004, foram atendidas cerca de 3 mil famílias, sendo 54% deste total no município de São Paulo, com concentração na região leste, conforme Quadro 49.

Em junho de 2006, foi estudado um novo programa Pró-Lar Favelas e Assentamentos Precários, prevendo o repasse de recursos para o município realizar a urbanização de favelas, mas apenas para o Município de São Paulo. Na atual gestão (2007 a 2010) a ação em favelas e em áreas de risco, seja no âmbito da promoção de moradias para reassentar famílias removidas de assentamentos precários a serem erradicados ou urbanizados, seja o repasse de recursos para a execução de obras de urbanização e serviços de regularização fundiária pelos municípios se destacam como ações prioritárias (SÃO PAULO, 2007).

Quadro 49: Atendimento habitacional do GESP entregue na RMSP em função de convênios para reassentamento de famílias a serem removidas de favelas e áreas de risco e apoio a intervenções municipais até dez. 2004

NOME DO EMPREENDIMENTO	PROGRAMA EM DEZ04 (2)	PROGRAMA ANTERIOR (2)	Nº UH TOTAL	Nº UH PARA REASSENT. (1)	ANO DE ENTR.	REGIÃO / ANEL (3)
SP-SÃO LUIZ A3	PLAFR	SM	56	8	2002	PERIFÉRICO-LESTE
SP-CAPÃO REDONDO B	PLNHE	SM	120	90	2003	PERIFÉRICO-LESTE
SP-CIDADE TIRADENTES A/B E SÃO RAFAEL B	PLAFR	SM	370	295	2003	PERIFÉRICO-LESTE
SP-IGUATEMI B	PLAFR	SM	500	498	2003	PERIFÉRICO-LESTE
SP-ITAIM PAULISTA B	PLAFR	SM	464	20	2003	PERIFÉRICO-LESTE
SP-SÃO LUIZ A4	PLAFR	SM	140	110	2004	PERIFÉRICO-LESTE
SP-CAPÃO REDONDO A	PLNHE	SM	128	7	2004	PERIFÉRICO-LESTE
SP-IGUATEMI D2	PLMUT	MUT	160	8	2004	PERIFÉRICO-LESTE
SP-IGUATEMI A	PLAFR	SM	310	256	2004	PERIFÉRICO-LESTE
SP-IGUATEMI D	PLAFR	SM	87	87	2004	PERIFÉRICO-LESTE
SP-CAMPO LIMPO M	PLAFR	SM	418	2	2004	PERIFÉRICO-SUDOESTE
SP-PIRITUBA B/ JARAGUÁ I	PLAFR	SM	310	285	2004	EXTERIOR-NORTE
TOTAL MUNICÍPIO DE SÃO PAULO			3.063	1.666 (54% do Total de 3.063 uh's) / 56%		
ITAQUAQUECETUBA M	PLNHE	SM	220	13	2003	LESTE
ITAPEVI E	PLNHE	SM	440	40	2004	OESTE
ITAPEVI F	PLNHE	SM	260	20	2003	OESTE
CARAPICUÍBA E	PLNHE	SM	320	64	2003	OESTE
OSASCO U 1/2	PLNHE	SM	300	300	2004	OESTE
GUARULHOS J	PLAFR	SM	410	260	2003	NORDESTE
GUARULHOS L	PLAFR	SM	280	277	2004	NORDESTE
GUARULHOS K	PLAFR	SM	160	160	2004	NORDESTE
MAUÁ E	PLNHE	SM	120	50	2004	SUDESTE
DIADEMA I/J	PLNHE	SM	320	68	2004	SUDESTE
DIADEMA G/H	PLNHE	SM	300	63	2004	SUDESTE
TOTAL OUTROS MUNICÍPIOS DA RMSP			3.130	1.315 (42% do Total de 3130 uh's) / 44%		
TOTAL			6.193	2.981 (48% do Total de 6.193 uh's) / 100%		

Fonte: (1) SÃO PAULO, 2004a; (2) Listagem Especial da GCI – CDHU, 01.03.05; (3) ver anexo: Recortes Territoriais

Limitações da Ação em favela e em áreas de risco:

- i) Observa-se as mesmas limitações já apontadas com relação à produção habitacional padrão sem estabelecer relações com a vida social, cultural e econômica da população envolvida, o não estabelecimento de novas formas de parcerias com outros setoriais;

- ii) Também nestes casos não foram previstas ações de controle, fiscalização e monitoramento de modo a evitar a (re)invasão das áreas, objeto de remoção de famílias, nos casos destas não serem utilizadas para outras ocupações e se manterem livres, em função de sua condição física, ambiental, etc.

3-F) Atuação em Cortiços

A história da atuação da Política Estadual de Habitação em cortiço¹¹⁵ se confunde com o avanço da atuação da produção dessa Política em direção às áreas mais centrais do Município de São Paulo e com os estudos de novas formas de acesso e de seleção do beneficiário dessa política.

Desde a segunda metade da década de 80, a Secretaria de Habitação e a CDHU já recebiam pressões para atender a população encortiçada, inclusive dos mesmos movimentos que atuaram na Zona Leste do Município de São Paulo (MSP) nas décadas de 70 e 80. Na segunda metade da década de 90, esses movimentos passaram a coordenar invasões de prédios públicos e privados nas áreas centrais desse município (BRANDÃO, 2003, p. 60-66).

Além dos movimentos por moradia, outros agentes reforçavam a necessidade da atuação pública em cortiços e a promoção de moradias em áreas mais centrais, como o Sindicato das Empresas da Construção Civil (SECOVI) e a Associação Viva o Centro, apoiada por bancos e entidades comerciais da região.

Estes agentes objetivavam prover o centro de uma maior diversificação de usos e de funções, como meio de gerar maior atratividade para investimentos e conseqüente reversão do processo de desvalorização, deterioração, esvaziamento e o processo de encortiçamento. Em 1995, estimava-se que 5% da população do MSP (cerca de 60 mil pessoas, segundo a FIPE) moravam em cortiços (BRANDÃO, 2003, p. 65-66).

Assim como ocorre com a urbanização de favelas, partir de 1997 o GESP passa a focar a atuação em cortiços como uma oportunidade de captação de recursos e adota as seguintes iniciativas:

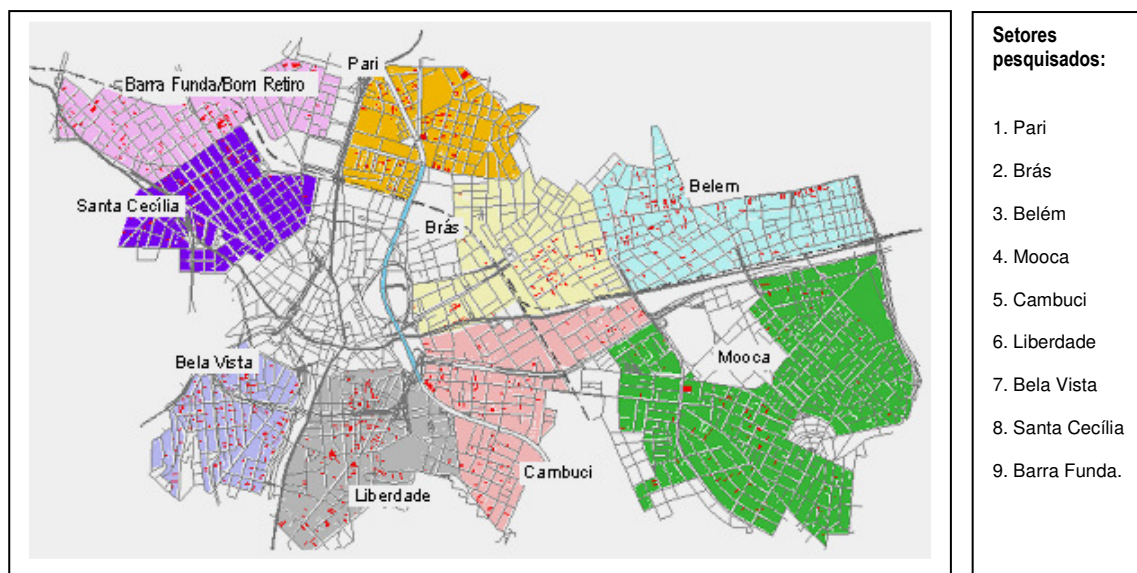
¹¹⁵ Conjunto de edificações no mesmo lote urbano, segundo colocado por (SÃO PAULO, 1998b, p. 5): “casarões, porões e meias águas” e pela presença da unidade habitacional coletiva, subdividida em cômodos de aluguel, subaluguel ou cedidas, com acesso, circulação, cozinha e instalação sanitária de uso comum (tanque, banheiro, varal etc.). Constitui-se, em princípio, numa forma de coabitação que apresenta altíssima densidade, com excesso no número de pessoas por cômodo e inadequação com sobreposição de funções, como comer, dormir e cozinhar. “Apresenta também, precariedade na manutenção da edificação, com infiltrações, entupimentos, curtos-circuitos, riscos de ruína e incêndio, além de condições sanitárias críticas”.

- a) **1998:** Edição do Decreto Estadual n.43.132 em 01 de julho, instituindo o Programa de Atuação em Cortiços (PAC);
- b) **1999:** Início de negociações com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);
- c) **2002:** assinatura de contrato de empréstimo com o BID.

A concepção do PAC, porém, começou a ser objeto da Política Estadual de Habitação ainda em 1995, em função das pressões, embora a definição dos setores de atuação ocorra somente em 2001 a partir de pesquisa realizada pela FSEADE em nove setores próximos ao centro do Município de São Paulo, conforme consta do Mapa 4.

Mapa 4: Setores pesquisados para o Programa de Atuação em Cortiço do Governo do Estado no Município de São Paulo

Data base: 2001



Principais conclusões da pesquisa do SEADE / 2001

- | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------------------------|-------|---------------------------|-------|---------------------|-------|----------------------------------|-------|---------------------|-------|---|------------------|------|-------------|-------|----------------|-------|------------|-------|-------------------------|-------|-----------------|-------|------------|-------|
| <ul style="list-style-type: none"> • Alta Densidade Populacional
- 35% dos imóveis: de 10 a 20 cômodos • Alta Proporção de Indivíduos Sós
- 40% da população pesquisada • Condição de Salubridade: <table border="0" style="margin-left: 20px;"> <tr><td>- Único cômodo para dormitório</td><td>92,4%</td></tr> <tr><td>- Dormitórios sem janelas</td><td>18,7%</td></tr> <tr><td>- Banheiro coletivo</td><td>87,0%</td></tr> <tr><td>- Tanque de lavar roupa coletivo</td><td>90,2%</td></tr> <tr><td>- Cozinha no cômodo</td><td>89,0%</td></tr> </table> | - Único cômodo para dormitório | 92,4% | - Dormitórios sem janelas | 18,7% | - Banheiro coletivo | 87,0% | - Tanque de lavar roupa coletivo | 90,2% | - Cozinha no cômodo | 89,0% | <ul style="list-style-type: none"> • Renda Familiar: <table border="0" style="margin-left: 20px;"> <tr><td>- Sem Rendimento</td><td>0,2%</td></tr> <tr><td>- Até 3 .sm</td><td>47,2%</td></tr> <tr><td>- Mais de 3 sm</td><td>52,6%</td></tr> </table> • A maioria dos chefes de família está inserida no mercado de trabalho: <table border="0" style="margin-left: 20px;"> <tr><td>- Ocupados</td><td>86,3%</td></tr> <tr><td>- Com carteira assinada</td><td>38,8%</td></tr> <tr><td>- Desempregados</td><td>08,2%</td></tr> <tr><td>- Inativos</td><td>05,5%</td></tr> </table> | - Sem Rendimento | 0,2% | - Até 3 .sm | 47,2% | - Mais de 3 sm | 52,6% | - Ocupados | 86,3% | - Com carteira assinada | 38,8% | - Desempregados | 08,2% | - Inativos | 05,5% |
| - Único cômodo para dormitório | 92,4% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - Dormitórios sem janelas | 18,7% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - Banheiro coletivo | 87,0% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - Tanque de lavar roupa coletivo | 90,2% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - Cozinha no cômodo | 89,0% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - Sem Rendimento | 0,2% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - Até 3 .sm | 47,2% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - Mais de 3 sm | 52,6% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - Ocupados | 86,3% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - Com carteira assinada | 38,8% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - Desempregados | 08,2% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| - Inativos | 05,5% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Fonte: SÃO PAULO, 2002e.

A estruturação desse programa ocorre no decorrer de 2001 e 2002, indicando-se 3 tipos de atendimento:

1. Promoção de uh's pela CDHU: podendo ser edificação nova ou reforma;

2. Concessão de Carta de crédito para compra de imóvel no mercado;
3. Ajuda de custo para famílias sem renda ou sem interesse em obter atendimento habitacional, para terem acesso a uma habitação por meio de aluguel social, concessão onerosa de uso, etc.

Destaca-se que o contrato de empréstimo do BID não se destinava à execução de obras, mas ao financiamento de uma nova condição de moradia ao encortiçado, uma nova construção, ou um imóvel já existente no mercado, ou o próprio cortiço de origem reformado. Desta forma, dependia de duas condições que não se dispunham no momento da assinatura do contrato com o Banco:

- 1º) Contar com uma população suficientemente organizada e preparada para buscar e/ou optar por uma alternativa de atendimento habitacional;
- 2º) Estar o órgão executor do PAC estruturado para desempenhar o papel de agente financeiro e não de agente promotor de construções habitacionais, como era, e ainda tem sido o papel da CDHU.

Como referência das dificuldades de viabilização do PAC, nos termos definidos no contrato firmado com o BID, aponta-se a diferença entre as metas previstas e realizadas. Estimava-se, em outubro de 1998, entregar 10 mil uh's de 1998 a 2001, para a população moradora de cortiços. Até dezembro de 2004 esse programa registrava apenas 446 uh's entregues, o que representa 0,5% do que se pretendia entregar até 2001. Em outras situações nesta mesma data tinha-se o registro de 704 uh's em obras e 1067 uh's programadas, contabilizando um total de 1.771 uh's registradas no Programa. As unidades entregues e em outras situações representavam uma parcela pouco significativa do total previsto para ser entregue até o final de 2001, ou seja cerca de 2,5%.

Caso não venha a ocorrer novos fatos, dando um novo contexto para a atuação da Política Estadual de Habitação em cortiços nas áreas centrais do Município de São Paulo, os dados levantados na pesquisa e até o momento de encerramento do texto desta tese não apontam perspectivas além dos esforços concentrados para honrar o cumprimento do contrato firmado com o BID e apoiar ações do Município de São Paulo no Projeto da Nova Luz (A NOVA LUZ..., 2007, p. A3).

Avanços trazidos pelo Programa de Atuação em Cortiços:

- i) Abertura de caminhos para novas intervenções: O PAC colocou novas questões e desafios ao setor habitacional do GESP, especialmente:

- a) novas formas de acesso a habitações de interesse social (aluguel social, ajuda de custo e o subsídio a fundo perdido);
- b) novas formas de atendimento habitacional (compra e reforma de imóveis para fins habitacionais, tipologias diferenciadas, etc); e
- c) novas formas de parcerias com a iniciativa privada na promoção de alternativas habitacionais;

ii) Enfatiza as áreas centrais no discurso da Política Estadual de Habitação.

Limitações do Programa de Atuação em Cortiços:

- i) Intervenção que não se integrou com outras políticas públicas de renovação da área central do Município de São Paulo, conforme objetivos iniciais. Apesar das perspectivas que se colocam com a participação da CDHU no Projeto da Prefeitura de São Paulo para a região da Estação da Luz, ainda não se delineiam ações mais abrangentes para os setores do centro expandido do MSP, visando a requalificação do parque construído e redefinição de funções desses setores para o Município e RMSP.

4) Dificuldades de viabilizar terrenos para a produção habitacional na RMSP

Quando o GESP iniciou as primeiras aquisições de terreno na RMSP, no fim da década de 80, já eram sentidas as dificuldades para a obtenção de áreas urbanas livres nas condições desejadas, ou seja, terreno inserido na malha urbana, provido de infra-estrutura, livre de ocupação, para a construção de 500 ou mais uh's em conjuntos habitacionais, que apresentasse preços de mercado e condições fisiográficas compatíveis à produção de habitações de interesse social, com custos relativamente baixos para a região. Na época se estimava como desejável a produção de conjuntos habitacionais de interesse social na faixa média de US\$ 10 a 20 mil de custo total por unidade habitacional, considerado os custos de terreno + infra-estrutura + edificação, representando o terreno no máximo por volta de 10% do custo total (SÃO PAULO, 1988b, 1988c, 1989b).

Somado aos indícios de escassez da mercadoria terreno nessas condições em função do adensamento urbano da RMSP, o avanço das legislações urbanísticas e ambientais impunha, ainda,

condições cada vez mais restritivas para o uso e ocupação do solo, contribuindo para o aumento dessa escassez¹¹⁶. A consequência desse quadro se expressava em dois aspectos:

1^o) Os terrenos favoráveis à construção de conjuntos habitacionais apresentam custos crescentes:

Observa-se o aumento crescente dos custos de terrenos e, conseqüentemente, o aumento do peso relativo dos custos dos terrenos disponíveis nos custos totais dos empreendimentos, tendência que continua a partir da década de 90. Como já colocado anteriormente no Gráfico 12 desta tese, se no início da década de 90 este peso relativo não superava a faixa de 10% , em meados da década essa relação fica em média em torno de 25% passando para a casa dos 30% no fim dos anos 90, chegando a 50%, conforme referências para o ano de 2004.

2^o) Os terrenos menos favoráveis do ponto de vista físico e locacional, e com custos menores, exigem

mais investimentos em infra-estrutura para a implantação dos conjuntos habitacionais (terraplenagem, saneamento básico, redes de água e de energia elétrica, etc): Os terrenos

disponíveis, preferencialmente acima de 5 hectares e com preços de mercado relativamente mais baixos, no início da década de 90 já eram aqueles, em geral, localizados em setores urbanos com menos investimentos públicos em infra-estrutura, menores oferta de serviços públicos e ainda, com piores condições geomorfológicas e fisiográficas. No caso da RMSP vários trabalhos foram feitos abordando as questões construtivas, sociais e ambientais de conjuntos construídos pelos Poderes Públicos nas décadas de 70 e 80, em especial no setor leste do Município de São Paulo, SP, e os seus impactos negativos de caráter sócio-ambiental e urbano metropolitano (SÃO PAULO, Município, 1989, SÃO PAULO, 1988b, MEYER; GROSTEIN; BIDERMAN, 2004, p. 66-73; SLOMIANSKY, 2002; MAUTNER, 1999, entre outros).

Casos de conjuntos habitacionais promovidos pelo GESP na RMSP que se apontavam, no final da década de 80, como exemplos a não serem reproduzidos, eram os empreendimentos do Programa SH1, Jova Rural I, com 555 uh's e Jova Rural II, com 350 uh's, implantados na área de intervenção SP-Tucuruvi B, ambos com tipologia unifamiliar geminada, em lote médio de 110 m², configurando um mesmo assentamento habitacional de 905 uh's.

¹¹⁶ Entre as legislações destacavam-se: **No âmbito federal:** Lei n.6.766 de 19.12.1979, que trata do parcelamento do solo (revista pela Lei n.9.785 de 29.01.1999) e Lei n.6.938 de 31.08.1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente e legislações decorrentes, posteriormente se destaca a Lei n.9.605 de 12.02.1998, que trata de crimes ambientais. **No âmbito estadual:** Lei n.997 de 3.05.1976, que trata do controle da poluição ambiental e legislações decorrentes; Lei n. 898 de 01.11.1975 e Lei n.1.172 de 17.11.1976, que tratam da proteção dos mananciais da RMSP, posteriormente a legislação estadual de proteção dos mananciais de interesse regional foi revista pela Lei n. 9.866 de 28.11.1997.

As características do terreno e as opções tipológicas adotadas levaram a um aproveitamento baixo do terreno e a custos de infra-estrutura em cerca de 43% maior do que as médias utilizadas para os empreendimentos com casas térreas do Programa SH1, em desenvolvimento na RMSP naquele período (DENIZO,1990).

Como exemplo do baixo aproveitamento do terreno a cota parte de terreno por unidade habitacional utilizada para a implantação do sistema viário em Jova Rural era 66% maior do que os valores médios utilizados em empreendimentos similares na RMSP; a densidade em habitantes por hectare, por sua vez, era 69% menor do que os valores médios efetivados, conforme Quadro 50.

Quadro 50: Valores médios de cota parte de terreno/uh segundo tipo de uso da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP para tipologia unifamiliar (lote médio de 110 m²), comparados com as médias dos empreendimentos Jova Rural I e II
(data base: 1989)

Cota parte de terreno por uh segundo tipo de uso	Valores médios (a)	Empreendimento Jova Rural I e II (b)	Variação % (b)/(a)
Habitação	113 m ²	116 m ²	+ 3 %
Uso comum	23 m ²	40 m ²	+ 74 %
Sistema viário	67 m ²	111 m ²	+ 66 %
Área verde	32 m ²	117 m ²	+ 265 %
Área bruta (total)	235 m²	384 m²	+ 63 %
Densidade Habitante/hectare	220ha/ha	130ha/ha	- 69 %

Fonte: DENIZO, 1990, s.p.

A extensão do movimento de terra necessário para a implantação dos empreendimentos Jova Rural I e II é ilustrada pela Foto 4, realizada durante o período de suas obras, na qual se observa a extensão dos cortes realizados para a criação de patamares para a implantação de casas térreas geminadas.

Foto 4: Visão geral dos Empreendimentos Jova Rural I e II



Fonte: SÃO PAULO (Estado), 1888b, p. 7.

Diante das dificuldades de obtenção de terrenos com as condições físicas, locacionais e de custos pretendidas para a produção de habitações de interesse social no fim da década de 80 e início da de 90, o setor habitacional do GESP adota as seguintes medidas:

- A) Busca de terrenos menores;
- B) Novas formas de obtenção de terrenos;
- C) Aumento da densidade das ocupações por meio da verticalização das construções.

4-A) Busca de terrenos menores:

Em 1988, a então CDH realizou estudo recomendando a aquisição de terrenos menores de 5 hectares localizados em setores urbanos mais favoráveis à ocupação com conjuntos habitacionais, partindo da seguinte premissa:

- ▶ Terrenos menores inseridos em setores urbanos já dotados de infra-estrutura e com características físicas mais favoráveis à ocupação com conjuntos habitacionais, embora de maior preço por metro quadrado, produziram habitações de interesse social de menor custo, do que aquelas produzidas em terrenos periféricos (SÃO PAULO, 1988a).

Na época, a indicação técnica para a aquisição de áreas menores não partia de considerações sobre o impacto da implantação de grandes conjuntos habitacionais pelo poder público na dinâmica metropolitana, ou outras considerações de caráter social ou urbano, mas buscava alternativas para produzir moradias de forma mais eficiente e com menores custos.

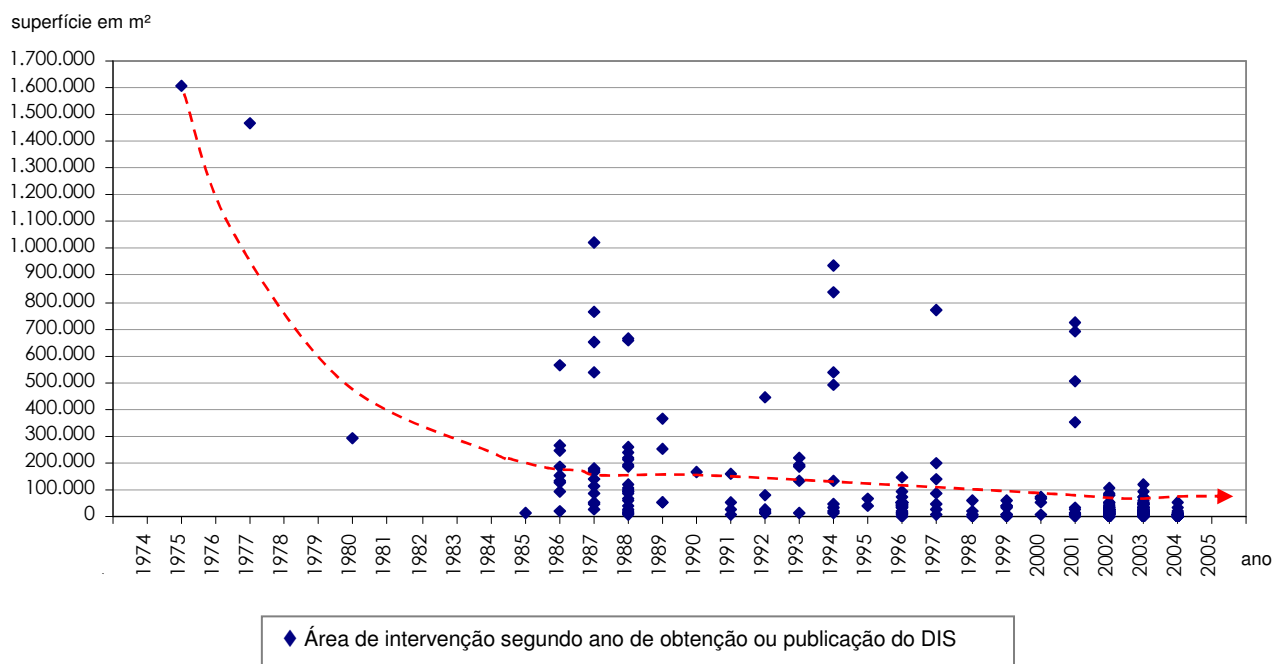
De fato, a Política Estadual de Habitação na RMSP passou a utilizar terrenos menores¹¹⁷. Até meados da década de 90 cerca de 54% dos terrenos viabilizados pela Política Estadual de Habitação eram maiores do que 100 mil m² (43 áreas de intervenção em um universo de 79 áreas), após e até dezembro de 2004 os terrenos viabilizados acima deste porte representam 5% do total (10 áreas de intervenção em um universo de 202 áreas).

A diminuição do porte das áreas de intervenção se acentua após o lançamento da empreitada integral. Nas primeiras licitações realizadas em 1993 e 1994, as intervenções realizadas por meio de

¹¹⁷ Na pesquisa realizada foram identificadas 311 áreas de intervenção na RMSP até dezembro de 2004 comprometidas com a produção da Política Estadual de Habitação na região. Para a análise e cálculo da participação destas áreas segundo porte no âmbito da produção dessa política foi considerado um universo de 281 áreas. A diferença de 30 áreas se deve à exclusão das seguintes áreas de intervenção, cuja variável

El ocupavam terrenos de porte médio de 50 mil m² para 500 uh's, em média. Nas licitações realizadas em 2000 e 2001, buscava-se por meio da Empreitada Integral implantar um ou dois condomínios de porte médio de 160 uh's por área de intervenção, que inicialmente possuíam porte na faixa de 20 a 10 mil m² e com o aumento das densidades construtivas e verticalização, na faixa de 5 a 1,5 mil m². O Gráfico 16 a seguir ilustra esta tendência de diminuição do porte dos terrenos utilizados pela Política Estadual de Habitação na RMSP.

Gráfico 16: Evolução tendencial do porte dos terrenos adquiridos / viabilizados pela Política Estadual de Habitação na RMSP (em m²)



Fonte dos dados do porte: Listagens especiais da Superintendência de Terras/CDHU, mar.2005

Nota: Adotou-se a superfície constante da matrícula do terreno no Registro de Imóveis. Quando da sua indisponibilidade, adotou-se os dados dos levantamentos topográficos.

Destaca-se que a utilização de terrenos de menor porte não se deu em função de premissas voltadas a um novo direcionamento para suas ações, mas às circunstâncias do mercado de terras, condições técnicas e legais para a sua ocupação com intervenções habitacionais de interesse social.

4-B) Novas formas de obtenção de terrenos:

Destacam-se três medidas adotadas:

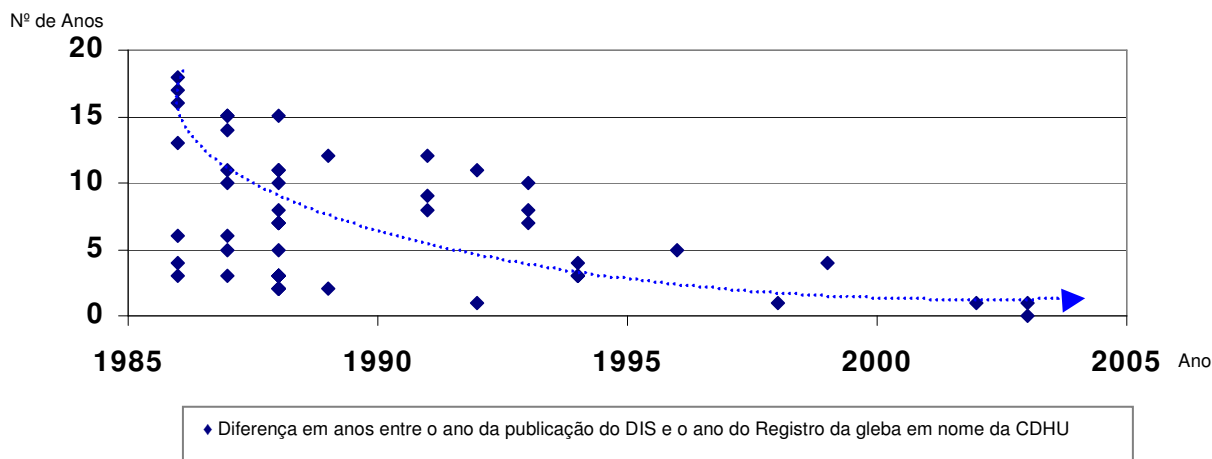
- I) A primeira se refere à busca de se diminuir os prazos com o procedimento de desapropriação de áreas;

- II) A segunda busca criar uma nova modalidade de ação da Política Estadual de Habitação prevendo o financiamento do terreno ou sua compra por meio de edital, e
- III) A terceira medida respeito à empreitada integral, objetivando licitar a produção de conjuntos habitacionais, incluindo o terreno.

4-B.I) Diminuição dos prazos com a desapropriação de áreas:

Inicialmente a CDHU procura adotar medidas para agilizar procedimentos administrativos e gerenciais favorecendo processos de desapropriação amigável para evitar os longos períodos gastos por processos de desapropriação judicial. As primeiras desapropriações para fins habitacionais realizadas pelo GESP na RMSP demandaram prazos médios de 5 anos, sendo significativa a incidência de casos que demandaram mais de 10 anos entre a publicação do Decreto de Desapropriação de Interesse Social e o registro do terreno em nome da CDHU. A partir de meados dos anos 90, os prazos médios de desapropriações diminuí significativamente, girando em torno de dois anos, após 2000, conforme Gráfico 17:

Gráfico 17: Evolução tendencial da diferença em anos entre o ano da publicação do Decreto de Desapropriação de Interesse Social (DIS) e o ano do registro da área em nome do órgão executor da Política Estadual de Habitação



Fonte: Listagens especiais da Superintendência de Terras/Gerência Fundiária/CDHU, mar. 2005.

4-B.II) Financiamento de terreno e intenção de compra de áreas por meio de licitação:

Destacam-se as mediadas adotadas visando o financiamento para a compra de terrenos pelo seu caráter inédito na Política Estadual de Habitação e não pelas suas repercussões. Em função das dificuldades das associações de moradores em obter terrenos, que objetivavam, no início da década

de 90, recursos do Governo do Estado para a construção de moradias por meio de mutirão, foram realizados estudos em 1995 para avaliar a possibilidade de a CDHU vir a financiar a sua compra.

Esta possibilidade se concretiza, pelo menos no que diz respeito ao seu amparo legal, pela Lei Estadual n.10.535 de 4 de abril de 2000, criando o Programa de Crédito para a Compra de Terra. O Art. 1º dessa Lei em seu parágrafo único estabelece: “os recursos do Programa serão repassados para as associações comunitárias ou cooperativas habitacionais sem fins lucrativos, para a compra de imóveis para a edificação de habitações populares de interesse social”.

Posteriormente, o Decreto n.48.982 de 27 de setembro de 2004, regulamentou a Lei n.10.535/00, estabelecendo em seu artigo 3º que o Programa de Crédito para a Compra de Terra será desenvolvido e executado pela CDHU, a quem caberá o repasse e a fiscalização da aplicação dos recursos. Cabe ressaltar que a Lei n.10.535/00 e o Decreto n.48.982/04 dirigem o possível financiamento para a compra de terrenos para as associações comunitárias e para as cooperativas habitacionais sem fins lucrativos, mas não explicitam que este financiamento deva estar atrelado à modalidade de construção de moradias mutirão. Desta forma, fica aberta a possibilidade para a estruturação de futuros programas de auto-gestão pela Política Estadual de Habitação, que podem trazer novas parcerias para a produção habitacional. Até o fechamento deste trabalho não havia nenhum caso concretizado de financiamento de terreno realizado pela CDHU.

Em 2000 a CDHU chegou a preparar um edital para a compra de terreno por meio de licitação, supondo que a compra de áreas dentro dos critérios técnicos estabelecidos por menor preço, seria uma alternativa para promover a obtenção de áreas a custos justos, evitando-se passas pelo processo de desapropriação (SÃO PAULO, 2000a). Esta alternativa, porém não chegou a ser efetivada.

4-B.III) Empreitada Integral (EI):

Conforme padrão estabelecido, até então, pela Política Estadual de Habitação para a RMSP, conforme já colocado, a produção habitacional ocorria em conjuntos habitacionais promovidos em terrenos, predominantemente adquiridos pelo GESP e construídos por meio de empreitada global (EG). Tanto para essa região como para o interior do Estado as dificuldades para a viabilização

de terrenos em condições favoráveis à produção habitacional passavam a ser um dos principais entraves para a efetivação dos investimentos disponibilizados pelo ICMS - Habitação, já na primeira metade da década de 90.

Iniciam-se estudos objetivando encontrar uma alternativa para superar as dificuldades de viabilização de terrenos, entre os quais se destacou a proposta de uma nova modalidade de construção que se chamou de Empreitada Integral (EI). Ao invés da CDHU adquirir terrenos na RMSP, ou ficar aguardando sua viabilização pelos municípios do interior do Estado, buscar-se-ia contar com a parceria do setor privado, por meio do lançamento de licitação para a compra de conjuntos habitacionais prontos a serem construídos, envolvendo todos os itens pertinentes: terreno, projetos e obras. Também se buscava superar os prazos cumulativos decorrentes das licitações separadas de projeto e de obras.

Previam-se com a empreitada integral um ganho de cerca de 4 anos na implantação de um programa de construção habitacional, em função da não necessidade de se desapropriar áreas e de economizar etapas de licitação e execução de projetos por empresas contratadas e, após, licitação das obras. Este tempo corresponde ao de uma gestão de governo.

Em síntese, os benefícios que se almejavam alcançar como a EI eram, fundamentalmente:

- a) Viabilizar terrenos com custos, relativamente mais baixos;
- b) Ganhar tempo, superando os prazos de desapropriações;
- c) Ganhar tempo no processo de produção, superando as licitações de projetos e execução de obras por meio de empreitada global;
- d) Reduzir custos totais da produção habitacional pela Política Estadual de Habitação.

4-B.IIIa) Quanto à hipótese de promover a redução dos custos de terreno por meio da Empreitada Integral:

Acreditava-se que por meio da empreitada integral o Estado estimularia a formação de alianças entre o setor da construção civil, incluindo a parcela representada pelas empreiteiras que participavam das licitações para a execução de obras por meio de EG, e o setor imobiliário, representado pelos proprietários de terrenos e outros agentes ligados à comercialização de terrenos.

Supunha-se que essas alianças fariam que os custos dos terrenos urbanos, inflacionados em função da especulação imobiliária, cairiam com a oferta de recursos públicos para a sua aquisição imediata por meio de processo competitivo de licitação, ou seja, que a regulação dos preços dos terrenos pelo mercado, pela relação entre a oferta e procura, coibiria valores especulativos, criaria vantagens competitivas e provocaria a redução tendencial de seus preços, ao mesmo tempo, que liberaria os terrenos urbanos ociosos.

4-B.IIIb) Quanto à hipótese de se obter terreno de forma ágil, sem desapropriação¹¹⁸: Os prazos despendidos na época para viabilizar a imissão na posse de um terreno por meio de processo de desapropriação era de 3 a 5 anos em média, embora em tese poderia se prever a possibilidade de reduzir este prazo para 1 ano por meio da desapropriação amigável (SÃO PAULO, 1995b). Verifica-se que 30% dos casos de obtenção de terrenos na RMSp pela Política Estadual de Habitação por desapropriação consumiram um prazo de mais de 10 anos para cumprir as etapas da publicação do DIS até o registro da área em nome da CDHU, sendo que em 40% dos casos, esse prazo foi a partir de 4 anos, tempo de uma gestão de governo, conforme Quadro 51:

Quadro 51: Tempo transcorrido entre a data da publicação do Decreto de Desapropriação e o registro do terreno em nome da CDHU para o universo das áreas comprometidas com a Política Estadual de Habitação na RMSp

Situação do universo das áreas utilizadas, em utilização ou com programação de intervenção em dez. 2004	Número de áreas (un)				[Data da Publicação do DIS] – [Data da Matrícula em nome da CDHU] (em anos)
Áreas da CDHU adquiridas por desapropriação Total: 56 áreas (68 %)	33	17	30%	40 %	10 a 18 anos
		16	29%		4 a 9 anos
	23	12	21%	28 %	3 anos
		10	18%		2 anos
		1	2%		Menos de 1 ano
Áreas em processo de desapropriação	24	29 %			
Sem informação sobre a situação de desapropriação	2	3 %			
Total	82	100%			

Fontes: Listagens especiais da Superintendência de Terras/Gerência Fundiária/CDHU, mar.2005.

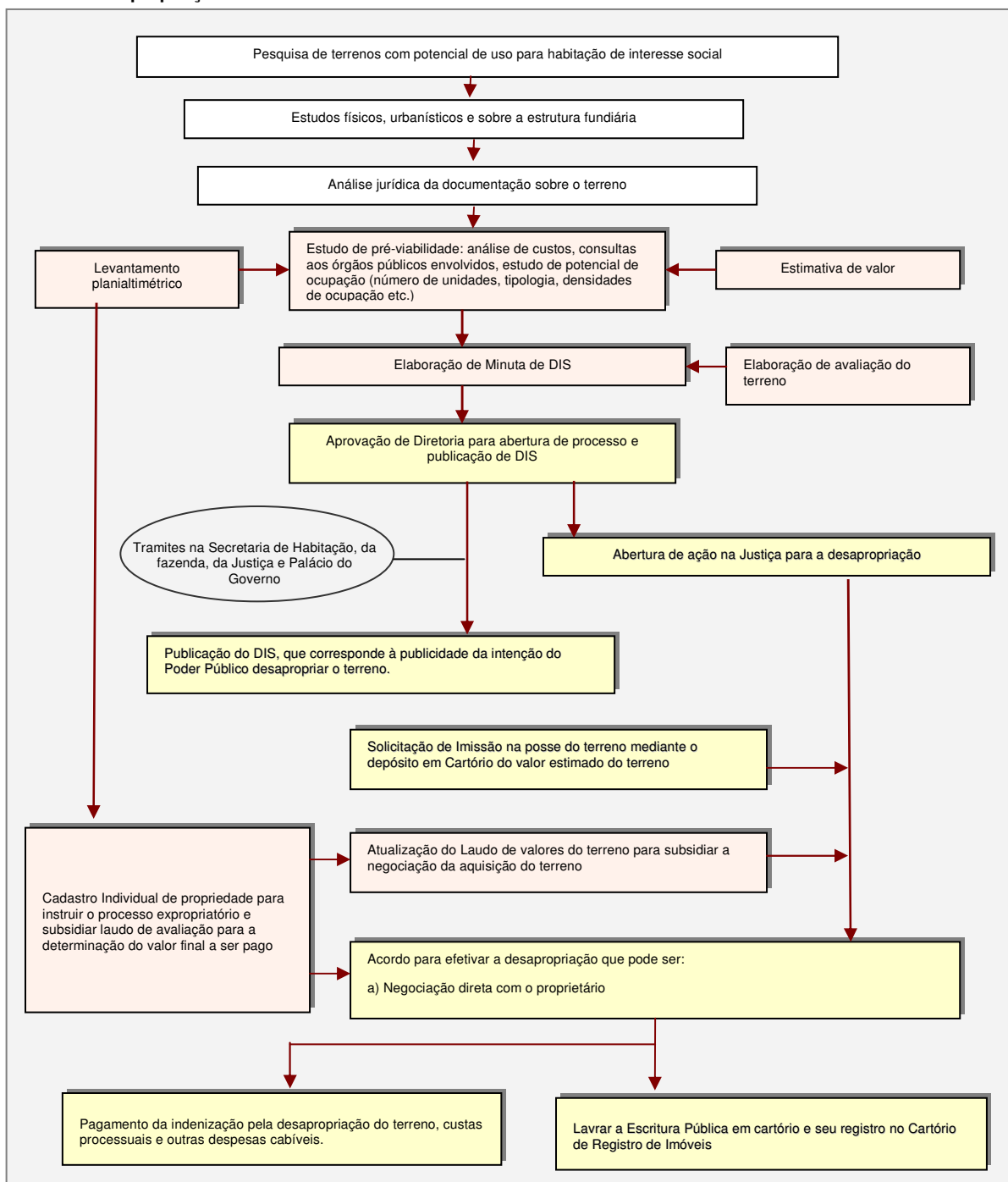
No Esquema 4 são apresentadas as etapas necessárias para a aquisição de um terreno pela Política Estadual de Habitação por meio da edição de Decreto de Desapropriação de Interesse Social, de modo a ilustrar as atividades e as etapas a serem percorridas.

¹¹⁸ A Lei Federal n.8.666 de 21.06.1993 (alterada pela Lei n.8.883 de 08.06.1994), institui normas para compras, alienações e locações, bem como licitações e contratos de obras e serviços, no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Esta Lei determina que havendo a caracterização de competição para a obtenção de um bem ou serviço, entre os potenciais interessados, os Poderes Públicos devem, obrigatoriamente, adquiri-los através de processo licitatório, conforme orientações desta Lei.

Aquisição de terrenos pela CDHU: Conforme legislação pertinente, essa Cia. deve obrigatoriamente realizar licitação. Aquisições de forma direta somente seriam toleradas, conforme artigo 24, IV, Lei n.8666/93: "nos casos de emergência ou calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação de emergência ou calamitosa e para as parcelas obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos".

Desapropriação de interesse social: A Lei Federal n.4.132 de 10.09.1962 em seu art.1º prevê que a desapropriação de interesse social será decretada para prover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, e em seu art. 2º, V, considera de interesse social a construção de casas populares.

Esquema 4: Síntese das etapas básicas para a desapropriação de terrenos pela Política Estadual de Habitação por meio de Desapropriação de Interesse Social



Fontes: Quadro construído a partir das informações constantes no anexo II do Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo ato do Presidente n. 132 de 22.08.1995, complementada pelas informações da Gerência de Perícias e Avaliações, fornecidas pelo gerente Responsável Sr. Roberto Manoel Domingues, em 29 jul. 2005, com relação à Imissão na Posse.

4-B.IIIC) Quanto à hipótese de se obter redução de tempo no processo de produção por meio da EI, se comparada com as práticas em EG:

Os prazos em média despendidos pela Política Estadual de Habitação, por meio da CDHU, da preparação dos trâmites para a contratação de projetos à contratação das obras de um conjunto habitacional, conforme indicadores usuais da Cia. é de cerca de 11 meses, conforme Quadro 52.

Quadro 52: Estimativas de prazos para elaboração de projeto e licitação de obras de conjunto habitacional pela Política Estadual de Habitação

Atividades principais		Prazos estimados
Elaboração de projetos	1) Tramites administrativo para aprovação de contratação de projeto nos níveis gerenciais e de diretoria plena	5 meses
	2) Processo de licitação e de contratação de projeto de urbanismo para a implantação de unidades padrão da CDHU	
	3) Elaboração do projeto de urbanismo pela empresa contratada e sua avaliação e aceitação pela CDHU	4 meses
Contratação de obras	4) Elaboração de informe de orçamento pela CDHU para contratação das obras	2 meses
	5) Tramites administrativo para a aprovação de contratação de obras nos níveis gerenciais e de diretoria plena	
Prazo total médio estimado		11 meses

Fonte: Estimativas da Superintendência de Gestão e Programas, arquivo Excel, Avaliação habit-referências-ind prazos, de 04 de set.2002

A modalidade EI trazia a perspectiva de redução desse prazo em pelo menos 6 meses, se comparado àqueles usualmente necessários para viabilizar um conjunto habitacional por meio da empreitada global, contratando-se separadamente a elaboração do projeto e da obra.

4-B.IIID) Quanto à hipótese de se obter redução de custos:

Por fim, além das economias geradas pela redução dos trâmites administrativos voltados à contratação de projeto e de obras, a não desapropriação de terrenos trazia a perspectiva de economia de tempo e de recursos.

As desapropriações judiciais, em alguns casos, resultavam em indenizações bastante elevadas. Em alguns casos de terrenos desapropriados no período de 1987 a 1989, conforme Quadro 53, o valor total pago pelo GESP superava em 200% o seu valor de mercado, em função dos acréscimos devidos aos valores fixados nas condenações judiciais, que incorporam, entre outros, os juros compensatórios e os custos processuais (SÃO PAULO, 1991c, p.76-79).

Quadro 53: Diferença de valor, em percentual, entre o valor médio das avaliações administrativas e o valor da condenação da desapropriação judicial, devida à CDHU, em alguns casos de desapropriações judiciais

Área de Intervenção	Apelido da Área de Intervenção	(A) N / ano do DIS (1)	(B) Ano da aquisição (1)	(A):(B) anos	Valores médios avaliações administrativas/m ² (US\$) (2)	Valores das condenações/m ² (US\$) (2)	Diferença em percentual [valor médio das avaliações administrativas] - [valor das condenações judiciais]
GUARULHOS C	PIMENTAS I/II	DIS n.26.968/1987 DIS n.28.257/1988	Sem informação		6,126	11,414	86%
SP-SÃO MIGUEL PAULISTA E	ENCOSTA NORTE	DIS n.26.873/1987	1993	6 anos	1,762	7,301	314%
SP-SÃO MIGUEL PAULISTA D	FAZENDA ITAIM	DIS n.26.873/1987	2002	15 anos	2,266	7,553	233%
ITAQUAQUECETUBA B	JARDIM ODETE I	DIS n.26.894/1987	1997	10 anos	2,853	5,287	85%
SP-VILA PRUDENTE B	JARDIM COLORADO	DIS n.28.816/1988	1998		26,689	34,411	30%
SP-ITAQUERA B	FAZENDA DA JUTA	DIS n.28.270/1988	1995	7 anos	13,344	42,888	221%
TABOÃO DA SERRA A	PARQUE LAGUNA	DIS n.30.169/1989	1991	2 anos	17,037	62,611	268%

Fontes:

(1) Listagens especiais da Superintendência de Terras/Gerência Fundiária/ CDHU, mar.2005

(2) Quadro valores em VRF. In: SÃO PAULO, 1991c, p.78

Nota: Índice de conversão de VRF data base jan.91 para US\$ data base dez.97: 1 VRF = US\$ 8,393

A empreitada integral, lançada inicialmente em 1993, como Programa Chamamento Empresarial, de fato impulsionou e agilizou a produção de habitações na RMSP na segunda metade da década de 90 e após 2000, como permitiu manter a produção em patamares de custos unitários por unidade habitacional de R\$ 25 a 30 mil reais (data base ago. 2000, conforme valores que constam dos editais de Licitação de EI lançados neste ano para a RMSP)

4-C) Verticalização das construções:

Um último aspecto a ser considerado, que anunciava a escassez de terrenos na RMSP nas condições desejáveis à construção de conjuntos habitacionais, já no final da década de 80, foi o processo de verticalização das habitações de interesse social visando aumentar o aproveitamento dos terrenos em função de sua escassez e do aumento dos custos.

Quando do lançamento do Programa SH1, não se considerava recomendável, no âmbito da Política Estadual de Habitação, utilizar a tipologia de apartamentos para atender famílias de baixa renda, seja em função de seus custos de produção, seja em função da renda das famílias para arcar com o financiamento habitacional acrescido das despesas de condomínio. Assim, esse programa privilegiou o uso de tipologias unifamiliares, as quais representaram 89% do total das unidades habitacionais construídas por ele (SÃO PAULO, 1991c, p. 31).

Em função das características geomorfológicas dos terrenos que passam a ser adquiridos, a orientação se altera, impondo-se a recomendação de se utilizar a tipologia multifamiliar de

apartamentos de 4 pavimentos, sem elevador, em terrenos que predominassem declividades de 15 a 25%, e tipologias especiais, quando predominassem declividades de 25 a 35% , uma vez que nestes terrenos o uso da tipologia unifamiliar de casas térreas ou sobrados resultavam em custos altos, conforme o exemplo apresentado anteriormente dos Empreendimentos Jova Rural I e II (SÃO PAULO, 1988d).

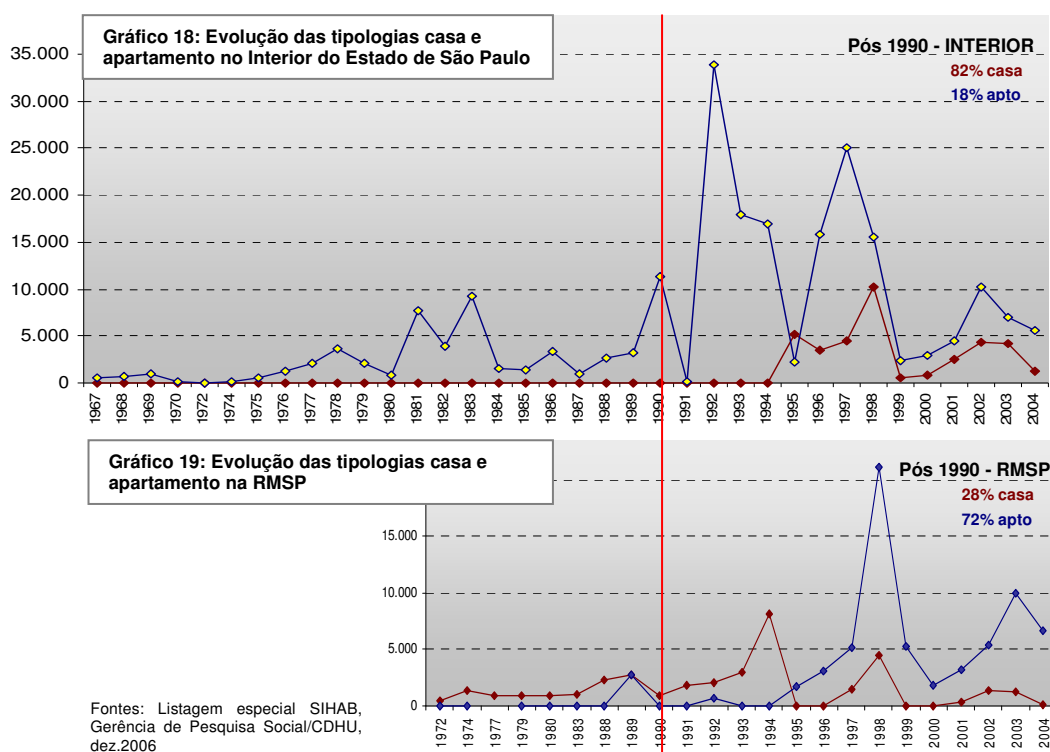
Desta forma, no final da década de 80, o órgão executor da Política Estadual de Habitação, entre outras regiões, na RMSP, deixa de tomar como referência de viabilidade de terreno para fins de empreendimento habitacional de interesse social o custo da terra por metro quadrado e passa a ponderar este custo com o seu potencial de ocupação, ou aproveitamento para habitações. A partir da década de 90 se processa uma crescente verticalização dos empreendimentos na RMSP, conforme se pontua a seguir com relação aos programas efetivados a partir de 1990:

- ▶ **Programa SH3 (1990):** A tipologia de edifícios de 4 pavimentos (térreo + 3 pavimentos) ou com 3 pavimentos (pilotis + 3 pavimentos) na RMSP passa a representar, cerca de 90% da sua produção total nesta região (SÃO PAULO, 1991a, p. 51);
- ▶ **Programa SH4 (1993):** Predomina a tipologia de apartamentos de 5 pavimentos (térreo + 4 pavimentos) ou pilotis + 4 pavimentos;
- ▶ **Setores remanescentes das áreas patrimoniais CDHU (a partir da segunda metade da década de 90):** Nos setores com declividades acentuadas, a Cia. passa a adotar tipologias especiais, sem elevador, de 7 pavimentos com acessos intermediários no terceiro piso;
- ▶ **Final da década de 90 (EI):** Para garantir a viabilidade econômica de empreendimentos promovidos pela Política Estadual de Habitação na RMSP, é admitido, em alguns casos de empreendimentos contratados através da modalidade de construção EI, a alteração da tipologia de edifícios de 5 (cinco) pavimentos para 11(onze) pavimentos com elevados;
- ▶ **A partir de 2000:** Lançamento de Editais de EI (2000 e 2001) prevendo apartamentos de 11 pavimentos para as regiões sul, leste e central (distritos de Belém, Mooca, Pari, Santa Cecília, Brás, Cambuci, Liberdade, República e Bom Retiro) do Município de São Paulo. As primeiras licitações de EI lançadas nestas regiões do MSP não apresentaram interessados, apontando-se

como causa a falta de viabilidade econômica em ocupar os terrenos nessas regiões, com apartamentos de 5 pavimentos, orientando a adoção de apartamentos de 11 pavimentos com elevador, para estas regiões.

As unidades habitacionais promovidas pela CDHU em apartamentos de 11 pavimentos, foram dirigidas para demandas específicas, como funcionários públicos com renda de 8 salários mínimos, contando com financiamento, sem subsídios, pelo Banco Nossa Caixa, Nosso Banco; e idosos, apontando para uma contradição: de um lado possibilita a viabilidade econômica da produção habitacional, de outro, viabiliza um produto incompatível com as características socioeconômica da população alvo prioritária desta Política, de até 3 salários mínimos.

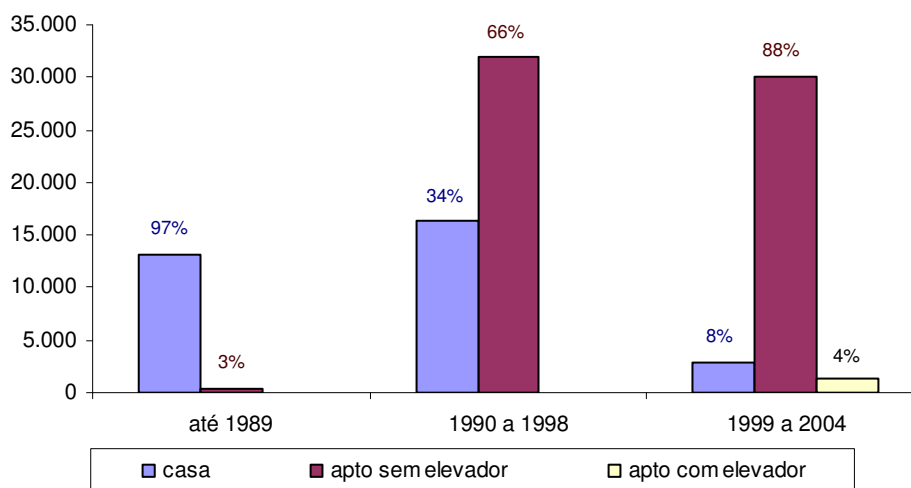
Os Gráficos 18 e 19, ilustram a evolução da tipologia apartamento no Interior e na RMSP.



No interior do Estado a tipologia casa representa 82% da produção habitacional realizada de 1990 a dezembro de 2004. Na RMSP, ao contrário a tipologia apartamento tende a predominar. No período até 1989 a tipologia apartamento representava apenas 3% da produção habitacional do GESP na

RMSP, no período de 1990 a 1998 passa a representar 66% e de 1999 a 2004 salta para 88%, conforme o Gráfico 20.

Gráfico 20: Participação das tipologias casa, apartamento sem elevador e com elevador na produção da Política Habitacional do Estado na RMSP até dezembro de 2004



Fonte dos dados: Listagem especial SIHAB, Gerência de Pesquisa Social/CDHU, dez. 2006

Ressalta-se que a participação da tipologia unifamiliar casa/sobrado no período após 1990 na RMSP de deve às intervenções especiais / em favelas (Programa Guarapiranga, Várzea no Tietê, Urbanizações integradas) que utilizaram esta tipologia na substituição de moradias precárias por novas moradias nos assentamentos urbanizados e, em caráter de exceção, também foi usada em mutirões no período de 1990 a 1998, especialmente.

As dificuldades para a viabilização de terrenos para a produção habitacional de interesse social na RMSP seriam o anúncio do esgotamento de um tipo de produto ou de uma forma de gestão da Política Estadual de Habitação na RMSP? Sem dúvida, as dificuldades para a viabilização de terrenos se apresentam como caminho crítico para a efetivação dos investimentos disponibilizados a partir de 1990 para a produção habitacional de interesse social, que se expressam no período mais recente nas licitações vazias do EI em 2000 e nas dificuldades das associações de mutirões viabilizarem terrenos.

Estudo realizado pela Fundação Economia de Campinas (2004) apresenta informações que corroboram a escassez de terrenos inseridos na malha urbana para a produção de habitações de interesse social. Em síntese, estimavam-se em 2004 as seguintes disponibilidades de terrenos urbanos com área acima de 50 mil m² (FUNDAÇÃO ECONOMIA DE CAMPINAS, 2004, p. 307-316, v.II, parte 2):

► Para o Município de São Paulo:

- ✓ Zonas norte e noroeste: predominam terrenos com altas declividades e qualidade de solo geralmente inadequada para conjuntos habitacionais de médio e grande porte (áreas com mais de 5 ou 10 ha);
- ✓ Zona oeste: praticamente não existem glebas vazias com dimensões apropriadas para a implantação de conjuntos nos moldes da CDHU;
- ✓ Zonas sul e sudoeste: os terrenos disponíveis com área acima de 5 há estão, na sua grande maioria, em áreas de proteção ambiental (mananciais, matas, etc.).

Nas Zonas Especiais de Interesse Social: (ZEIS) estabelecidas no Plano Diretor Estratégico do MSP pela Lei Municipal n.13.340 de 13.09.2002, os terrenos com mais de 5 ha, somam uma superfície estimada de 12.293,1 ha. Se adotarmos uma cota parte bruta de terreno média de 200 m²/uh, considerando usos mistos, equipamentos sociais, lazer, etc, nos terrenos localizados nessas ZEIS poder-se-ia viabilizar a construção de cerca de 615 mil novas uh's, o que equivale 72% do déficit deste município , estimado em 850 mil uh's (ALMEIDA FILHO, 2006).

► Demais municípios da RMSP:

- ✓ Os terrenos existentes são extremamente periféricos em relação aos principais centros de emprego e de concentração de comércio e serviços, ou são áreas comprometidas com a proteção ambiental.

As dificuldades para viabilizar terrenos urbanos para a promoção de moradias também se expressam no Interior do Estado, em menor proporção¹¹⁹.

¹¹⁹ No Interior do Estado esta dificuldade também ocorre. No Programa de Autoconstrução, priorizado pelo Programa Pró-Lar, destaca-se que parte considerável dos terrenos indicados pelos municípios não apresentava viabilidade técnica e econômica, além de apresentar problemas de caráter jurídico e fundiário para a efetivação das doações dos terrenos à CDHU. Também se ressalta a diminuição do estoque de terrenos municipais para fins de habitação de interesse social e às dificuldades gerenciais e financeiras para a desapropriação de novos terrenos (SÃO PAULO, 2005k, p. 18).

Cabe também destacar que a diminuição no ritmo e porte da produção habitacional do GESP na RMSP também se deu em função de questões específicas dos programas em curso, por empreitada integral e mutirão. No caso do EI, ocorreu a paralisação das obras em função de questionamentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e do Ministério Público, que foram superados nos editais lançados em 2000 e 2001. A paralisação e diminuição do ritmo das obras em mutirão se deram em função da adoção de sistema construtivo com estrutura em pré-moldado, pelas associações, o que também gerou questionamentos sobre a legalidade de sua forma de aquisição. Apesar do equacionamento das questões intrínsecas à forma de licitação e procedimentos de programas e curso, as dificuldades de viabilização de terrenos permanecem comprometendo a produção de habitações.

Ressalta-se que outras intervenções, como às urbanizações de favelas, remoção de famílias de áreas de risco e regularização de assentamentos, entre outras ações voltadas à atuação no espaço construído, que passam a fazer parte das prioridades de ação da Política Estadual de Habitação na RMSP, não se concebem como uma alternativa à construção de moradias. Estas intervenções também dependem do apoio de oferta de novas moradias para a viabilização de obras de infraestrutura sanitária, de drenagem urbana, abertura e organização do sistema viário, entre outras (DENALDI, 2003).

Como superar as dificuldades para a promoção da oferta moradias? Do ponto de vista físico territorial, em uma região como a RMSP, as alternativas se voltam para duas grandes linhas:

1. Reconstrução / requalificação urbana, envolvendo intervenções complexas como operações urbanas, incorporações imobiliárias, entre outras formas de compor atores e recursos. Inclui-se nesse campo a substituição de assentamentos extremamente precários da região e a qualificação urbana de fronteiras urbanas;
2. Incorporação de novas áreas ainda passíveis de uso urbano, envolvendo a sua apropriação do ponto de vista das infra-estruturas e das funções urbanas.

Ainda se aponta as Zonas Especiais de Interesse Social, definidas pelo Estatuto da Cidade e que estão sendo previstas nos planos diretores dos municípios da RMSP, que orientam a promoção de intervenções habitacionais pelo poder público, conforme já colocado.

Em todas as linhas delineadas, a articulação entre políticas e atores vinculados ao desenvolvimento urbano metropolitano se apresenta como condição necessária, impondo à Política Estadual de Habitação novas formas de se relacionar com demais políticas e atores e com o espaço da RMSP. Essa condição se apresenta, tanto para não ampliar e superar as limitações e entraves para a sua atuação, como para direcioná-la a partir de um foco articulador de políticas na RMSP, amparado por objetivos vinculados ao desenvolvimento urbano metropolitano da região.

A falsa questão que permeia as dificuldades da Política Habitacional de Habitação na RMSP, parafraseando a expressão utilizada por Bolaffi (1975), talvez seja hoje a dicotomia entre produção de moradia ou urbanização e regularização de favelas, ou entre atuar em regiões centrais ou periféricas, ou ainda optar por casa térrea ou apartamento. Outra falsa questão entende-se ser os aspectos relacionados à reengenharia administrativa e institucional, visando aumentar a eficiência da Política Estadual de Habitação na reprodução dos mesmos horizontes, além de outras que permanecem. Com base nos argumentos apresentados no capítulo II desta tese, entende-se que as dificuldades para viabilização de terrenos, manutenção dos benefícios ofertados, inadimplência financeira e contratual, entre outras questões, anunciam o esgotamento de uma forma de gestão e visão da questão da moradia na RMSP. A questão é entender o problema habitacional para a população de baixa renda como um problema socioambiental urbano que demanda para o seu equacionamento muito mais do que obras de urbanização ou de provisão de moradias.

Finalizando, com relação aos períodos da Política Estadual de Habitação na RMSP, considera-se o ano de 1990 como um marco chave por delimitar mudanças estruturais à fonte de financiamento das intervenções, porte da produção, política de atendimento, consolidação do padrão de atuação na produção habitacional na RMSP, diversificação de programas, entres outros aspectos apontados neste capítulo IV e no capítulo III. O ano de 1998 também representa um marco importante na década de 90 para a Política Estadual de Habitação em geral e para a RMSP, por registrar o maior pico de produção, vinculando-se a um período posterior de dificuldades para manter os mesmos patamares de produção como para viabilizar de terrenos. Para tratar dos aspectos relativos à localização dos produtos realizados pelo setor habitacional do GESP na RMSP, aspecto a ser abordado no próximo capítulo e conclusão desta tese, adotar-se-á uma maior segmentação nestes períodos com a finalidade de precisar a demonstração da hipótese.

No Quadro 54 sistematizam-se os principais marcos para a trajetória do setor habitacional do na estrutura administrativa do GESP, os relativos aos recursos para o financiamento da Política Estadual de Habitação, aos programas, cotejando-os com os principais marcos para a atuação dessa política na RMSP abordados neste capítulo IV.

Quadro 54: Marcos da História da Política Estadual de Habitação com relação a sua trajetória institucional, recursos, programas e marcos específicos para a sua história na RMSP

GESTÃO DE GOVERNO / GOVERNADOR		MARCOS COM RELAÇÃO À TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL	ANO	ÓRGÃO EXECUTOR DA POLÍTICA ESTADUAL DE HABITAÇÃO	FONTES / RECURSOS (em milhões de dólares)	ANO	MARCOS COM RELAÇÃO AOS RECURSOS	PROGRAMAS	ANO	MARCOS COM RELAÇÃO AOS PROGRAMAS	ANO	MARCOS DA HISTÓRIA DA POLÍTICA ESTADUAL DE HABITAÇÃO NA RMSP
14/03/47 a 31/01/51	Ademar de Barros	► Criação CECAP, vinculada à Secretaria de Indústria e Comércio, 1949.	1949					sem atuação				
31/03/63 a 05/06/66	Ademar de Barros	► Sem registro de atuação do setor habitacional do GESP	1966									
06/06/66 a 30/01/67	Laudo Natel 1º											
31/01/67 a 14/03/71	Abreu Sodré	► CECAP atuando com agente promotor com recursos federais, a partir de 1967.	1967	Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP)	CEESP		► Utilização exclusiva de recursos federais	1.CAIXA ECONÔMICA DO ESTADO DE SÃO PAULO (CEE)	1967	► Atuação por meio de programas e/ou recursos federais (início em 1981 de alterações institucionais visando a busca de recursos de outras fontes)	1967	
			1968					1968				
			1969					1969				
			1970					1970				
			1972					1972				
15/03/71 a 14/03/75	Laudo Natel 2º	► Criação CECAP, vinculada à Secretaria de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia, 1975.	1974						1974			
15/03/75 a 14/03/79	Paulo Egídio	► Criação do Fundo de Habitação Popular de São Paulo (FUNDHAP-SP), 1975. ► CECAP atuando com agente promotor e financeiro com recursos federais, a partir de 1975.	1975	Companhia Estadual de Casas Populares (CECAP)	BNH CEF	sem infor.		2.PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO POPULAR (PLANHAP)	1975		1975	
			1976					1976				
			1977					1977				
			1978					1978				
			1979					1979				
15/03/79 a 18/01/81	Paulo Maluf 1º		1980						1980			
19/01/81 a 13/05/82	Paulo Maluf 2º		1981	Companhia de Desenvolvimento de São Paulo (CODESPAULO)				3.PROGR. FEDERAL DE LOTES URBANIZADOS (PROFILURB) 4. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL / CRÉDITO HIPOTECÁRIO	1981	► Continuidade a programas federais iniciados anteriormente ► Atuação por meio de programa federal ► Lançamento de Programas Estaduais com recursos do Tesouro do Estado	1981	
14/05/82 a 14/03/83	José Maria Marin	► Mudanças e consolidação do setor habitacional na estrutura administrativa do Governo do Estado, busca de recursos alternativos e início de recursos orçamentários: *Criação CODESPAULO, 1981; *Criação Sec. Executiva da Habitação, vinculada ao Governador, 1983; *Criação CDH, vinculada à Secretaria Executiva da Habitação, 1984; *Criação Loteria da Habitação, 1986; *Criação Secretaria Estadual da Habitação, 1987.	1982					1982				
15/03/83 a 27/03/84	Franco Montoro 1º		1983	Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH)	TESOURO CEF			5. PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (PMH)	1983		1983	► Aquisições de terrenos para produção habitacional: pressões de movimentos por moradia. ► Primeiro Programa Estadual de Habitação específico para a RMSP (SH1), com recursos do Tesouro: pressões de movimentos por moradia
			1984					1984				
			1985					1985				
			1986					1986				
			1987					1987				
28/03/84 a 14/03/87	Franco Montoro 2º		1988			2,2	1987	7. PROGRAMA DE HABITAÇÃO FEDERAL (PROHAB) 8. SH1 9. SH2	1987		1987	
			1988			65,7	1988		1988		1988	
15/06/89 a 14/03/91	Orestes Quécia 2º	► Integração do setor hab. com o setor de desenvolvimento urbano e metropolitano (dez88 a mar91): *Criação Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, dez. 1988; *Criação CDHU, vinculada à Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, 1989. ► Criação do ICMS-Habitação, dez. 1989. ► Criação do Fundo de Financiamento e Investimento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano do ESP (FIDHU), 1990.	1989			80,3	1989		1989		1989	
			1990									
15/03/91 a 31/12/94	Luiz Antonio Fleury Filho	► Setor habitacional consolidado na estrutura administrativa do Governo do Estado de São Paulo *Secretaria Estadual da Habitação, 1991; *CDHU, vinculada à Secretaria Estadual da Habitação, 1991. ► Disponibilidade de recursos próprios não onerosos para a produção e o financiamento habitacional (notadamente de origem fiscal: ICMS-Habitação). ► Tendência à diversificação de programas, de demandas atendidas e à descentralização da execução da Política Estadual de Habitação.	1991	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU)	ICMS BIRD BID UNIÃO e outros	148,8	1990	10. SH3	1990	Programas Estaduais com recursos predominantemente do ICMS-Habitação ► Programas especiais e atendimentos a demandas específicas, predominantemente na RMSP. ► Adoção de subsídio à família (subsídio cruzado = transferência de renda entre os mutuários) ► Adoção do sorteio como forma de seleção do beneficiário ► Aumento dos atendimentos especiais e para demanda fechada, especialmente na RMSP.	1990	► Lançamento do Programa Mutirão - UMM: pressões de movimentos por moradias. ► Início do Programa Guarapiranga: inaugura urbanização de favelas. ► Lançamento do Programa SH4: impulso à produção habitacional na região. ► Chamamento Empresarial (EI): dificuldades do GESP viabilizar terrenos ► Mutirão: prioridade de Governo para a RMSP Início das primeiras urbanizações integradas em favelas em áreas da CDHU e outras (J. Santo André, Várzea do Tietê, etc.); ► Maior pico de produção habitacional / ano na RMSP: 25.274 uh's (45% do ESP) ► Lançamento do Programa de Atuação em Cortiço no MSP
			1991			261,3	1991	11. MUTIRÃO - UMM (incorporado pelo Prog. Paulista de Mutirão em 1996) 12. LOTES PRÓPRIOS	1991			
			1992			446,0	1992	13. PROGRAMA DE SAN. AMB. DA BACIA DO GUARAPIRANGA 14. ALUGUEL SOCIAL	1992			
			1993			249,2	1993	15. CESTA DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO (CMC) 16. SH4 17. CHAMAMENTO EMPRESARIAL - 1º Edital	1993			
			1994			259,2	1994	18. CARTA DE CRÉDITO 19. CHAMAMENTO EMPRESARIAL 2º Edital	1994			
			1995			538,8	1995	20. HABITETO (incorpora CMC)	1995			
			1996			616,7	1996	21. PROGRAMA PAULISTA DE MUTIRÃO	1996			
			1997			501,4	1997	22. SONHO MEU (incorpora HABITETO/ CHAMAMENTO / MUTIRÃO) 23. PROGRAMA ESPECIAIS: Jd. Santo André, Várzea Tietê, México 70 e outros	1997			
			1998			403,7	1998	24. PROGRAMA DE ATUAÇÃO DE CORTIÇO (PAC)	1998			
			1999			162,1	1999		1999			
01/01/99 a 28/02/01	Mário Covas 2º	► Atuação crescente na RMSP, tendendo a representar 50% da produção total da Política Estadual da Habitação. ► Não ocorrem mudanças institucionais do setor habitacional na estrutura do GESP no período.	2000				190,4	25. EMPREITADA INTEGRAL - RMSP 1ª Fase	2000		2000	
			2001				165,2	26. EMPREITADA INTEGRAL - RMSP 2ª Fase e outras regiões	2001		2001	► Queda no porte da produção habitacional;
01/03/01 a 31/12/02	Geraldo Alckimin 1º		2002				242,2	27. SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO (SSP-SP)	2002		2002	► Verticalização das habitações, adotando elevador;
			2003				278,9	28. PRO-LAR (incorpora programas em andamento e lança novas propostas de crédito para compra de material e de habitação)	2003		2003	► Participação da produção habitacional na RMSP tende a se manter no patamar de 50% do total do ESP.
01/01/03 a 31/12/06	Geraldo Alckimin 2º		2004				219,7	29. REPÚBLICA MELHOR IDADE 30. FUNCIONÁRIO PÚBLICO	2004		2004	

**V – OS PRODUTOS DA POLÍTICA ESTADUAL DE HABITAÇÃO NA RMSP
CONCLUSÕES**

Os produtos da Política Estadual de Habitação na RMSP – Conclusões

Objetivos do tópico: Sintetizar o percurso adotado para a recuperação dos dados da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP, destacando o porquê da não adoção do programa para essa recuperação. Concluir com a apresentação os resultados dessa produção com base no resultado da pesquisa realizada, segundo programa, modalidade de execução, produto e sua localização, a partir dos recortes territoriais adotados e finalizar a tese ressaltando aspectos abordados nos capítulos anteriores que em conjunto com os dados apresentados neste tópico confirmam os enunciados da hipótese.

I) Dificuldades encontradas para a recuperação dos dados da atuação da Política Estadual de Habitação na RMSP. A recuperação histórica dos programas implementados pela Política Estadual de Habitação se mostrou importante para a elaboração do quadro de referência sobre os contextos e condicionantes para a sua atuação na RMSP, no entanto não seria possível traçar uma linha histórica compreensiva da produção dessa política a partir dos programas estabelecidos, pelas seguintes razões:

1º) Falta de precisão do conceito de programa: Ora um programa se identifica com uma determinada modalidade de execução, ora com um tipo de parceria, ora com um público-alvo, entre outros aspectos que venham a caracterizar uma determinada intervenção, em função de recortes que oscilam entre destacar uma intenção política, identificar o enquadramento do programa na estrutura operacional do órgão executor da política, entre outros;

2º) Em consequência, os dados por programa nem sempre nos informam o tipo de atendimento habitacional efetivado.

3º) Identificação do programa com uma marca política de uma determinada gestão de governo: Especialmente a partir de meados da década de 90, esta identificação tem sido freqüente. Desta forma, o tempo de vida de um programa tende a acompanhar o cronograma de mudanças de gestão política, mesmo que o ciclo de sua produção tenha exigido tempos de maturação e de execução distintos. Esta, sem dúvida, foi uma das razões que levou vários empreendimentos mudarem de programa no decorrer de sua execução;

4º) Fragmentação ou agregação das informações da produção, segundo critérios diversos: Em função dos aspectos acima colocados, as informações segundo programas não nos informa o

tipo de intervenção ou de atendimento habitacional foi de fato realizado, ou o quanto foi realizado de um determinado tipo de atendimento.

Cabe frisar que a falta de consenso e de clareza com relação aos contornos entre as definições de programa não se restringe à Política de Habitação do GESP. Tomando como referência alguns programas habitacionais definidos no âmbito federal,¹²⁷, identificam-se três variáveis distintas utilizadas para caracterizar os programas, quais sejam:

a) Foco no tipo de necessidades e carências habitacionais: Famílias em situação de risco, moradores de favelas, necessidade de acesso ou de provisão de moradias, de regularização fundiária, etc.

- ✓ **Exemplo:** Programa PROMORAR, estabelecido em 1980, pelo então BNH, com o objetivo de erradicar habitações precárias e substituí-las por novas moradias (BRASIL, 1984)

b) Foco nas características sócio-econômicas do público-alvo: Faixa de renda familiar, podendo estar associada a uma determinada situação de emprego ou de moradia.

- ✓ **Exemplos:** Programas estabelecidos pelo BHN (BRASIL, 1984), como o Programa Nacional para o Trabalhador Sindicalizado (PROSINDI), que objetivava atender famílias com renda de até 3 sm e o Programa João de Barro, voltado à população de baixa renda, que utilize processos de autoconstrução.

c) Foco nas características das parcerias: Parcerias entre os agentes públicos de uma mesma esfera de governo, entre entes federativos e/ou entre poder público e a iniciativa privada ou associações de moradores.

- ✓ **Exemplos:** Programas apontados pela Política Nacional de Habitação, estabelecida em 2004, visando integrar a política habitacional à política de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2004, p. 41-47), relativos à política fundiárias e imobiliárias para a habitação, regularização fundiária, uso de terrenos e imóveis públicos para habitação, Infra-estrutura urbana e saneamento ambiental, entre outras.

No âmbito da Política Estadual de Habitação não se encontra, a definição de linha de ação, embora este termo seja citado nos diversos documentos que apresentam os planos de ação habitacionais

estabelecidos do Governo do Estado de São Paulo, conforme Quadro 55. Neste quadro pode-se observar a transitoriedade dos conceitos de linha de ação e de programa, destacando como exemplo:

- ✓ **SH3:** Apresenta-se como uma linha de ação no Plano de Ação 1989/1991 e como um programa no Plano de Ação 1993/1994 e na Caracterização dos programas em janeiro de 1995.
- ✓ **Conjunto Habitacional:** É uma linha de ação no Plano e Programas de 1993 a 1996, um Subprograma na Proposta de Plano de Ação 1999/2002 e Programa Pró-Lar 2003/2004, um programa no âmbito do Programa SH4, em dezembro de 1992 e no Relatório de Planejamento de Obras janeiro de 1995.
- ✓ **Empreitada Global:** Considerada uma modalidade de execução na Caracterização dos programas em janeiro de 1995, um Subprograma na Proposta de Plano de Ação 1999/2002 e Pró-Lar em maio de 2004 e janeiro de 2005, e é considerado um programa no Relatório de Planejamento de Obras em janeiro de 1995.

Observa-se ainda no Quadro 55 que o repertório dos programas propostos se altera de plano a plano, confirmando a transitoriedade de sua definição. Até o fechamento deste texto, não se encontra registro de consenso sobre esta matéria.

¹²⁷ Os trabalhos consultados foram: BRASIL, 1978; 1984, 1996, 2004.

Quadro 55: Linhas de Ação, Programas, Subprogramas e Modalidades de Execução segundo propostas e planos de ação elaborados pela Política Estadual de Habitação no período de 1989 a 2004

Plano de Ação 1989/1991: set89 (1)		Programa SH4: dez92 (2)			Plano de Ação 1993/1994: ago93 (3)		Programas Habitacionais 1991/94: mar94 (4)		Caracterização dos Programas em andamento e propostos: jan95 (5)			
Linha de Ação	Programas	Programa	Subprograma	Modalidade de Execução	Linha de Ação	Programa	Linha de Ação	Programas	Linha de Ação	Programas	Subprograma	Modalidade de execução
PMH	Interior		Baixa Renda	Empreitada Global, Subempreitada, Administração Direta, Mutirão e Auto construção		SH3		PMH		SH3	Interior e RMSP	
SH1	RMSP		Associações Comunitárias	Mutirão e Auto construção		SH4		SH1		SH4		
SH2	Interior e RMSP		Funcionário Público	Empreitada Global e Subempreitada	Conjuntos Habitacionais	Renda Média		SH2		SH5		Empreitada Global
SH3	Interior e RMSP	Conjuntos Habitacionais	Trabalhador de Empresas Privadas	Empreitada Global		Chamamento Empresarial		SH3		Renda Média	Áreas remanescentes da CDHU e Conjuntos habitacionais com população alvo com renda diversificada	
	Sumaré		Trabalhador Sindicalizado	Empreitada Global e Administração Direta		Associações Comunitárias		SH4		Mutirão com Associações Comunitárias	UMM - União do Movimento por Moradia, FMP - Federação das Mulheres e Outras Associações	Mutirão e Subempreitada
	Jacareí		Trabalhador Rural	Administração Direta		Cesta de Material de Construção		Associações Comunitárias		Cesta de Materiais de Construção	Mutirão e Auto construção	Mutirão e Auto construção
	São José dos Campos		Erradicação e Urbanização de Favelas	Empreitada Global		Recuperação Ambiental		Cesta de Material de Construção		Financiamento Individual	Lotes Próprios	Interior e RMSP
	Franco da Rocha		Recuperação e Revitalização de Áreas Especiais	Empreitada Global e Mutirão		Guarapiranga		Financiamento Individual		Recuperação Ambiental	Guarapiranga	Conjuntos Habitacionais, Carta de Crédito, Urbanização e Adequação de Infra estrutura
	Itapevi		Ação em Cortiço	Empreitada Global e Autogestão		Despoluição do Tietê		Recuperação Ambiental		Recuperação Ambiental	Despoluição do Rio Tietê	Carta de Crédito
	Mairinque		Lotes Próprios	Administração Direta		Ação em Favela		Recuperação Ambiental		Renovação / Estruturação Urbana	Ação em Favela	Urbanização, Melhorias Habitacionais, Remoção e reconstrução de novas moradias, Remoção e Carta de Crédito
			Aluguel Social	Construção Nova e Reabilitação		Ação em Cortiço		Renovação Urbana		Renovação / Estruturação Urbana	Ação em Cortiço	Construção Nova e Reabilitação
			Pólos Habitacionais	Pólos		Duplicação da Rod. Fernão Dias		Aluguel Social		Renovação / Estruturação Urbana	Duplicação da Rod. Fernão Dias	Carta de Crédito
						Aluguel Social		Aluguel Social		Renovação / Estruturação Urbana	Pólos Habitacionais	Fazenda Albor
						Pólos Habitacionais		Pólos Habitacionais		Atuação com a Iniciativa Privada	Operações Urbanas	Tatuapé e Águas Espraiadas
										Atuação com a Iniciativa Privada	Melhorias nos Conjuntos Habitacionais	Melhorias Habitacionais e Recuperação Urbana
										Aluguel	Aluguel Social	Novos Conjuntos CDHU e Convênio com Prefeituras
										Parceria com a Iniciativa Privada	Chamamento Empresarial	Conjuntos Habitacionais e Pequenos Empreendimentos
										Melhoria na Qualidade da Moradia	Empreendimentos Ecológicos	Itatiba
											Inovação Tecnológica	

Fonte dos dados:

(1) São Paulo, CDHU, 1989a, p. 23;37.

(2) Idem, 1992, quadro Programa SH4, sem paginação.

(3) Idem, 1993, p.02.

(4) Idem, 1994, Quadro 9, p. 9-10.

(5) Idem, 1995a, p. 7; quadro Síntese dos Programas/Linhas de Ação, sem paginação.

Continua

Continuação

Quadro 55: Linhas de Ação, Programas, Subprogramas e Modalidades de Execução segundo propostas e planos de ação elaborados pela Política Estadual de Habitação no período de 1989 a 2004

Política Habitacional: dez96 (6)		Proposta de Plano de Ação 1999/2002: jul99 (7) e nov99 (8)		Programa Pró-Lar Gestão mai04 (9) e jan05 (10)			Relatório de Planejamento de Obras: jan05 (11)
Linha de Ação	Programas	Programas	Subprograma	Programa	Subprograma	Modalidade de execução	Programa
Conjuntos Habitacionais em Empreitada Global	Convencional	Programas Convencionais	Conjunto Habitacional em Empreitada Global	Pró-Lar Núcleo Habitacional por Empreitada	Empreitada Global	Empreitada Global	Empreitada Global
Conjuntos Habitacionais em Mutirão	Mutirão com Associações Comunitárias		Conjunto Habitacional em Mutirão		Empreitada Integral	Empreitada Global	Empreitada Integral
Conjuntos Habitacionais em Autoconstrução	Cesta de Materiais de Construção Convencional		Programas Especiais	Conjunto Habitacional em Habiteto	Pró-Lar Mutirão Associativo	Terreno CDHU	Mutirão
	Cesta de Materiais de Construção Habiteto (estrutura em pré moldado)	Urbanização Integrada: Jardim santo André (Santo André A)		Terreno Associação		Habiteto	
Financiamento Individual	Carta de Crédito	Urbanização Integrada: São Bernardo do Campo F (Vila Ferreira)		Crédito para Terra			
				Substituição de Moradias: São Bernardo do Campo K (DER)	Loteamento Municipal		
		Reassentamento e Urbanização Integrada: Pantanal (Várzea do Tietê)		Pró-Lar Microcrédito Habitacional (material de construção)			Não se aplica
		Urbanização e Reassentamento: Guarapiranga		Pró-Lar Crédito Habitacional	Carta de Crédito		Carta de Crédito
		Setores com invasão: Pimentas (Guarulhos C)			Lotes Próprios		Auto Construção
		Reassentamento de famílias CPTM: Paulino (Jardim São Luiz A)		Pró-Lar atuação em favelas e Áreas de Risco	Desfavelamento - Reassentamento de famílias removidas de favelas a serem erradicadas	Pró-Lar Melhorias Urbanas	Empreitada Global, Empreitada Integral, Auto construção e Carta de Crédito
		Regularização: Centreville (Santo André B)			Reassentamento de famílias removidas de áreas de risco		
		Regularização: Calux (São Bernardo do Campo L)			Urbanização Integrada		
		Urbanização Integrada: Morro do Samba (Diadema E)	Melhorias em favelas: repasse de recursos a Prefeituras		Não se aplica		
		Reassentamento de famílias de áreas de Proteção dos Mananciais	Pró-Lar Atuação em Cortiço	Morar melhor - melhorias em conjuntos habitacionais	Pró-Lar Regularização: (assistência técnica)	Empreitada Global	
		Reassentamento de apoio a programas municipais de urbanização		Melhorias habitacionais e urbanas: repasse de recursos a Prefeituras			Não se aplica
		Prosanear - Urbanização de favelas em conjunto com SABESP	Pró-Lar Rural	ITESP	Pró-Lar Moradias Quilombolas	Empreitada Global e Auto construção	
			Trabalhador Rural	Auto construção			
			Pró-Lar Moradias Indígenas			Empreitada Global	
			Programa de saneamento Ambiental do Alto Tietê	Reassentamento de famílias		Empreitada Global, Empreitada Integral e Carta de Crédito	

Fonte dos dados:

(6) São Paulo, CDHU, 1993, p.16

(7) Idem, 1999b, quadro de metas, sem paginação

(8) Idem, 1999c

(9) Idem, 2004a, p. 7

(10) Idem, 2005g, p. 1-03.

(11) Idem, 2005a

A tentativa mais abrangente realizada para a normatização de definições relativas a programas habitacionais foi realizada pelo Ato do Presidente (AP) da CDHU n.145 de 30.10.1998, do qual destacamos as seguintes definições:

- ▶ **Atendimento habitacional e/ou urbanístico** considerado como uma solução habitacional e/ou urbanística a ser oferecida para um determinado grupo demandatário e apresenta, a título de exemplo, os seguintes tipos de atendimento: Melhorias habitacionais; Produção de unidades habitacionais; Urbanização de favelas; Aquisição de unidades habitacionais; Dotação de infraestrutura; Dotação de equipamentos sociais; Regularização fundiária; Dotação de áreas comerciais ou mistas e Atuação indireta com parcerias;
- ▶ **Programa de Governo** entendido como sendo o atendimento habitacional definido ou priorizado em uma gestão de governo para alcançar as metas estabelecidas pela política estadual de habitação ou plano de ação, sendo que um programa de governo pode abranger um ou mais programas CDHU.
- ▶ **Programa CDHU** considerado como o Compromisso de atendimento, formalizado ou não, assumido pela companhia, por iniciativa própria e/ou por determinação superior, junto a uma gestão de governo estadual, para satisfazer as necessidades habitacionais e/ou urbanas, com a definição de:
 - Metas quantitativas (prazos e volumes de produtos a serem gerados);
 - Metas qualitativas (repercussão social, econômica, política e urbana);
 - Parcerias estabelecidas e suas atribuições;
 - Fonte, montante e retorno de recursos;
 - Tipos de atendimento (resultados que se pretende atingir: melhorias habitacionais, produção de unidades habitacionais novas, urbanização de favelas, aquisição de unidades habitacionais no mercado imobiliário, dotação de infra-estrutura, dotação de equipamentos sociais, regularização de favelas, etc.);
 - Formas e regras de acesso a esse atendimento (financiamento para aquisição, concessão onerosa de uso, locação social, concessão de carta de crédito, etc.);
 - Qualificação da clientela a ser atendida (localização prioritária, perfil sócio-econômico, traços demográficos, categorias profissionais, etc.);

- Instrumentos jurídicos, etc.;
- Identificação de modalidade de produção;
- Definição de processos operacionais básicos (fluxos, atribuições, procedimentos etc.);
- Metodologia de avaliação pós-ocupação;
- Indicadores de monitoramento.

Cabe observar que as definições estabelecidas pelo AP n.145/98 não foram adotadas para nortear a concepção, planejamento, gestão e monitoramento da produção da Política Estadual de Habitação, à exceção da definição de programa de governo. Segundo esta definição, poder-se-ia considerar o Programa Municipal de Habitação (PMH) lançado em 1985, o primeiro a ser lançado no âmbito da Política Habitacional do Governo do Estado de São Paulo.

Antes do PMH, essa Política executou programas lançados pelo BHN, Caixa Econômica Federal e Caixa Econômica do Estado de São Paulo, que nos controles de informações da CDHU conservam os nomes originais, quais sejam: Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), lançado em 79, e Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), lançado em 82, ambos com recursos do BNH. Na RMSP foi executado apenas este último programa e o Programa financiado pela Caixa Econômica do Estado de São Paulo (CEESP).

Após o PMH, os programas de governo que se constituíram em marcos políticos, congregando vários programas, constituíram o ciclo dos programas chamados pelas iniciais da Secretaria da Habitação (SH): SH1 (lançado em 87), SH2 (lançado em 87), SH3 (lançado em 1990) e SH4 (lançado em 1993); o Programa Sonho Meu (lançado em 97), e o Programa Pró-Lar (lançado em 03).

Praticamente todos os programas implementados pela Política Estadual de Habitação buscaram estabelecer a marca de uma determinada gestão de governo e freqüentemente os programas e subprogramas em execução eram rebatizados sem, no entanto, implicar em mudanças substantivas nas ações em curso. Esta prática gerou alguns descompassos entre as datas de lançamento dos programas e sua efetiva entrega, com o objetivo de melhorar a imagem desta ou daquela gestão. Como exemplo, cita-se o Programa Pró-Lar Atuação em Favela e Área de Risco e Pró-Lar Mutirão Associativo, com registro de entrega de uh's no ano de 2002, sendo que o lançamento destes programas se deu somente em agosto de 2003. Outra consequência dessa prática foi que o ciclo de

vida dos programas habitacionais tendeu a ter o tempo de uma determinada gestão de governo de quatro ou oito anos, conforme Gráfico 21 e Quadro 56.

Outra repercussão foi a fragmentação dos dados. Aponta-se, como exemplo, os casos os programas que trataram da atuação do GESP em cortiços e os que adotaram a modalidade de construção por meio de mutirão. Guardadas as diferenças com relação aos processos operacionais que existiram no decorrer da implementação destes programas, não se justificaria creditar estes atendimentos em programas diferentes, como ocorre no placar da produção da Política Estadual de Habitação. Os Gráficos 22 e 23 apresentam os valores totais, respectivamente para os atendimentos a associação de mutirantes e a moradores de cortiços, e sua divisão segundo programa.

Gráfico 22: Atendimentos realizados pela Política Estadual de Habitação para associação de mutirantes

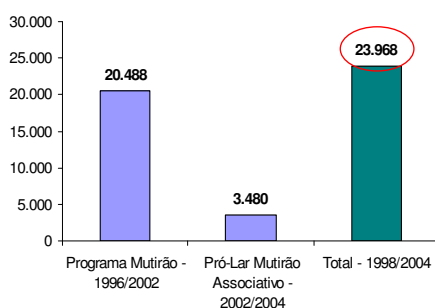
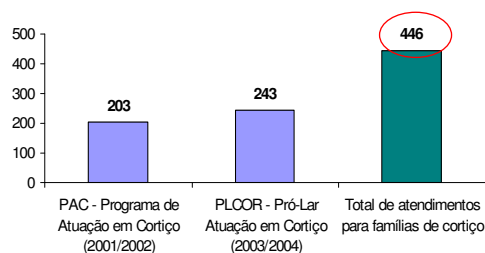


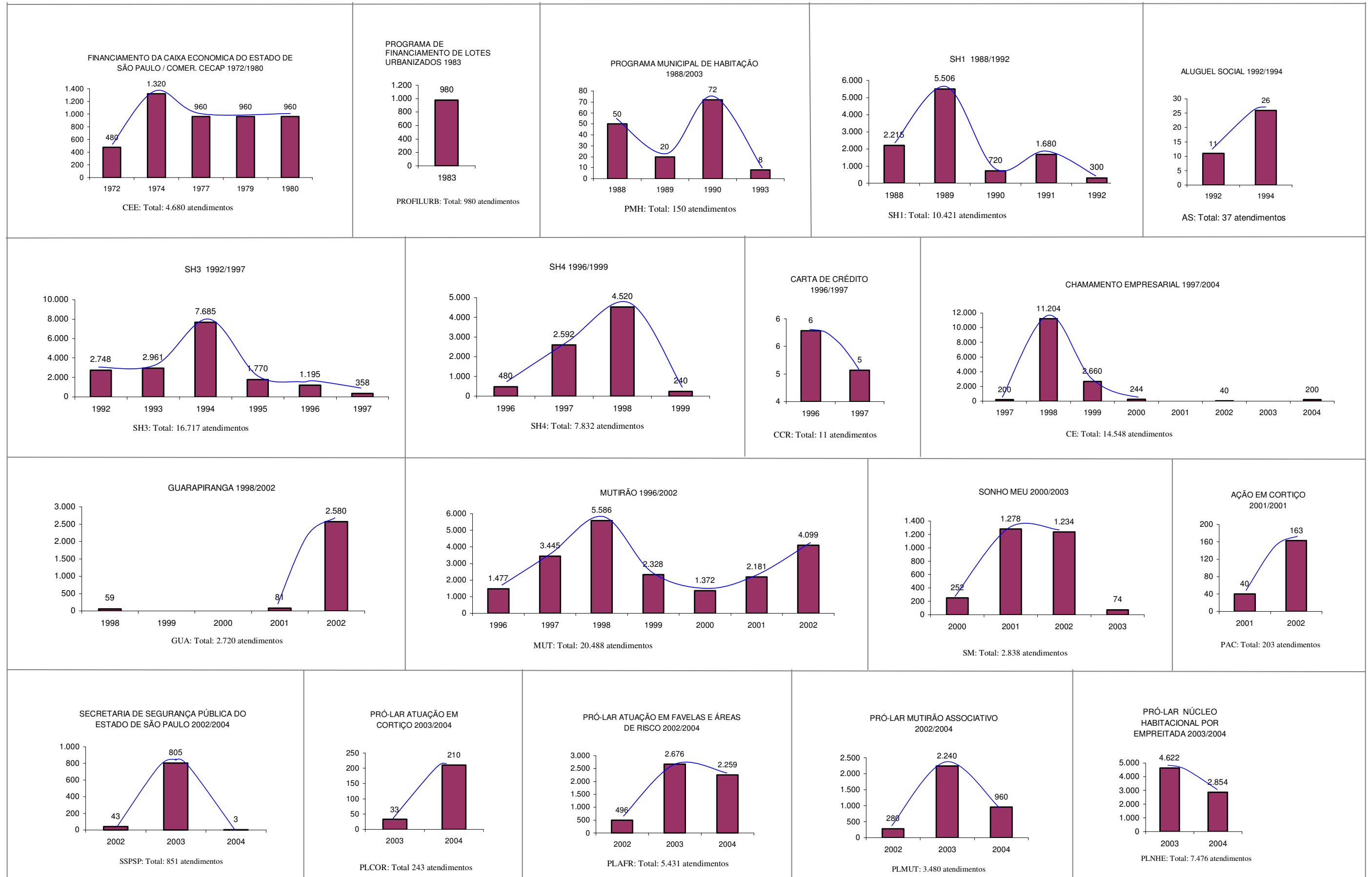
Gráfico 23: Atendimentos realizados pela Política Estadual de Habitação para moradores de cortiços



Fontes: Listagens especiais e registros disponíveis Intranet/CDHU da Gerência de Controle de Informações (GCI)

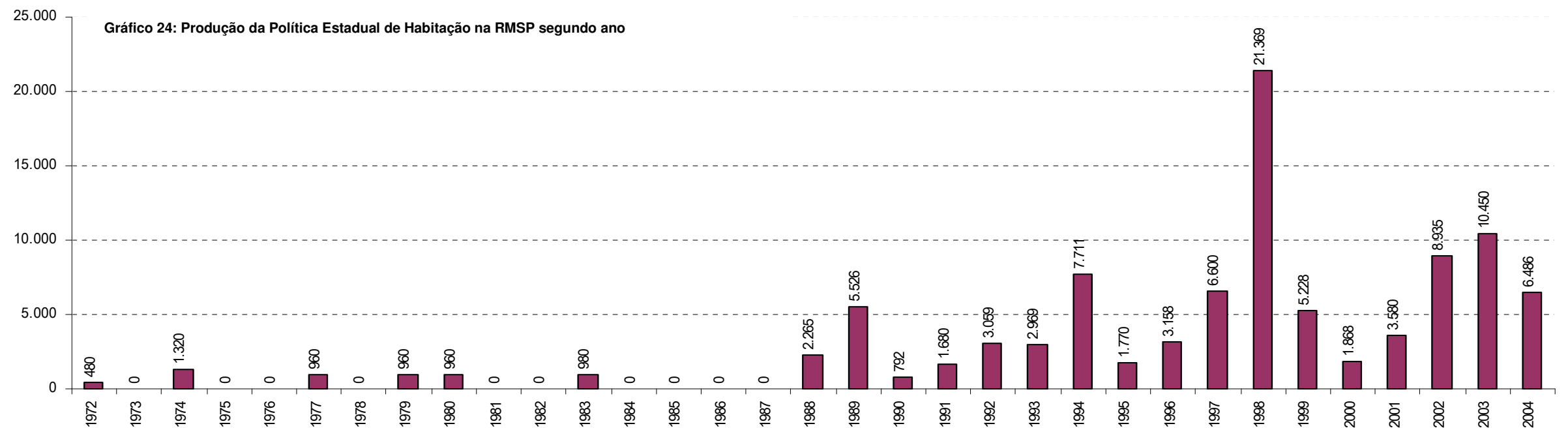
Desta forma, a sistematização da produção da Política Estadual de Habitação, segundo o programa, não se mostra uma referência adequada para a explicitação do foco e dos atendimentos realizados, justificando, também por essa razão, a adoção da definição de produto.

Gráfico 21: Ciclo de vida dos programas desenvolvidos na RMSP pela Política Estadual de Habitação



Quadro 56: Produção da Política Estadual de Habitação na RMSP por ano segundo programa até dezembro de 2004

SIGLA DO PROGRAMA	PROGRAMA HABITACIONAL	PERÍODO DA ENTREGA	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL
CEE	CAIXA ECONOMICA DO ESTADO DE SÃO PAULO	1972/1980	480		1.320			960		960	960																								4.680	
PRO (PROFILURB)	PROGRAMA DE FINANCIAMENTO DE LOTES URBANIZADOS	1983/1983											980																						980	
PMH	PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO	1988/1993																	50	20	72		8												150	
SH1	SH1	1988/1992																	2.215	5.506	720	1.680	300												10.421	
AS	ALUGUEL SOCIAL (2)	1992/1994																				11		26											37	
SH3	SH3	1992/1997																					2.748	2.961	7.685	1.770	1.195	358							16.717	
CCR	CARTA DE CRÉDITO	1996/1997																								6	5							11		
SH4	SH4	1996/1999																								480	2.592	4.520	240					7.832		
CE	CHAMAMENTO EMPRESARIAL	1997/2004																									200	11.204	2.660	244		40		200	14.548	
GUA	GUARAPIRANGA	1998/2002																										59			81	2.580		2.720		
MUT	MUTIRÃO	1996/2002																								1.477	3.445	5.586	2.328	1.372	2.181	4.099			20.488	
SM	SONHO MEU	2000/2003																												252	1.278	1.234	74		2.838	
PAC	AÇÃO EM CORTIÇO	2001/2002																													40	163			203	
SSPSP	SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO	2002/2004																														43	805	3	851	
PLAFR	PRÓ-LAR ATUAÇÃO EM FAVELAS E ÁREAS DE RISCO	2002/2004																															496	2.676	2.259	5.431
PLCOR	PRÓ-LAR ATUAÇÃO EM CORTIÇO	2003/2004																															33	210	243	
PLMUT	PRÓ-LAR MUTIRÃO ASSOCIATIVO	2002/2004																															280	2.240	960	3.480
PLNHE	PRÓ-LAR NÚCLEO HABITACIONAL POR EMPREITADA	2003/2004																																4.622	2.854	7.476
TOTAL DE ATENDIMENTOS			480	-	1.320	-	-	960	-	960	960	-	-	980	-	-	-	-	2.265	5.526	792	1.680	3.059	2.969	7.711	1.770	3.158	6.600	21.369	5.228	1.868	3.580	8.935	10.450	6.486	99.106



II) Percurso adotado a recuperação dos dados, sua sistematização e resultados alcançados.

Para se chegar aos dados da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP segundo o produto, conforme colocado na introdução, foi adotado uma metodologia própria que, em síntese percorreu sete etapas, sendo que a cada uma delas um conjunto de informações foram sendo explicitadas, quais sejam:

1. Recuperação e ajuste dos dados;
2. Alinhamento dos dados segundo as modalidades de execução;
3. Explicitação dos tipos de atendimentos habitacionais realizados;
4. Sistematização dos dados segundo programa habitacional;
5. Alinhamento dos dados segundo empreendimentos e respectiva área intervenção, permitindo verificar o tempo que as áreas de intervenções demoraram a ser ocupadas;
6. Sistematização dos dados segundo produto, associado ao empreendimento e área de intervenção;
7. Sistematização da produção segundo produto e sua localização, conforme os recortes territoriais adotados na pesquisa.

A partir da **recuperação e ajuste dos dados da produção habitacional do GESP na RMSP** verifica-se que entre os valores oficiais da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP até dezembro de 2004, de 102.730 uh's, citado na introdução desta tese, no Quadro 1, e os valores verificados na pesquisa, de 99.106 atendimentos, há uma diferença de menos 3.624, o que representa menos de 4%, sendo 5.920 atendimentos identificados como contados a mais (dupla contagem, não efetivados ou não promovidos pela CDHU) e 2.296 contados a menos (atendimentos realizados não registrados), conforme Quadro 57, que apresenta a síntese das diferenças observadas.

Quadro 57: Síntese da diferença entre o universo da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP até dezembro de 2004 considerado oficialmente e o adotado na pesquisa

Situação verificada		n. de atendimentos	
Atendimentos com contagem dupla		- 476	- 5.920
Atendimentos não efetivados		- 4.355	
Atendimentos não promovidos pela CDHU		- 1.089	
Atendimentos não computados	Lotes urbanizados	+ 100	+ 2.296
	Urbanização de favelas	+ 2.196	
Total		- 3.624	

O Quadro 58 especifica as diferenças observadas entre os dados oficiais e os dados pesquisados segundo ano.

Quadro 58: Especificação da diferença entre o universo oficial da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP até dezembro de 2004 e o verificado na pesquisa

ANO	A – oficial (1)	B verificado	A - B	ESPECIFICAÇÃO DA DIFERENÇA entre A e B (2)
1.967				
1.968				
1.969				
1.970				
1.972	480	480		
1.974	1.321	1.320	- 1	Excluído: Guarulhos, entrega de 1 uh em 01/01/74, já contabilizada na entrega de Guarulhos A02
1.975				
1.976				
1.977	960	960		
1.978				
1.979	960	960		
1.980	960	960		
1.981				
1.982				
1.983	980	980		
1.984				
1.985				
1.986				
1.987				
1.988	2.265	2.265		
1.989	5.506	5.526	+ 20	Incluído: Mauá B, entrega de 20 lotes urbanizados em 31/08/89
1.990	720	792	+ 72	Incluído: Mauá B, entrega de 72 lotes urbanizados em 31/08/90
1.991	1.680	1.680		
1.992	3.059	3.059		
1.993	2.961	2.969	+ 8	Incluído: Mauá B, entrega de 8 lotes urbanizados em 28/02/93
1.994	8.186	7.711	- 475	Excluído: Barueri A1, de 288 uh, o mesmo que Barueri A01 (288 uhs entregue em 29/04/94) e Diadema D, entrega de 187 uh, o mesmo que Diadema D - Vila Socialista (187 uh entregue em 06/04/94)
1.995	1.770	1.770		
1.996	3.158	3.158		
1.997	6.600	6.600		
1.998	25.724	21.369	- 4.355	Excluído: SP-Itaquera F / AE. Carvalho F / IPESP (SP-Itaquera D/E/F), gleba do patrimônio da CDHU adquirida com objetivo de urbanização/regularização. Intervenção ainda não iniciada
1.999	5.228	5.228		
2.000	1.868	1.868		
2.001	3.580	3.580		
2.002	6.739	8.935	+ 2.196	Incluído: Embu (lote1)-512 famílias, Embu (lote2)-129 famílias, Embu (lote3)-123 famílias, Embu (lote 4)-288 famílias, Embu Guaçu (lote1)-196 famílias, Itapeperica da Serra (lote A)-402 famílias, Itapeperica da Serra (lote B)-546 famílias, atendimentos por urbanização do Programa Guarapiranga
2.003	11.249	10.450	- 799	Excluído: Carapicuíba Rodoanel, com entregas parciais totalizando 233 uh's e Osasco Rodoanel (Jd. Conceição), entrega 566 em 30/01/03
2.004	6.776	6.486	- 290	Excluído: Carapicuíba Rodoanel, com entregas parciais totalizando 64 uh's e Osasco Rodoanel (Jd. Padroeira), entrega 226 em 17/04/04
TOTAL	102.730	99.106	- 3.624	

O **alinhamento dos dados da produção segundo modalidades de execução**, conforme definições apresentadas no apêndice C informa-nos que a produção de habitações em empreitada global representa 43% do total da produção habitacional do GESP na RMSP, seguida da empreitada

integral e do mutirão, que representam 25% e 23%, respectivamente, desse total, conforme Quadro 59.

Quadro 59: Produção realizada pela Política Estadual de Habitação na RMSF segundo modalidade de execução até dezembro de 2004

Modalidade de produção adotada	n. de atendimentos realizados até dez. 2004	
	EG - EMPREITADA GLOBAL (1)	42.329
EG - SUBSTITUIÇÃO DE MORADIAS (2)	3.667	4%
EG - SUBSTITUIÇÃO DE MORADIAS – URBANIZAÇÃO (2)	247	0%
C/V - COMPRA /VENDA DE LOTE	678	0%
EG – URBANIZAÇÃO (2)	2.196	2%
EI - EMPREITADA INTEGRAL (3) (4)	24.995	25%
MUT - MUTIRÃO	22.984	23%
LU - LOTE URBANIZADO	1.130	1%
Sub total	98.226	-
CCR - CARTA DE CRÉDITO	880	1%
Total de Atendimentos realizados	99.106	100%

Notas: (1) Universo sistematizado a partir de listagens especiais e registros disponíveis intranet/CDHU da Gerência de Controle de Informações e nos Relatórios Mensais da Programação da Produção - Programa PRO-LAR, Gerência de Planejamento Estratégico, dezembro.04 e janeiro.05, excluídas as demais situações de EG.

(2) Universo das modalidades de produção, que se distinguem da construção de conjuntos habitacionais em vazios urbanos, sistematizado a partir de relatórios de acompanhamento e gestão da Superintendência de Gestão de Programas (nov.97 a ago.03) e Relatório CDHU - Programas Habitacionais 2003/2004, Diretoria de Planejamento e Projeto, jan05, caracterizando-se por ações de substituição de assentamentos precários por conjuntos habitacionais novos, urbanização de favelas e de ações.

(3) No caso dos empreendimentos realizados através do Programa Chamamento Empresarial (14.548 uh's), embora tivesse a característica de EI, foram registrados como EG (Disponível em: <http://cdhunt27/relat/dados_interface/pp_FichaEmpreendimento/Comerc_reggov.asp>. Acesso em: 29 de fev. 2005).

(4) Produção total em EI = 14.548 (registrados nos controles oficiais com EG) + 10.447 = 24.995

A partir do ajuste das modalidades de execução foi possível a **explicitação dos tipos de atendimentos habitacionais realizados** até dezembro de 2004. Destaca-se o número de unidades habitacionais produzidas em conjuntos ou condomínios em terrenos originalmente vazios (91% do total dos atendimentos) seguida de unidades habitacionais produzidas em terrenos originalmente ocupados com assentamentos precários (4,3% do total dos atendimentos). Até dezembro de 2004, a Política Estadual de Habitação não tinha registro de atendimentos entregues envolvendo a requalificação de imóveis encortiçados e que tivesse na regularização de assentamento a orientação principal de sua ação, conforme Quadro 60.

Quadro 60: Atendimentos realizados pela Política Estadual de Habitação na RMSP até dezembro de 2004

Situação de terreno/imóvel	Tipo de atendimento	Nº de atendimentos	%
1. Terreno vago inserido na malha urbana (<i>vazio urbano</i>)	Tipo 1: Unidade habitacional construída em conjunto ou condomínio habitacional	90.308 uh's	91,0%
2. Terreno inserido na malha urbana, ocupado com assentamento/imóvel precário.	Tipo 1: Unidade habitacional construída em conjunto ou condomínio habitacional; (<i>em substituição de moradias no interior do assentamento precários</i>)	3.667 uh's	4,0%
	Tipo 2: Unidade habitacional construída em lote urbano unifamiliar (<i>no interior do assentamento precário</i>)	247 uh's	0,3%
4. Unidade habitacional, unifamiliar ou multifamiliar, existente no mercado.	Tipo 3: Unidade habitacional adquirida no mercado.	880 uh's	1,0%
1. Terreno vago inserido na malha urbana (<i>vazio urbano</i>)	Tipo 4: Lote urbano adquirido no mercado;	678 lotes	0,7%
	Tipo 5: Lote urbanizado produzido por parcelamento ou condomínio residencial;	1.130 lotes	1,0%
2. Terreno inserido na malha urbana, ocupado com assentamento/imóvel precário.	Tipo 6: Obras de urbanização	2.196 famílias	2,0%
	Tipo 7: Obras de requalificação de imóveis encortiçado.	Sem registro de entrega até dezembro de 2004	
	Tipo 8: Regularização de assentamento existente		

A seguir foi realizada a **sistematização das informações segundo programa**. A partir desse recorte têm-se os Programas Mutirão, SH3 e Chamamento Empresarial como sendo os mais significativos do ponto de vista quantitativo, representando, respectivamente, 21%, 17% e 15% do total produzido até dezembro de 2004, conforme Quadro 61.

Quadro 61: Produção da Política Estadual de Habitação na RMSP segundo Programa

SIGLA DO PROGRAMA	PROGRAMA HABITACIONAL (1)	ATENDIMENTO ENTREGUE ATÉ DEZ. 2004 (1)	
CEE	FINANCIAMENTO CAIXA ECONOMICA DO ESTADO DE SÃO PAULO / COMERCIALIZAÇÃO CECAP	4.680	4,7%
PROFILURB	PROGRAMA DE FINANCIAMENTO DE LOTES URBANIZADOS	980	1,0%
PMH	PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO	150	0,2%
SH1	SH1	10.421	10,5%
AS	ALUGUEL SOCIAL (2)	37	0,0%
SH3	SH3	16.717	16,9%
CCR	CARTA DE CRÉDITO	11	0,0%
SH4	SH4	7.832	7,9%
CE	CHAMAMENTO EMPRESARIAL	14.548	14,7%
GUA	PROGRAMA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DA BACIA DO GUARAPIRANGA (3)	2.720	2,7%
MUT	MUTIRÃO	20.488	20,7%
SM	SONHO MEU	2.838	2,9%
PAC	PROGRAMA DE ATUAÇÃO EM CORTIÇO	203	0,2%
SSPSP	SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO	851	0,9%
PLAFR	PRÓ-LAR ATUAÇÃO EM FAVELAS E ÁREAS DE RISCO	5.431	5,5%
PLCOR	PRÓ-LAR ATUAÇÃO EM CORTIÇO	243	0,2%
PLMUT	PRÓ-LAR MUTIRÃO ASSOCIATIVO	3.480	3,5%
PLNHE	PRÓ-LAR NÚCLEO HABITACIONAL POR EMPREITADA	7.476	7,5%
Total		99.106	100%

Notas: (1) Universo sistematizado a partir de listagens especiais e registros disponíveis intranet/CDHU da Gerência de Controle de Informações (GCI) e nos Relatórios Mensais da Programação da Produção - Programa PRO-LAR, Gerência de Planejamento Estratégico, dez.2004 e jan. 2005, Relatórios de acompanhamento e gestão da Superintendência de Gestão de Programas, nov.97 a ago.03, e Relatório Programas Habitacionais 2003/2004, Diretoria de Planejamento e Projeto (DPP), jan.05.

(2) Para a construção deste quadro, foram subtraídos do placar oficial do Programa de Aluguel Social (74 uh's) 37 casos da Intervenção SP-São Miguel Paulista C - Compra e Venda de Lotes), que referem-se a desapropriação de lotes individuais pela CDHU, com a finalidade de regularização fundiária, através da compra e venda (SÃO PAULO, 2003b), para os quais não foram utilizados contrato especial de aluguel. Estes atendimentos estão computados no Programa SH1.

(3) Para o Programa de Saneamento da Bacia do Guarapiranga, aos dados de produção oficial de 524 uh's foram acrescidos 2.196 atendimentos realizados através de obras de urbanização de favela.

O alinhamento dos dados segundo empreendimento e respectiva área de intervenção

excetua-se o atendimento por Carta de Crédito. O resultado informa que a Política Estadual de Habitação na RMSPE efetivou 98.226 atendimentos em 359 empreendimentos, implantados em 173 áreas de intervenção. Além destas, foram levantadas mais 122 áreas de intervenção comprometidas com essa política, que em dezembro de 2004 registravam atendimento em outra situação (em obras, com obras contratadas sem ordem de início de serviço e/ou intervenções programadas), e outras 16 áreas sem registro de intervenção do patrimônio da CDHU.

Ao todo foram identificadas 311 áreas de intervenção comprometidas com a Política Estadual de Habitação na RMSPE com o registro de 163.032 atendimentos em dezembro de 2004, sendo 60% com registro de entregue (98.226) e 40% em outra situação (64.806), sendo 19% com registro de intervenção programada (30.330), 17% em obras (27.562) e 4% com obra contratada sem ordem de início de serviço (6.914), conforme Quadro 62.

Quadro 62: Número de Área de Intervenção comprometida com a produção habitacional do GESP na RMSPE e respectivo número de atendimento e empreendimento em dezembro de 2004

Situação da Área de Intervenção (Terreno) segundo situação da produção habitacional		n. de Área de Intervenção	n. de Atendimento entregue até dez. 2004	n. de Empreendimento
Terreno com registro de atendimento entregue	Terreno somente com registro de atendimento entregue	109	55.730	161
	Terreno com registro de atendimento entregue e de atendimento em outra situação (1)	35	40.059	185 (3)
	Núcleos de favelas urbanizados pela CDHU no Programa Guarapiranga	29	2.437	13
Sub Total 1 (atendimento entregue)		173	98.226 (2)	359
			n. de Atendimento em outra situação em dez. 2004 (1)	
Terreno com registro de atendimento entregue e de atendimento em outra situação (1) (4)		-	18.514	51
Terreno somente com registro de atendimento em obras		49	17.117	69
Terreno sem intervenção, mas com registro de obra contratada sem ordem de início de serviço, em dez. 2004		25	6.858	25
Terreno da CDHU sem intervenção, mas com registro de intervenção programada, em dez. 2004		48	22.317	55
Terreno da CDHU sem intervenção e sem registro de intervenção contratada ou programada, em dez. 2004		16	0	-
Sub Total 2 (atendimento em outra situação)		138	64.806	200
Total		311	163.032	559

Nota: (1) Outras situações: em obra, obra contratada sem ordem de serviço ou intervenção programada.

(2) 98.226 atendimentos + 880 Cartas de Crédito = 99.106 atendimentos entregue até dez.2004

(3) Em 6 (seis) empreendimentos, com entregas parciais, havia em dez.2004 registro de atendimentos entregues e em obras

(4) Em 35 áreas de intervenções havia, em dez. 2004, atendimentos entregues e em outras situações

Para a **explicitação do tempo que as áreas de intervenção demandaram para ser ocupadas**

considerou-se um universo de 137 áreas, conforme Quadro 63.

Quadro 63: Universo considerado para a análise do tempo de implantação das Áreas de Intervenção

Classificação considerada segundo situação de atendimento	Número de Áreas de Intervenção (1)
I - Terreno somente com atendimento entregue	103
II - Terreno com atendimento entregue e em outras situações	34
TOTAL	137

Nota: (1) Ao todo se tem o registro de 173 áreas com de atendimento entregue. Destas foram excluídas 36 Áreas de intervenção para o universo de análise do tempo de implantação, sendo:

- (29) Núcleos de favelas do Programa Guarapiranga: não passível de aferição prazo por núcleo
- (1) Ferraz de Vasconcelos B – atuação do GESF como agente financeiro: não se dispões do prazo de início ou obtenção da área
- (6) SP - Aldeia Jaraguá – área da Funai; Guararema A , SP- Guainazes E1 e E2, Itapeperica da Serra A, Embu-Guaçu A: o ano de aquisição é posterior ao ano de entrega das unidades habitacionais construídas, resultando em valor negativo o tempo de implantação, conforme conceito adotado

Para o cálculo do tempo médio de implantação dos atendimentos habitacionais segundo área de intervenção foi calculada a diferença entre o ano da obtenção do terreno¹²⁸ e o ano da última fase de entrega, registrada em dezembro de 2004. O resultado obtido informa que 57% das áreas tiveram um tempo de ocupação de até 4 anos, período de uma gestão de governo, conforme Quadro 64 e Mapa 5. Porém, ao relacionar o tempo de implantação com o número de atendimentos realizados, tem-se que 66% dos atendimentos realizados ocorreram em áreas de intervenção com tempo de implementação acima de 4 anos.

Quadro 64: Tempo de ocupação das áreas de intervenção comprometidas com a produção da Política Estadual de Habitação na RMSP segundo número de área de intervenção e número de atendimento

Tempo de implantação	n. de área de intervenção	%	n. de atendimentos	%
até 4 anos	78	57%	31.460	34%
de 5 a 8 anos	26	19%	17.667	19%
9 a 12 anos	15	11%	13.925	15%
acima de 13 anos	18	13%	30.275	32%
Total	137	100,00%	93.327	100,00

¹²⁸ Para este trabalho adotamos como ano de obtenção das áreas de intervenção o ano do registro no Cartório de Imóveis, para os casos de compra e venda, doação e internalização do patrimônio e ano da publicação do Decreto de Desapropriação de Interesse Social, para os casos de desapropriação. Para os casos de terrenos em processo de aquisição em dezembro de 2004 e com registro de atendimentos entregues, adotamos como ano de sua obtenção 3 (três) anos antes da primeira fase de entrega, sendo este o tempo médio para a análise dos terrenos, elaboração de projetos, licitação e execução de obras.

No conjunto dessas áreas, chama a atenção 18 delas que apresentam mais de 13 anos de tempo de implementação, ou seja, mais de 3 gestões de governo. Fazem parte deste grupo os terrenos viabilizados pelo GESP na RMSP até 1988, predominado áreas acima de 100 mil m². Ressalta-se que em 14 dessas áreas, ainda constavam atendimentos em obras e previstos, destacando a área Jd. Santo André A, cujo tempo total de implantação das intervenções deverá ultrapassar 35 anos. O conjunto dessas 18 áreas apresenta-se no Quadro 65.

Quadro 65: Áreas de Intervenção que apresentam tempo de implantação de atendimentos habitacionais (novas habitações e/ou urbanização) acima de 13 anos

Área de Intervenção	Forma de obtenção	Superfície (M ²)	Ano da aquisição, permissão de uso, ou DIS	Situação de produção
SANTO ANDRÉ A	VENDA/COMPRA	1.469.698,00	1977	Atendimentos em obras/ou programados
GUARULHOS B	DOAÇÃO	127.566,40	1986	
GUARULHOS C	DESAPROPRIAÇÃO	766.977,64	1987	
SÃO BERNARDO DO CAMPO K	VENDA/COMPRA	173.424,37	1987	
SÃO BERNARDO DO CAMPO F	DESAPROPRIAÇÃO	83.444,40	1987	
SP-GUAIANAZES A	DESAPROPRIAÇÃO	1.024.787,45	1987	
SP-GUAIANAZES B	DESAPROPRIAÇÃO	652.809,22	1987	
SP-SÃO MIGUEL PAULISTA E	DESAPROPRIAÇÃO	535.241,70	1987	
SP-BRASILÂNDIA B	DESAPROPRIAÇÃO	658.750,86	1988	
SP-ITAQUERA B	DESAPROPRIAÇÃO	665.561,58	1988	
SP-JARAGUÁ A	DESAPROPRIAÇÃO	257.881,80	1988	
SP-CANGAÍBA A	DESAPROPRIAÇÃO	236.116,94	1988	
SP-SÃO MIGUEL PAULISTA H	DESAPROPRIAÇÃO	109.434,34	1988	
SP-ITAQUERA C	DESAPROPRIAÇÃO	101.500,90	1988	
CAJAMAR B	DOAÇÃO	163.800,00	1990	Somente atendimentos entregue
ITAQUAQUECETUBA E	DESAPROPRIAÇÃO	217.425,95	1988	
SP-CAMPO LIMPO B	DESAPROPRIAÇÃO	186.201,83	1986	
SP-VILA PRUDENTE B	DESAPROPRIAÇÃO	95.339,91	1988	

A sistematização da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP segundo produto

reafirma que a construção de unidade habitacional nova em conjunto habitacional ou condomínio implantado em terreno vago, inserido na malha urbana, foi o produto com mais representatividade no total dessa produção (91%), seguido dos atendimentos realizados por meio de Intervenção em assentamento precário por meio da substituição de moradias (total ou parcial) e/ou da urbanização (6%). Os demais produtos apresentam pouca expressão no montante total dos atendimentos realizados pelo governo do Estado na RMSP, representando o lote urbanizado 2% e a unidade habitacional adquirida no mercado através de Carta de Crédito, 1%, conforme Quadro 66.

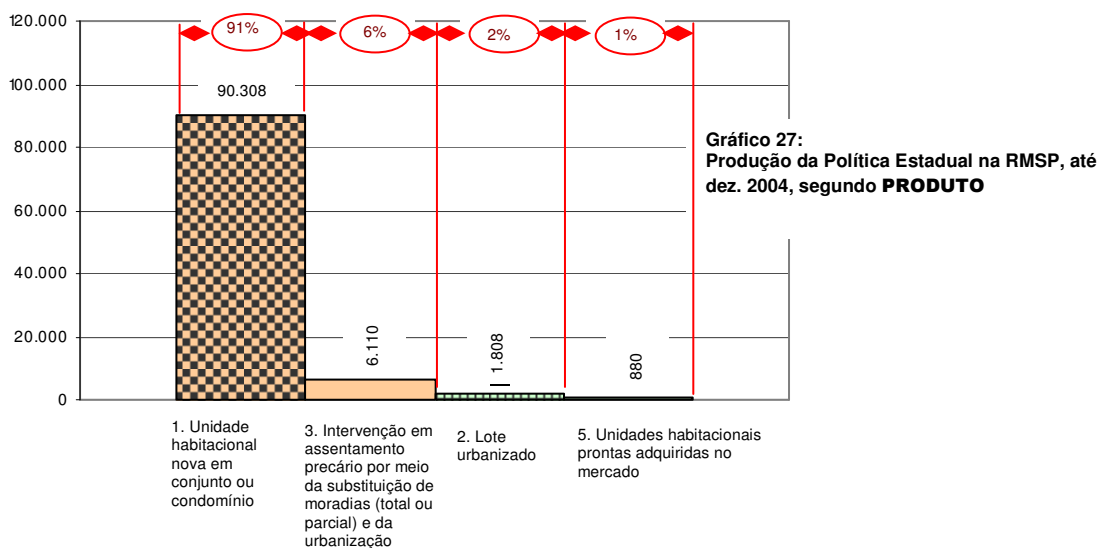
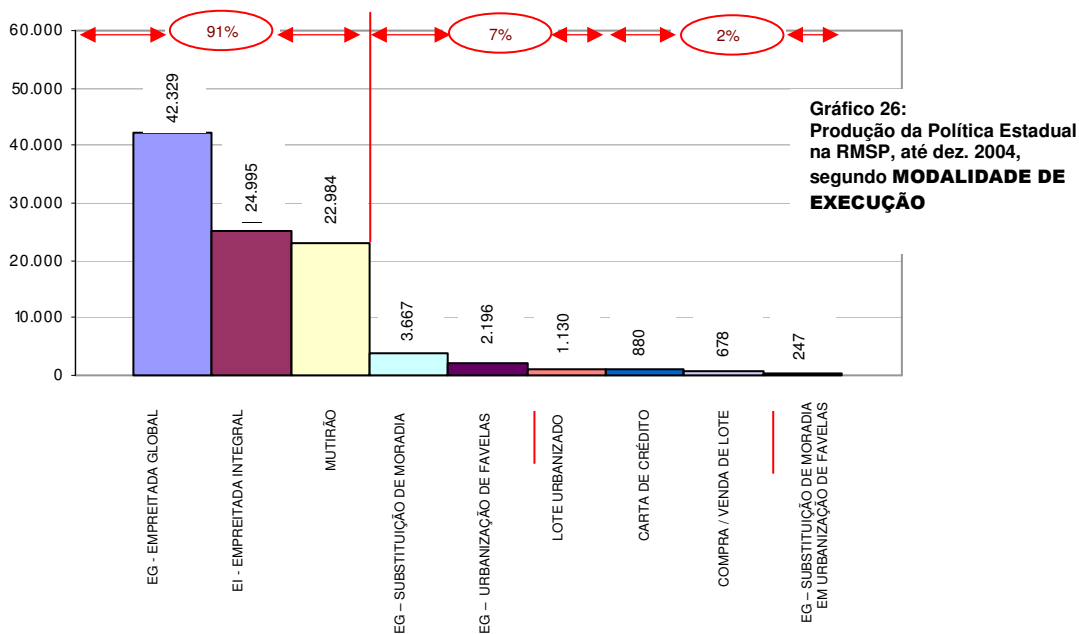
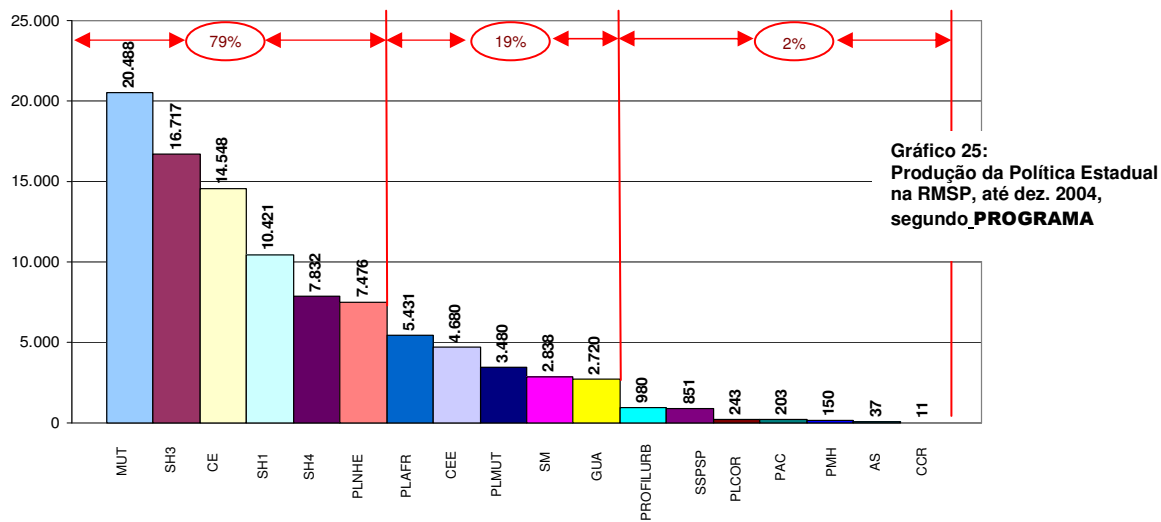
Quadro 66: Produção da Política Estadual de Habitação na RMSP até dezembro de 2004 segundo produto

Tipos de Produtos	Nº de atendimento	Unidade de dimensionamento da produção segundo produto	%
1. Unidade habitacional nova em conjunto habitacional ou condomínio	90.308	n. de unidade habitacional	91%
2. Lote Urbanizado	1.808	n. de lote urbano unifamiliar	2%
3. Intervenção em assentamento precário por meio da substituição de moradias (<i>total ou parcial</i>) e/ou da urbanização	6.110	n. de famílias ou domicílios ¹	6%
4. Regularização de assentamento consolidado	Sem registro de atendimento entregue	n. de famílias ou domicílios ¹	
5. Unidade habitacional adquirida no mercado através de Carta de Crédito	880	n. de unidade habitacional	1%
Total	99.106	atendimentos	100%

Pode-se verificar que em função do recorte adotado para a leitura da Política estadual de Habitação na RMSP, os resultados ganham diferentes contornos e interpretações:

- ✓ Se adotada a sistematização dos dados da produção dessa política segundo programa, o Programa Mutirão se mostra como aquele que mais produziu atendimentos na RMSP, com uma participação de 21%.
- ✓ Se adotado o recorte segundo modalidade de execução, a produção em mutirão cai para o terceiro posto, com 23% do total, sendo precedido pela empreitada integral, com 25% e a empreitada global com 43% do total da produção habitacional do GESP na RMSP.
- ✓ Segundo o produto, como visto acima, a construção de unidade habitacional nova em conjunto habitacional ou condomínio implantado em terreno vago inserido na malha urbana foi o produto que representou 91% do total dessa produção.

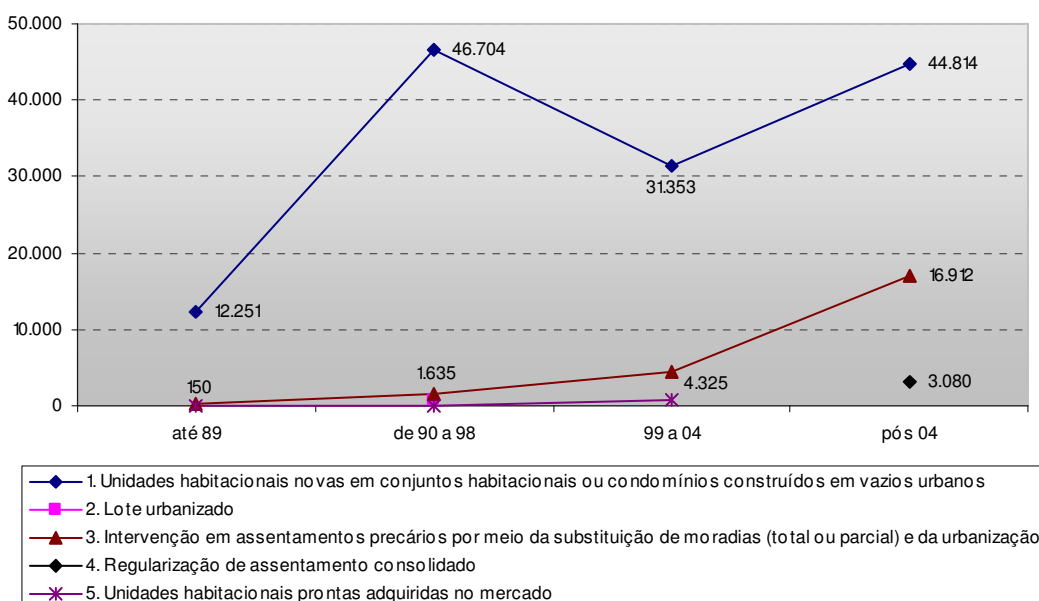
Os Gráficos 25, 26 e 27, respectivamente, ilustram estas diferentes leituras.



Considerando o universo dos terrenos comprometidos com a produção da Política Estadual de Habitação na RMSP, verifica-se que o produto caracterizado pela construção de unidade habitacional nova em conjunto ou condomínio implantado em terreno vago, predominou em todos os períodos da história dessa política. A tendência observada é a de que este produto continue predominando, como mostra o Gráfico 27. A partir do fim da década de 90 a produção de novas unidades na RMSP tem sido voltada ao atendimento de famílias removidas de assentamentos precários no âmbito de programas de ação em favela, áreas de risco, cortiços etc. contabilizando um aumento expressivo no montante da produção destes programas, coerentemente com o discurso político. Porém se mantém o padrão de resposta habitacional e de intervenção de períodos anteriores, ou seja, o mesmo produto.

As intervenções em ocupações existentes (por meio da substituição parcial ou total das moradias, melhorias ou urbanização), tende a crescer. As orientações da atual gestão, conforme visto anteriormente, tende a privilegiar as intervenções nestas áreas, bem como em situações similares. O mesmo tende a acontecer com as intervenções voltadas à regularização, com registro de concretização na RMSP após 2004. Quanto aos atendimentos por meio de lotes urbanizados e compra de lotes, estes aparecem como produtos do passado da Política Estadual de Habitação na RMSP, não havendo nenhum fato ou informação que apontem para a sua retomada, o que também se observa no Gráfico 28.

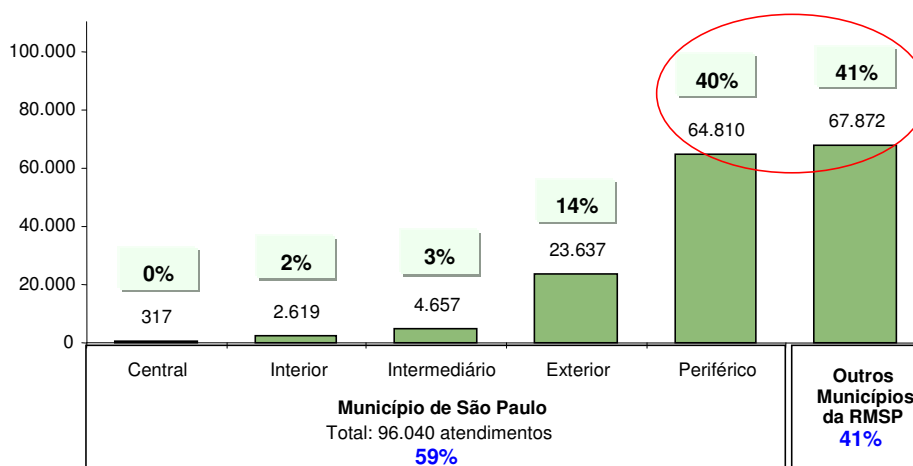
Gráfico 28: Evolução da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP segundo produto



Como não constavam dos registros de programação os atendimentos por meio de carta de crédito, não há como prever o comportamento futuro desse produto a partir dos dados sistematizados. Porém, o atendimento habitacional por carta de crédito vem aumentando após 1999, e poderá a ter uma maior expressão no período pós 2004, em função das demandas e disponibilidade de imóveis e recursos para este atendimento.

Por fim, a **sistematização dos dados segundo localização** informa que a produção total da Política Estadual de Habitação até dezembro de 2004 se concentra no Município de São Paulo (59% do total da RMSP), especificamente no recorte territorial identificado como anel periférico, conforme definido no apêndice E (40% do total da RMSP e 67% do total do MSP), o que se observa no Gráfico 29.

Gráfico 29: Produção Total da Política Estadual de Habitação na RMSP (entregue+contratado+programado) **segundo anéis no Município de São Paulo e participação relativa deste município com relação aos demais municípios da Região**
Data base dezembro04



Como essa produção ganha expressão após 1990, pode-se afirmar que a Política Estadual de Habitação reproduz as opções locacionais das políticas de habitação desenvolvidas em períodos anteriores (SLOMIANSKY, 2002; MARTINS, 2001, entre outros).

Se consideradas as questões habitacionais e sociais destes setores, esta opção seria a mais adequada. Como indicador destas questões podem-se apontar a taxa de crescimento da população favelada observada no anel periférico no período de 1991 a 2000, de 3,98% (TASCHNER; BÓGUS, 2004, p. 61) e o incremento da renda média do chefe de família de -8,32% (Ibidem, p. 57).

Porém, conforme colocado, questiona-se não a localização da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP, mas a forma independente que esta produção se fez com relação aos programas públicos de infra-estrutura urbana e regional e ao desenvolvimento sócio-ambiental e urbano do setor no qual promoveu a oferta de moradias.

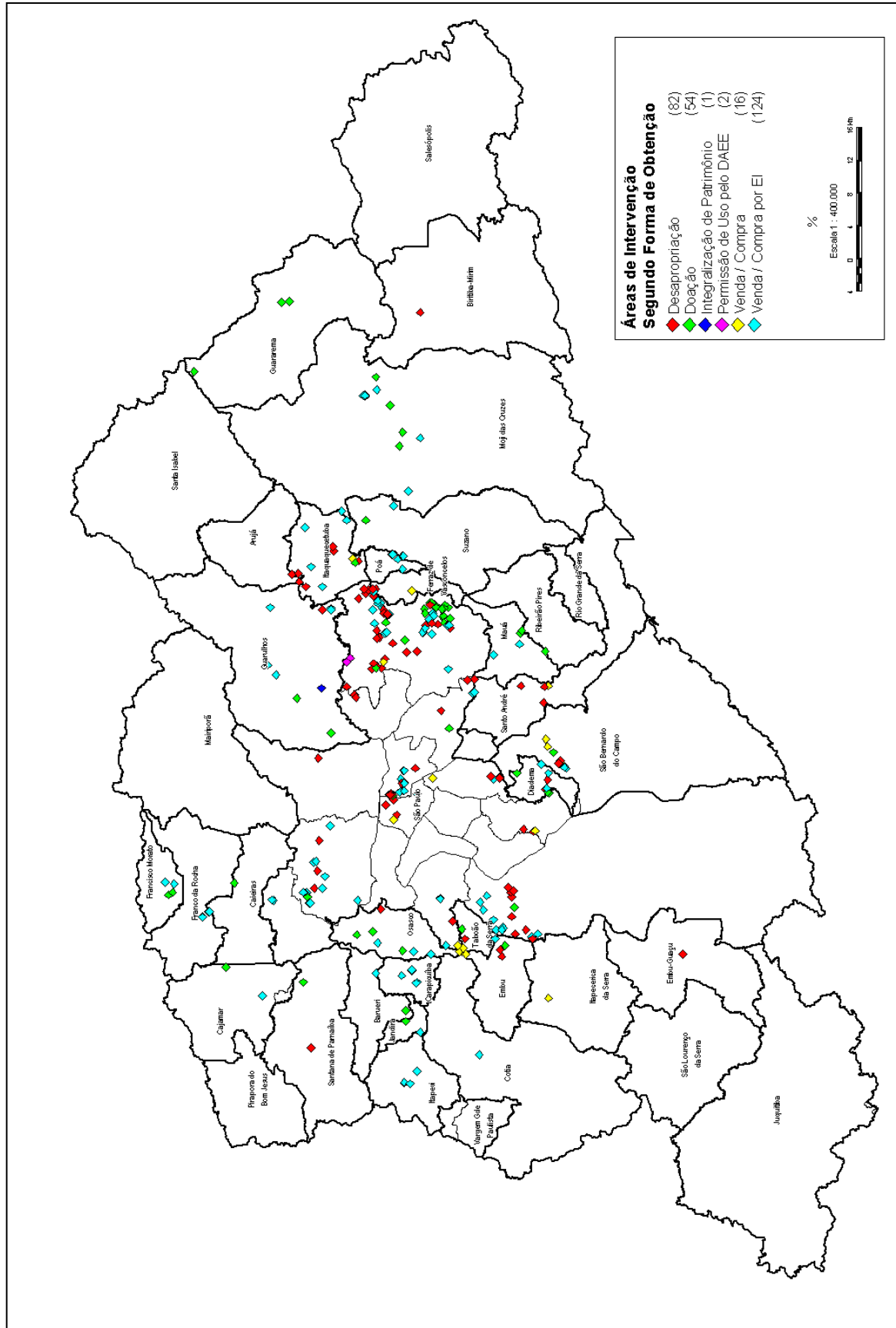
Cabe destacar ainda, que as escolhas locacionais das intervenções habitacionais do GESP na RMSP foram em 80% dos casos, realizadas diretamente pela Política Estadual de Habitação por meio de desapropriações, aquisição direta ou licitação de empreitada integral, conforme Quadro 67 e Mapa 6, ressaltando que o universo de áreas nos mapas é de 279 e não 311. A diferença de 32 áreas ocorre, pois não constam dos mapas os 29 núcleos de favelas urbanizados pela CDHU no Programa Guarapiranga, Ferraz de Vasconcelos B, SP - Aldeia Jaraguá. Ainda a área SP-Itaquera D/E/F consta como sendo uma única área.

Quadro 67: Formas de Obtenção de terreno pela Política Estadual de Habitação na RMSP

Forma de obtenção de terreno		Total	Porte médio (m²)	% / Total	
Desapropriação	Nº de área	82	164.750	26%	71% 80%
	Superfície (m²)	13.509.144,61		50%	
Aquisição através de venda e compra	Nº de área	16	281.960	5%	
	Superfície (m²)	4.511.314,82		17%	
Aquisição por meio de licitação de EI	Nº de área	124	27.210	40%	
	Superfície (m²)	3.374.013,70		13%	
Doação	Nº de área	55	43.670	18%	
	Superfície (m²)	2.401.960,36		9%	
Integralização ao patrimônio da CDHU (Zezinho Magalhães Guarulhos A)	Nº de área	1	1.606.280	0,4%	
	Superfície (m²)	1.606.277,89		6%	
Permissão de uso (Várzea do Tietê)	Nº de área	2	453.950	0,6%	
	Superfície (m²)	907.903,61		3%	
Áreas das Prefeituras	Nº de área	31	17.880	10%	
	Superfície (m²)	554.134,00		2%	
Total	Nº de área	311		100%	
	Superfície (m²)	26.864.748,99		100%	

Fonte: Listagem Especial Superintendência de Terras/Gerência Fundiária/CDHU, mar.2005

Mapa 6: Área de intervenção segundo forma de obtenção



Ainda com relação ao aspecto locacional, os setores do MSP que formam o anel periférico possuem comportamento diverso segundo eixo leste, sudoeste, norte e sudeste, conforme definidos no Apêndice E (ver mapa 8, a seguir). Verifica-se que o anel periférico leste se destaca em todas as situações de atendimento com relação ao total registrado para o anel periférico, representando 75% dos atendimentos entregues, 89% em outras situações e 81% do total, conforme Quadro 68.

Quadro 68: Atendimentos da Política Estadual de Habitação no anel periférico, no Município de São Paulo, segundo eixo leste, sudoeste, norte e sudeste

Data base dezembro 04

Anel Periférico	entregue	outras situações	total	Base territorial	entregue /Total entregue	Outras sit/Total outras sit	total/Total
PERIFÉRICO LESTE	26.759	25.889	52.648	%/Total Anel Perif.	75%	89%	81%
				%/Total MSP	46%	69%	55%
PERIFÉRICO SUDOESTE	7.714	3.124	10.838	%/Total	22%	11%	17%
				%/Total MSP	13%	8%	11%
PERIFÉRICO NORTE	1.317	0	1.317	%/Total Anel Perif.	3%	0%	2%
				%/Total MSP	2%	0%	1%
PERIFÉRICO SUDESTE	7	0	7	%/Total Anel Perif.	0%	0%	0%
				%/Total MSP	0%	0%	0%
TOTAL ANEL PERIFÉRICO MSP	35.797 100% 61%	29.013 100% 77%	64.810 100% 67%				
TOTAL MSP	58.224 100%	37.816 100%	96.040 100%				

Nos demais eixos do MSP, o comportamento da produção habitacional do GESP observa-se segundo o recorte territorial adotado para este Município, o que segue:

- ▶ **MSP-EIXO LESTE:** Nos demais anéis do eixo leste, embora com menor expressão quantitativa, a produção habitacional do GESP é relativamente expressiva, reforçando a importância deste vetor como opção locacional para a sua atuação:
 - **exterior leste:** 5.071 atendimentos / 3% total da produção na RMSP;
 - **intermediário leste:** 3.211 atendimentos / 2% total da produção na RMSP;
 - **interior leste:** 2.616 atendimentos / 2% total da produção na RMSP.

- ▶ **MSP-EIXO NORTE-NORDESTE:** Embora nas regiões norte e nordeste do MSP predominem terrenos com altas declividades e qualidade de solo inadequada para conjuntos habitacionais de médio e grande porte (FUNDAÇÃO ECONOMIA DE CAMPINAS, 2004, p 310), os custos dos terrenos nestas regiões viabilizaram aquisições de áreas pelo GESP.

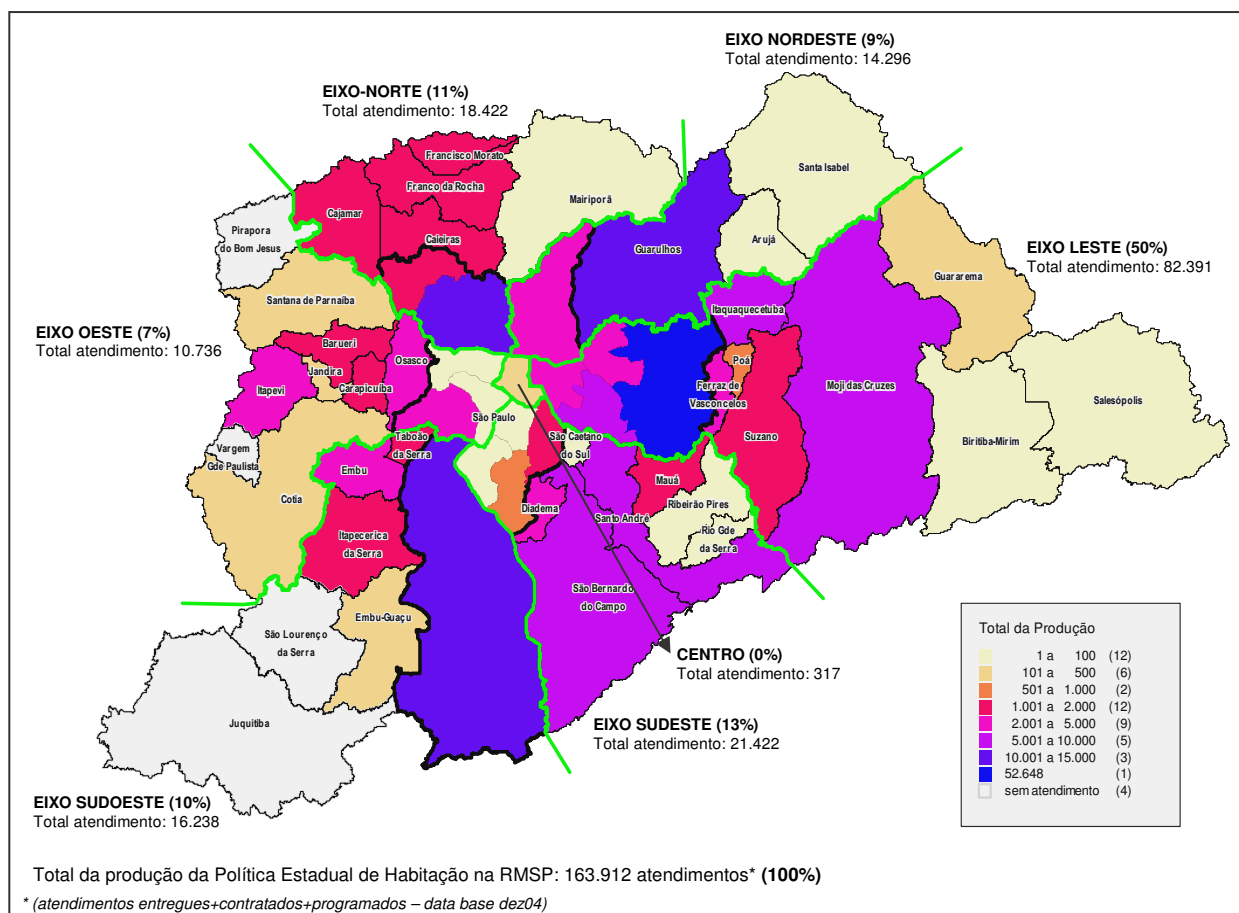
- **exterior norte:** 12.656 atendimentos / 8% do total da produção na RMSP. Neste setor o GESP desapropriou em 1988 três áreas de intervenção (conhecidas como Voith, Brasilândia B e Sítio dos Francos), que juntas concentram um total de 6.612 atendimentos (52% do total deste anel). As demais aquisições ocorreram por meio do EI. Este setor representa a segunda concentração da produção habitacional do GESP no MSP (13% do total do MSP)
 - **periférico norte:** 1.317 atendimentos / 1% do total da produção na RMSP
 - **exterior nordeste:** 2.639 atendimentos / 2% do total da produção na RMSP. Em uma única área (conhecida como Jova Rural), desapropriada pelo GESP em 1986, concentra-se 2.589 atendimentos (98% do total deste anel) sendo o restante realizado por carta de crédito.
- **MSP-EIXO OESTE:** Também neste setor o GESP desapropriou em 1988 uma área de intervenção que sozinha concentra 52% de seus atendimentos neste eixo no MSP (área de intervenção conhecida como Jd. Educandário: 1.188 atendimentos), sendo os demais viabilizados em áreas adquiridas através do EI.
- **exterior oeste:** 2.297 atendimentos / 1% do total da produção na RMSP.
- **MSP-EIXO SUDOESTE:** Setor que historicamente se consolidou como opção para assentamentos de baixa renda no MSP¹²⁹.
- **periférico sudoeste:** 10.838 atendimentos / 7% do total da produção na RMSP. Este setor representa a terceira maior concentração da produção da Política Estadual de Habitação neste Município (11% do total do MSP).
- **MSP-EIXO SUDESTE:** Neste eixo a produção da Política Estadual de Habitação é mais significativa nos demais municípios da RMSP.
- **intermediário sudeste:** 1.442 atendimentos / 1% do total da produção na RMSP.
- **MSP-CENTRO:** 317 atendimentos / 0% do total da produção da RMSP. 80% da produção habitacional do GESP deste setor se destinam para famílias de cortiços e o restante para funcionários públicos.

Com relação aos demais municípios da RMSP, os dados sistematizados da produção habitacional do GESP, apontam como significativo os seguintes eixos:

¹²⁹ O anel periférico sudoeste (distritos de Campo Limpo, Capão Redondo, Vila Andrade, Jd. Ângela, Jd. São Luis, Marsilac, Parelheiros, Cidade Dutra, Grajaú e Socorro) apresenta Índice de Inclusão / exclusão (IEX) na faixa de -0,21 a -1 (IZIQUE, 2003)

- ▶ **EIXO SUDESTE:** 18.998 atendimentos / 12% do total da RMSP. Envolvendo os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá, nos quais o GESP também desapropriou áreas para fins de urbanização ou regularização.
- ▶ **EIXO LESTE:** 18.845 atendimentos / 11% do total da RMSP. Este eixo se comporta como extensão do setor periférico leste do MSP, no que diz respeito à localização da produção habitacional do GESP.
- ▶ **EIXO NORDESTE:** 11.657 atendimentos / 7% do total da RMSP. Neste eixo a atuação do GESP se limita no Município de Guarulhos.
- ▶ **EIXO OESTE:** 8.433 atendimentos / 5% do total da RMSP, e
- ▶ **EIXO NORTE:** 4.449 atendimentos / 3% do total da RMSP.

Mapa 7: Produção total da Política Estadual de Habitação (entregue+obra contratada+programada) na RMSP segundo recorte territorial adotado Data base dezembro04



Com relação ao **comportamento locacional dos produtos promovidos pela Política Estadual de Habitação na RMSP**, pode-se verificar que ao longo de sua história na região foi havendo uma maior abrangência territorial em praticamente todos eles, mas em termos quantitativos a produção expressiva dessa política ocorre no anel periférico leste do Município de São Paulo, conforme Gráfico 30. Para a elaboração desse gráfico, adota-se uma maior fragmentação dos períodos da história da atuação do GESP na região com a finalidade de verificar alteração de tendências estabelecendo-se pequenos períodos a partir de referências que foram significativas para a promoção habitacional na região pelo governo do Estado¹³⁰.

O comportamento e as tendências locacionais observadas para os diferentes produtos foram:

Produto 1: Unidade habitacional nova em conjunto habitacional ou condomínio:

- ▶ Em todos os períodos a promoção desse produto se concentra no anel periférico leste;
- ▶ Em função da expressividade de seus resultados quantitativos com relação aos demais produtos, a análise de dados globais acompanha o comportamento desse produto, o que já se fez anteriormente.

Produto 2. Lote Urbanizado:

- ▶ Sua produção, embora inexpressiva, e considerada apenas como referência da história da atuação habitacional do GESP na RMSP, ocorreu de modo mais significativo do ponto de vista quantitativo, no eixo leste, incluindo o setor periférico leste do MSP.

Produto 3. Intervenção em assentamento precário por meio da substituição de moradias (total ou parcial) e/ou da urbanização:

- ▶ Os atendimentos realizados desse produto até dezembro de 2004 se concentraram no eixo sudeste, em função das áreas desapropriadas pelo GESP que se constituíram em intervenções de urbanização integrada. As previsões de intervenção se concentram no anel periférico leste

¹³⁰ Referências utilizadas para a fragmentação de pequenos períodos após o lançamento do primeiro programa habitacional, especialmente estruturado para a RMSP, pelo GESP:

- ▶ **1987:** Lançamento do SH1.
- ▶ **1993:** Lançamento do SH3 e do Chamamento Empresarial.
- ▶ **1998:** Maior pico de produção habitacional do GESP, inclusive da RMSP, representando 45% do total do Estado.
- ▶ **2001:** Lançamento de EI, prevendo apartamentos com elevador no Município de São Paulo.
- ▶ **2002:** Sinais de recuperação no ritmo de produção habitacional da Política Estadual de Habitação.

Produto 4. Regularização de assentamento consolidado:

- ▶ Em dezembro de 2004, apenas com registro de atendimento programado, no eixo sudeste, em área desapropriada pelo GESP em 1986 (Santo André B – Centreville)

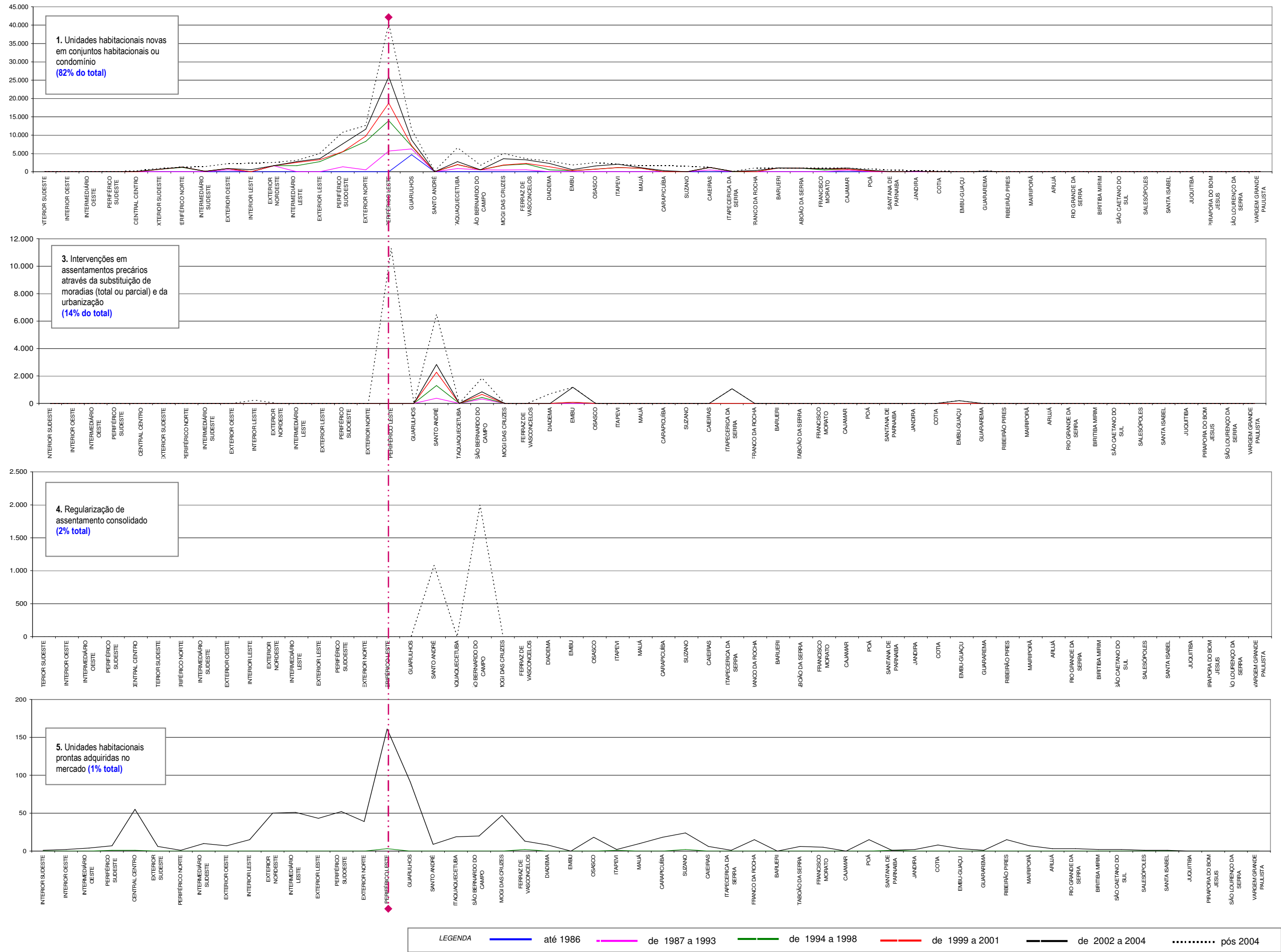
Produto 5. Unidade habitacional adquirida no mercado através de Carta de Crédito:

- ▶ Em função das características desse produto é o que mais se espalha pelos recortes territoriais adotados, embora sua efetivação também se concentre no setor periférico leste (18% do total) seguido dos outros municípios localizados no eixo leste (14% do total).

Quanto às expectativas de aumento das intervenções habitacionais do GESP nos setores centrais do Município de São Paulo, embora se verifique, de fato, um aumento da oferta habitacional, em valor absoluto nos anéis central e interior desse município, se comparado os atendimentos com registro de entregue como os em outra situação em dezembro de 2004, (aumento de 204%: de 727 a 2.209 nestes anéis), este aumento em termos relativos é pouco expressivo, no cômputo da produção total prevista para ser entregue no período pós 2004 no MSP e RMSP (6% com relação ao total previsto para o MSP e 3% com relação à RMSP). A produção no anel periférico, por sua vez, tende a ser mais ainda representativa no cômputo da produção total (Produção entregue: representava 61% do total no MSP e 36% do total da RMSP; Produção prevista para ser entregue após 2004, em dez.2004: representava 77% do total previsto no MSP e 45% do total previsto na RMSP)

Com os resultados da pesquisa, quanto à produção, produtos e sua localização, demonstra-se a afirmação de que as intervenções da produção Política Estadual de Habitação na RMSP, que ganha expressão somente a partir da década de 90, reproduzem o padrão das políticas habitacionais de períodos anteriores, com o predomínio da construção de conjuntos habitacionais, localizados em setores periféricos.

Gráfico 30: Tendência de localização dos produtos da Política Estadual de Habitação na R MSP segundo período - Data base dezembro04



Considerações finais. Ressalta-se que a ação significativa do Governo do Estado na Região Metropolitana de São Paulo na questão habitacional faz parte da história recente. Somente a partir do fim da década de 80 é delineada uma política específica para esta região. Na RMSP, diferentemente do interior, o Governo do Estado de São Paulo passa a adquirir áreas para as intervenções habitacionais tendo um papel determinante na opção locacional das intervenções, como assumir a totalidade de seus custos de produção.

No momento em que se alavancou a produção habitacional estadual nessa região, em função dos recursos do ICMS-Habitação, os problemas socioambientais, expressos pela proliferação de cortiços, favelas, ocupação de áreas de risco, de proteção ambiental, entre outros, já faziam parte do cenário, da apreensão e da vida cotidiana do conjunto de seus habitantes. O porte e complexidade das necessidades habitacionais já apontavam para a urgência da promoção de ações regionais abrangentes e integradas para o enfrentamento da questão da moradia na RMSP.

Para a Política Estadual de Habitação, essa integração é meio e condição para viabilizar as suas intervenções (tanto à promoção de moradias como à qualificação dos assentamentos existentes), como para garantir a sustentabilidade destas intervenções. Além de ser condição necessária para apoiar a reversão de processos de exclusão sócio-territorial, entre outros processos da dinâmica de ocupação do solo metropolitano, geradores de déficit e inadequações habitacionais.

Os resultados da pesquisa confirmam, porém, que a produção estadual de habitação na RMSP ocorreu historicamente de forma praticamente autônoma, sem articulação com outras políticas estaduais de infra-estrutura e de desenvolvimento socioambiental e urbano / metropolitano. As articulações, quando promovidas, visaram responder lógicas setoriais. Por parte do setor habitacional, objetivando apenas obter os meios e recursos necessários para as suas obras de provisão de moradias ou de urbanização. Por parte de outros setores, objetivando obter moradias para reassentar famílias a serem removidas de áreas de influência de suas intervenções ou urbanizações de favelas para equacionar questões de caráter sanitário, ambiental, entre outros aspectos pertinentes a estes respectivos setores.

Com relação aos municípios metropolitanos, as articulações não conduziram à qualificação do produto ou para mudanças na sua forma de concepção e gestão. As parcerias estabelecidas

buscaram, principalmente, viabilizar meios ou terrenos para a efetivação das obras habitacionais ou eleger demandas para o atendimento habitacional por parte do GESP.

Anúncios de mudanças, com o estabelecimento de novos atores na produção habitacional, não resultaram em alterações significativas na forma de concepção e gestão da Política Estadual de Habitação na RMSP. Os conjuntos habitacionais construídos em mutirão a partir de 1991 adotaram, na sua maioria, projetos padrões, desenvolveram-se em terrenos do órgão executor dessa política e estabeleceram as mesmas relações com o espaço metropolitano e com outros setoriais. A empreitada integral, introduzida em 1993, produziu conjuntos mais densos e localizados em setores mais centrais, mais como contingências do mercado de terrenos e da necessária viabilidade econômica dos empreendimentos do que em função da mudança de foco na atuação dessa política.

A diversificação de programas se voltou fundamentalmente à política de seleção e de atendimento do público-alvo e não para mudanças estruturais com relação ao conceito e aos processos de atuação. No caso de programas como a atuação de cortiços, a sua produção e repercussão para mudanças estruturais na Política Estadual de Habitação foram pequenas até dezembro de 2004. No caso das urbanizações de favelas, estas ocorreram por imposição externas à lógica do setor habitacional, como foi o caso das urbanizações em áreas de proteção ambiental, ou para equacionar as favelas assentadas em áreas patrimoniais de seu órgão executor.

Em todos os tipos de atendimentos e produtos pesquisados e em toda a história da Política Estadual de Habitação na RMSP, não se identificou a preocupação institucional de se estabelecer estruturas e procedimentos sistemáticos de avaliação das respostas ofertadas às diversas demandas habitacionais, considerando, entre outros aspectos: as dificuldades socioeconômicas para as famílias manterem os benefícios e produtos promovidos, a permanência das famílias, o monitoramento e a investigação das causas das inadimplências financeiras e com relação ao uso das moradias e dos espaços coletivos, etc.

Também não se identificou preocupação institucional na promoção de monitoramento e avaliação dos impactos das intervenções da Política Estadual de Habitação na região de seu entorno, com relação ao mercado imobiliário de habitação de interesse social e popular, à dinâmica urbana / metropolitana,

à reversão ou estímulo de processos geradores de déficit e de inadequações habitacionais, entre outros impactos.

A promoção predominante de conjuntos habitacionais pela Política Estadual de Habitação nos setores periféricos em todo o percurso de sua história, especialmente no eixo leste da RMSP, que a pesquisa realizada corrobora, não se vinculou ao equacionamento das questões habitacionais desses setores. Essa abordagem, embora expressa em alguns momentos, como quando foi lançada a licitação da empreitada integral para a RMSP em 2001, não balizou a construção desses conjuntos e a seleção de seu público alvo.

Nesse sentido, as observações de Santos (1984, p. 567) em meados da década de 80, ainda se refletem na realidade atual: “as periferias sugerem um dilema: tornam viáveis as atuais estruturas metropolitanas e ameaçam dissolvê-las no futuro”. Por sua vez, Bolaffi (1975, p. 79-81), cerca de trinta anos atrás, alertava que se não fossem tomadas medidas para conter os processos de deterioração urbana, de destruição de valores culturais e sociais e de aumento progressivo das deseconomias, as desvalorizações do espaço urbano deixariam de ser apenas relativas para se transformarem em absolutas. A partir de então, segundo este autor, assistiríamos não só o aumento de custos da produção, a queda da produtividade, a dilapidação dos recursos econômicos, mas também ao empobrecimento generalizado da população urbana e, por fim, o comprometimento irreversível de seu futuro.

Os custos da promoção habitacional do GESP na RMSP, em função da especulação imobiliária e valorização dos terrenos, mesmo daqueles localizados na periferia, apontam que ainda a lógica econômica de apropriação do solo vem gerando rendas diferenciais significativas na RMSP, porém aponta valores que já estão no limite da inviabilidade das intervenções aos moldes tradicionais, reforçando os aspectos relativos à necessária integração de políticas, visando tanto a incorporação de novos espaços para o uso habitacional, como a requalificação dos assentamentos existentes.

Entende-se que a politização e participação do conjunto da sociedade, somado a um processo de implementação de políticas metropolitanas de desenvolvimento urbano e socioeconômico, sejam fatores determinantes para efetivar mudanças que possam ampliar a compreensão da questão

habitacional e focar, além do déficit habitacional, o déficit de cidadania¹³¹, déficit de ética¹³², déficit de eficiência dos aparatos públicos¹³³, entre tantos outros.

Como dificuldade à efetivação à articulação de políticas aponta-se a ausência, na agenda política, de programas mais abrangentes concebidos a partir de eixos que sejam estratégicos ou aglutinadores de problemas socioambientais da RMSP, com vistas a deflagrar ações integradas em curto prazo e estratégias de integração de médio e longo prazo. Identifica-se ainda, a ausência de pressões com a maturidade e força suficiente para provocar a efetivação de programas dessa natureza.

A Política Estadual de Habitação, em estruturação pela gestão iniciada em janeiro de 2007, vem expressando a orientação de fortalecer o papel do poder executivo na regulação e no estímulo da participação de demais atores públicos privados, individuais e coletivos. Busca reorganizar seu órgão executor visando aumentar a sua eficiência (A REORGANIZAÇÃO..., 2007, p.A3; DESMONTE..., 2007, p.A3), como prioriza atuações em assentamentos precários e de regularização fundiária, especialmente na RMSP, objetivando contribuir para a inserção de sua população à cidade e aos serviços urbanos (CASA..., 2007). A intenção de promover a integração da política habitacional com as demais políticas, por sua vez, expressa-se no nome que ampara os programas da atual gestão, Programa Habitacional de Integração (PHAI).

Almeja-se que as mudanças anunciadas possam provocar novo curso para o setor estadual de habitação na RMSP e para o seu papel no planejamento e gestão urbana / metropolitana, vinculando às suas intervenções o adjetivo de ser sustentável em todas as dimensões que este termo sugere, materializando-se de forma substancialmente distinta com relação ao espaço urbano no qual se insere.

A expectativa da mudança se generaliza nos fóruns em que a sociedade se representa como nos meios técnicos e políticos. O desejo é pelo anúncio de um tempo de inflexão de tendências históricas

¹³¹ **Déficit de cidadania:** este conceito está relacionado aos conceitos de pobreza e de exclusão social e de suas manifestações no território. Conforme KOGA, o estabelecimento de referências para as condições mínimas a serem mantidas, sem as quais a condição de exclusão social, de déficit social, ou de cidadania estaria colocada, teria como função a adoção de parâmetros normativos e indicadores que pudessem apontar prioridades às políticas públicas de modo a garantir essas condições ao conjunto da sociedade (KOGA, 2003).

¹³² **Déficit de ética:** ocorre quando um número expressivo de indivíduos de uma sociedade não se sente obrigado a adotar determinados valores que, segundo sua própria consciência, deveria ser os valores corretos, ressaltando que esse déficit tende a aumentar quanto menor for o controle social sobre os indivíduos. Segundo Oliva (2000, p. 88): “[...] A introjeção de normas fundamentais de boa convivência ocorre na esfera da consciência individual. Mas o descaso pelo outro e pelo que é comum (a todos) deve ser tratado como um problema que se manifesta no espaço da vida comunitária”.

¹³³ **Déficit de eficiência:** ocorreria quando um ou mais objetivos esperados pela intervenção pública, seja com relação aos seus resultados, seja com relação às formas de obtê-lo, não fossem alcançados. Assim, mesmos quando um resultado fosse alcançado, mas à custa de desgaste

e não apenas a reedição de medidas conjunturais visando obter meios, recursos ou garantia de legitimidade para a atuação pública¹³⁴, sob o lema de mudar para permanecer a mesma.

Quem sabe, o futuro da história da Política Estadual de Habitação na RMSP possa nos reservar um outro enredo. Quem sabe?

político, adoção de formas autoritárias de ação, desrespeito à ordem jurídica, entre outros meios de abuso de poder, estaria também caracterizado o déficit de eficiência (GABARDO, 2003, p. 48-56).

¹³⁴ Acselrad ao tratar da sustentabilidade urbana e da maior abrangência das variáveis que vêm orientando a ação pública no contexto urbano, inclusive no que diz respeito aos assentamentos habitacionais precários, ressalta essa mudança de postura, também como um meio necessário para se evitar o risco de uma ruptura sociopolítica.. Especificamente com relação às periferias este autor afirma: " A inclusão das periferias via descentralização, da memória via restauração e dos atores sociais via interação constituem-se, assim, procedimentos discursivos de expansão simbólica da base de legitimação das políticas urbanas" (ACSELRAD, 2001, p. 51). Ainda ao se referir ao equilíbrio biosférico e à justiça intergeracional, sugere que estas preocupações se justificariam "pela necessidade de prevenção dos riscos de ruptura sociopolítica em cidades crescentemente fragmentadas pelos processos de globalização e acumulação flexível" (Ibid., p. 51)

REFERÊNCIAS

1. Bibliografia

ABRAMO, Pedro. A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário formal. In: _____ (Org). **A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ, 2003.p.189-223.

ACSELRAD, Henri. Sentidos da Sustentabilidade urbana. In: _____ (Org). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 27-55.

ALMEIDA FILHO, Orlando. O déficit habitacional e a invasão do edifício Prestes Maia. **Jornal Diário de São Paulo**, São Paulo, 26 fev. 2006. Disponível em: <http://www6.prefeitura.sp.gov.br/noticias/sec/habitacao/2006/08/0007>. Acesso em 04 nov.2007.

ALVES, Glória da Anunciação. Cidade: Espaço de Revelação. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org). **Milton Santos - Obra revisitada**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Hucitec; Imprensa Oficial do Estado, 2001. pp.95-98.

AMORIM, Sílvia. Após denúncias, governo Serra anuncia reestruturação da CDHU. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 01 ago. 2007, Nacional, p. A4.

ARANTES, Otília, VAINER, Carlos, MARICATO, Ermínia, **A cidade do pensamento único – Desmanchando consensos**, Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

ARRETCHE Marta; CARVALHO, Sônia Nahas de. **São Paulo - A Política Habitacional nos anos 80**. São Paulo: UNICAMP/NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, 1990 (Caderno de Pesquisa, 18).

AUGÉ, Marc. **Não Lugares - Introdução a uma antropologia da supermodernidade**. 3. ed. Campinas: Papius, 2003. (Coleção Travessia do Tempo).

AZEVEDO, Sérgio. **Estratégias de gestão**. s.l., s.d. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/media/TextoTecnicoSNH/SergioAzevedo.pdf>> Acesso em 10 jun. 2003.

_____. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: _____; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Orgs). **A Crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 73-101.

_____. Política de Habitação Popular e Subdesenvolvimento: Dilemas, Desafios e Perspectivas. In: DINIZ, Eli (Org). **Políticas Públicas nas áreas urbanas: Dilemas e alternativas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. (Série Debates Urbanos, 4). p. 67-114.

BAENINGER, Rosana. Espaços ganhadores e espaços perdedores na dinâmica migratória paulista. In: HOGAN, Daniel Joseph et al. (Orgs) **Migração e ambiente em São Paulo: aspectos relevantes da dinâmica recente**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População / UNICAMP, 2000. p.173-229.

BENEVOLO, Leonardo. **A história da cidade**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1999.

BENTO, Leonardo Valles. **Governância e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri, SP: Manole, 2003.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. **Ensaio de Opinião**, Rio de Janeiro, Coleção n. 2, p.73-81, 1975.

BONDUKI, Nabil. **Habitar São Paulo: Reflexões sobre a gestão urbana**. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

_____. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 1998.

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

BORBA, Maria Olyntha Guilherme et al. **A política de subsídios na promoção de moradias acessíveis e de assentamentos humanos saudáveis para os segmentos sociais pobres: a experiência da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU**. São Paulo, 2004 (mimeo).

BRAGION, Luiza, Déficit habitacional exige medidas urgentes. **Com Ciências**, Revista Eletrônica de Jornalismo Científico da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), São Paulo, n. 88, 10 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=25&id=281>>. Acesso em 21 de out. 2007.

BRANDÃO, Maria Claudia da Costa. **Moradia de baixa renda e o centro urbano**: qualificação ou degradação? O caso dos cortiços nas áreas centrais de São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado Profissional em Habitação) - Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo, Centro de Aperfeiçoamento Tecnológico (IPT / CENATEC), São Paulo, 2003.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação **Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, 1996.

_____. Banco Nacional de Habitação (BNH). **Necessidades Habitacionais Metropolitanas 1985-90**: Modelo simplificado das necessidades habitacionais. Brasília, 1988.

_____. Banco Nacional de Habitação (BNH). Departamento de Planejamento e Análise de Custos (DPLAC). **Programas do BNH**. Brasília, 1984.

_____. Banco Nacional de Habitação (BNH). Assessoria de Planejamento e Coordenação. **Linhas de Financiamento do BNH**: Condições Gerais. 3.ed. Brasília, 1978.

BRASILEIRO, Ana Maria. Política urbana - Quem decide? In: PESSOA, Álvaro. **Direito Urbanístico**:- Uma visão sócio-jurídica. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos; Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981. p. 25-50.

CACCIAMALI, Maria Cristina. O mercado de trabalho da região Metropolitana de São Paulo no fim do século XX. In: SCHIFFER, Sueli (Org). **Globalização e estrutura urbana**. São Paulo: Hucitec; Fapesp, 2004. p. 220-241.

CAFFÉ, Alaor. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. In: FIGUEREDO, Guilherme José Purvin (Org). **Temas de direito ambiental e urbanístico**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública; Max Limonad, 1998. p. 13-44.

CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro; WHATELY, Marussia (Orgs). **Billings 2000**: Ameaças e perspectivas para o maior reservatório de água da Região Metropolitana de São Paulo. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2002.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Irregularidade urbanística**: questionando algumas hipóteses. Disponível em <www.ippur.ufrj.br/observatorio> Acesso em 17 ago. 2004.

CARDOSO, Eliana A. **A economia brasileira ao alcance de todos**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

CASA própria mais fácil. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 13 fev. 2007.

COSTA, Frederico Lustosa da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs). **Estado e Gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 133-158.

COSTA, Luiz Carlos. Estrutura Urbana. In: SÃO PAULO (Estado). Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano. **O desafio metropolitano**. São Paulo: EMPLASA, 1976. (Série Documentos, 1). p. 57-82.

COUTINHO, Luciano. O desenvolvimento urbano no contexto da mudança tecnológica. In: GONÇALVES, Maria Flora (Org). **O novo Brasil Urbano**: Impasses, Dilemas, Perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p. 41-62.

DAMIANI, Amélia Luisa. As contradições do espaço: da lógica (formal) à (lógica) dialética, a propósito do espaço. In: DAMIANI, Amélia Luisa et al (org) **O espaço no fim do século**: a nova raridade. 2.ed., São Paulo: Contexto, pp.48-61, 2001.

DANTAS, Fernando. Em dez anos, pobreza cai 25% no País, mas cresce nas metrópoles. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 26 dez. 2004, Caderno Nacional, p. A4.

DÉFICIT de moradias. Editorial. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 08 jan. 2001, p. A3.

DENALDI, Rosana. **Políticas de Urbanização**: evolução e impasses, 2003. Tese (Doutorado em Estruturas ambientais Urbanas)- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DENIZO, Valentina; SOUZA, M. C. e SILVA, J. F. G. **Licitações sustentáveis**: obras e serviços de engenharia. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FUNDAP). Curso de Licitações Sustentáveis. São Paulo: FUNDAP, 2007. Módulo 6.

_____.; SOUZA, M. C. P. de; ROSSI, M. T. B. Análise de políticas de reassentamento de famílias: experiência da CDHU - Cia. de Desenvolvimento Habitacional e Urbano no Programa Guarapiranga (1997 a 2002). In: Seminário NUTAU, 2004, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Tecnologia de Arquitetura e Urbanismo; Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2004.

_____. **Impacto da produção de conjuntos habitacionais pelo poder público no espaço urbano**: aspectos ambientais. Trabalho apresentado no Estágio Internacional “Desenvolvimento – Organização – Construção”, realizado pelo Instituto Superior de Arquitetura “LA CAMBRE”, Comunidade Francesa da Bélgica, 1990. (mimeo).

_____. **Análise da Evolução dos conceitos, diretrizes e recomendações formuladas para a Região Metropolitana de São Paulo com base nos principais planos traçados para a região** - Texto preliminar para a discussão. São Paulo: SNM-EMPLASA, 1987. (GSP/SPAM-01. Edições Especiais - Teoria do Planejamento). (mimeo).

DESMATAMENTO, lixo e esgoto. **Revista Veja São Paulo**, 09. maio, 2007. Disponível em: <<http://vejasaopaulo.abril.com.br/revista/vejasp/edicoes/2007/m0128194.html>>. Acesso em 14 mai. 2007.

DESMONTE da CDHU (O). Editorial **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 04 ago. 2007, p. A3.

DIAS, Edney Cieleci. Estudo do Cebrab dimensiona o crescimento populacional em áreas periféricas da Grande São Paulo - Cidade consolidada diminui - SP cresce 6 vezes mais na fronteira urbana. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 jun. 2004, Caderno Cotidiano.

DONNE, Marcella delle. **Teorias sobre a cidade**. São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1983.

DURAN, Sérgio. Um em cada seis paulistanos vive em favelas. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 15 jul. 2007, Caderno Metrópole, p. C1-4.

FERRARA, Lucrécia D'Alessio. **Os significados urbanos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Fapesp, 2000.

FERREIRA, Genovan Pessoa de Moraes. O papel do lugar na reflexão de um cidadão do mundo. In: Ana Fani Alessandri (Org). **Milton Santos - Obra revisitada**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Hicitec; Imprensa Oficial do Estado, 2001. p. 95-98.

FUNDAÇÃO ECONOMIA DE CAMPINAS (FECAMP). **A questão habitacional e a política de intervenção pública no Estado de São Paulo**: diagnósticos e alternativas. Relatório final. Campinas, SP, 2004. 2 v. (mimeo).

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (FIA). **Delineamento de cenários da política habitacional do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2002. (mimeo).

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Recomendações para uma nova CDHU**. São Paulo, 1998 (mimeo).

_____. **Avaliação da CDHU**. Módulo a: qualidade total e melhoria contínua, Módulo b: gestão dinâmica de empreendimentos, Módulo c: reestruturação organizacional, Módulo d: recursos humanos, Módulo e: gestão estratégica, Módulo f: tecnologia da informação. São Paulo, 1997 (mimeo).

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Projeto PNUD-BRA-00/0190-Habitar Brasil-BID. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil** – Municípios Selecionados e microrregiões geográficas. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado**: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri, SP: Manole, 2003.

GENEVOIS, Marie Louise Bulhões Pedreira; COSTA, Olavo Viana. Carência habitacional e déficit de moradias: questões metodológicas. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 1, 2001.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100009&lng=pt&nrm=iso>.

Acesso em: 20 fev. 2007.

GOIS, Antônio. Maioria não quer deixar favela, diz estudo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 ago. 2004, Caderno Cotidiano.

GROSTEIN, Marta Dora. Expansão urbana e habitação da classe trabalhadora: da vila operária ao lote popular. In: SAMPAIO, Maria Ruth Amaral (Coord). **Habitação e Cidade**. São Paulo: FAUUSP; FAPESP, 1998. p.101-122.

GUNN, Philip. Urbanização do Sudeste: dominação das metrópoles? In: GONÇALVES, Maria Flora (Org). **O novo Brasil Urbano: Impasses, Dilemas, Perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p.85-103.

HAMILTON, Peter. Marxismo, pluralismo e elitismo: as principais perspectivas das relações entre o poder e a estrutura social. In: _____; CHACON, Vamirech. **Autoridade e Poder**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1979. (Curso de Introdução à Ciência Política).

HETZIONI-HALEVY, Eva. **Manipulação política e poder administrativo**: um estudo comparativo. São Paulo: Zahar, 1982.

IZIQUÉ, Cláudia. Bula do crescimento. **Pesquisa FAPESP**, São Paulo, n.102, p. 82-87, ago., 2004.

_____. O mapa da exclusão. **Pesquisa FAPESP**, São Paulo, n.83, p 14-20, jan., 2003.

JAPIASSU, Hilton. **Introdução ao pensamento epistemológico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a personalização do direito administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n.26, p.115-136, 1999. Disponível em: <<http://www.justenfilho.com.br/MJF48.pdf>> Acesso 15 fev. 2007.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção da nossa época, v. 64).

KOGA, Dirce. **Medidas de cidade**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

KRAHENBUHL, Lair. A Saída para a crise habitacional. **Jornal do IE**, São Paulo, Instituto de Engenharia, n. 4, p. 3-4, jun. 2004.

LAGO, Luciana Corrêa. **Avaliação crítica dos trabalhos sobre segregação residencial urbana São Paulo e Rio de Janeiro**. s.l., s.d. Disponível em:

<http://209.85.165.104/search?q=cache:yM_ZGb1pwrYJ:www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/textos.htm+luciana+corr%C3%AAa+do+lago+%22avalia%C3%A7%C3%A3o+cr%C3%ACtica+dos+trabalhos%22&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&lr=lang_pt>. Acesso em 20 jul. 2006.

LAGO, Luciana Corrêa; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio. **A crise da Moradia nas grandes cidades**: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 33-48.

LAMARCHE, François. Property development and the economic foundations of the urban question. In: PICKVANCE, C. G. **Urban sociology critical essays**. London: Tavistock, 1976. p. 85-118.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**:- desigualdade, ilegalidade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Brasil, Cidades**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org). **Urbanização Brasileira - Redescobertas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p. 78-96.

MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (Org). **São Paulo - segregação, pobreza e desigualdades sociais**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005.

MARTINS, Maria de Fátima Almeida. Espaço e Política na Realidade dos conjuntos habitacionais. In: DAMIANI, Amélia Luisa et al. (Orgs). **O espaço no fim do século: a nova raridade**. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2001. p.165-171.

MAUTNER, Yvonne. A periferia como fronteira de expansão do capital. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. p. 245-259.

MELO, Marcus André B. C. A década perdida: globalização, crise do Estado e metrópoles no Brasil. In: GONÇALVES, Maria Flora (Org). **O novo Brasil Urbano: Impasses, Dilemas, Perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p.249-260.

METODOLOGIA do IBGE causa distorções. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 ago. 2004, Caderno Cotidiano, p.C3.

MEYER, Regina Maria Proserpi; GROSTEIN, Marta Dora; BIDERMAN, Ciro. **São Paulo Metrópole**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. **Teoria Geral da Administração**. 25 ed. São Paulo: Thomson Pioneira, 2006.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. (Coleção Ensino Superior).

NOVA LUZ no velho centro. Editorial. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 01 nov. 2007, p. A3.

OLIVA, Alberto. **A solidão da cidadania**. São Paulo: Editora Senac, 2000. (Série Livre pensar, 7).

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica a razão dualista - O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PIMENTA, Margareth Afeche. Uma outra pobreza urbana. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org). **Urbanização Brasileira - Redescobertas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p. 66-77.

PORFÍRIO, Fernando. **Olhar da Promotoria: Investigadas loterias administradas por São Paulo**. Disponível em <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/56468,1>> Acesso em 20 jul. 2007.

QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. Nova Legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estudos Avançados**, Universidade de São Paulo. Estudos Avançados, v. 17, n. 47, jan-abr. 2003

REIS, Nestor Goulart. **São Paulo - Vila, Cidade, Metrópole**. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo; BankBoston, 2004.

REGIÃO metropolitana terá investimento em habitação. **Metró News**, São Paulo, 06 jan. 2005, p. 12.

REORGANIZAÇÃO da CDHU (A). Editorial. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 13 fev. 2007, p. A3.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: _____ (Org). **A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004. p. 17-40.

ROBUSTI, João Cláudio. Sobra no Caixa. **Mogi News**, Mogi das Cruzes, SP, 14 dez. 2004.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade?** São Paulo: Brasiliense, 1995 (Coleção Primeiros Passos 203).

_____; NAKANO, Kazuo. Velhas questões, novos desafios. **Cadernos Le Monde Diplomatique**, São Paulo, n. 2, p. 3-33, janeiro, 2001. Edição especial.

ROMERO, Marcelo de Andrade; ORNSTEIN, Sheila Walbe (Coord). **Avaliação pós-ocupação**: métodos e técnicas aplicados à habitação social. Porto Alegre: ANTAC, 2003. (Coleção Habitare).

ROYER, Luciana de Oliveira. **Política Habitacional no Estado de São Paulo**: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU. 2002. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

RUBIN, Isaak Illich. **A teoria marxista do valor**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SACHS, Céline. **São Paulo - políticas públicas e habitação popular**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1999.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **Formações Metropolitanas no Brasil, Mecanismos Estruturantes**, 1984. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.

SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Planejamento de Programas. Gerência de Programas e Avaliação. **Quadro de Programas e Ações SH/CDHU – PPA 2008-2011**. São Paulo, 2007. [Formato eletrônico. Arquivo 4416757.xls, 19jun07]. (mimeo)

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendências de Projetos Especiais, de Planejamento e de Informações e Informática. **PIC - Portal de Inteligência Corporativa – Conceitos**: Produção Habitacional. São Paulo, 2006a. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Planejamento. **Plano Estadual de Desenvolvimento Habitacional 2007-2020**: Proposta para discussão. São Paulo, 2006b. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Planejamento. Gerências de Programa e Avaliação e de Projeto Estratégico. **Articulações da Política Estadual de Habitação com os demais atores em todo o ciclo das linhas de ação**: Texto preliminar para discussão. São Paulo, 2006c. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), Superintendência de Projetos Especiais. **Quadro PRÓ-LAR**: Programa, Produto e População Alvo. São Paulo, 2006d. [Formato eletrônico. Arquivo em xls. Windows, de 15ago06]. (mimeo)

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), Gerência de Controle e Processamento. **Quadro Perfil de renda das famílias beneficiadas – janeiro 1994 a junho de 2006**. São Paulo, 2006e. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Obras. Superintendência de Orçamento, Planejamento e Controle. **Relatório de Planejamento de Obras contratadas com OIS – Ordem de Início de Serviço**. São Paulo, 2005a.(mimeo)

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Relatório mensal da Programação da Produção - janeiro 05**. São Paulo, 2005b. Disponível em: <http://portal/portalcdhu/portal.nsf/v03.05/sites_reltecnico?opendocument> Acesso em 28.02.05.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Obras da CDHU entregues na região de Governo de Metropolitana de São Paulo**. São Paulo, 2005c. Disponível em: <http://cdhunt27/relat/dados_interface/pp_FichaEmpreendimento/Comerc_reggov.asp>. Acesso em 28 fev. 2005.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Gerência de Controle das Informações. **Unidades habitacionais comercializadas até 2004 - R017 de 31.01.05**. São Paulo, 2005d. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Situação de aprovação dos empreendimentos**. São Paulo, 2005e. Disponível em: <http://portal/portalcdhu/portal.nsf/SAEIntranet_Rpt_Estado.rpt> Acesso em 22 fev. 2005.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Planejamento e Projeto. **Relatório CDHU - Programas Habitacionais 2003/2004**. São Paulo, 2005f. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Projetos Especiais. **Quadro síntese do Programa e Subprogramas Pró-Lar**. São Paulo, 2005g. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Planejamento Estratégico. Gerência de Controle de Informações. **Produção Habitacional CDHU 2003/2005**. Relatório Especial. São Paulo, 2005h. [Formato eletrônico. Arquivo ResEst/Pro_050228.xls].(mimeo)

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Planejamento Estratégico. **Plano de metas 2005-2006**. São Paulo, 2005i. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Gerência de Controle de Informações. **Unidades habitacionais comercializadas** - Interior, Município de São Paulo, e outros municípios da RMSP. São Paulo, 2005j. [Listagens especiais, Arquivo R012A_MÊS, de 30/05/05]. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), Superintendência de Planejamento Estratégico. **Desafios da parceria Estado-Município em programas habitacionais de interesse social: O Programa Autoconstrução** - um caso de intervenção em grande escala no Estado de São Paulo. São Paulo, 2005k. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Projetos Especiais. **Histórico do Programa Lotes Próprios na CDHU e suas potencialidades para a Política Habitacional do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2005l. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Planejamento Estratégico. Gerência de Planejamento Econômico. **Empreendimentos habitacionais - Custos de produção**. São Paulo, 2005m. (mimeo). (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Subsídios à campanha de negociação das dívidas 2005**. São Paulo, 2005n. [Formato eletrônico. Arquivo em Word for Windows]. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Gerência de Controle e Processamento. Núcleo de Processamento da Comercialização. **Renda da população atendida na RMSP segundo renda e forma de acesso: períodos 1994 a 1998, 1999 a 2001 e 2002 a 2004**. São Paulo, 2005o. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **A história da CDHU**. São Paulo, s.d. Disponível em: <<http://www.cdhu.sp.gov.br/http/instituicao/historia/historia.htm>>. Acesso em 30 fev. 2005p.

_____. Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA). **Região Metropolitana de São Paulo - Agenda para o desenvolvimento**. Versão preliminar. São Paulo, 2005q.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), Gerência de Planejamento Econômico. **Aplicação de Recursos 1995-2005**, out. 2005, São Paulo, 2005r (mimeo)

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Relatório de atividades - Gestão 2003-2004**. São Paulo, 2004a. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Projetos Especiais. **Produção CDHU - Empreendimentos/Atendimentos** - Base preliminar para o georeferenciamento das informações sobre a produção. São Paulo, 2004b. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Projetos Especiais. **Transformações da estrutura institucional do Estado relacionadas ao planejamento metropolitano e habitação**. São Paulo, 2004c. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Projetos Especiais. **Workshop Regularização Urbanística e Fundiária - Região Metropolitana de São Paulo**. Relatório Final. São Paulo, 2004d. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Contribuições para uma mudança de paradigma na condução da Política Estadual de Habitação de Interesse Social**. Minuta para discussão. Versão 2. São Paulo, 2004e. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Planejamento Empresarial. Gerência de Pesquisa Social. **Necessidades habitacionais no Estado de São Paulo - Proposta de estimativa para 2000 - Conceito de déficit ampliado**. São Paulo, 2004f. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Planejamento Estratégico. Gerência de Planejamento Econômico. **Empreendimentos habitacionais - Custos de produção**. São Paulo, 2004g. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Planejamento Estratégico/Gerência de Pesquisa Social. **SIHab - Sistema de Informações habitacionais: Padronização de Conceitos**. São Paulo, 2003a. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Gestão de Programas. **Relatório Gerencial - Jardim Mabel**. São Paulo, 2003b. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Assessoria de Imprensa. **Reflexos econômicos do Programa Pró-Lar**. São Paulo, 2003c. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Política de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2003d. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Planejamento e Projeto. Superintendência de Planejamento. **Plano de Atendimento Habitacional 1999/2002** – Proposta. São Paulo, 2002a. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Gestão de Programas. **Ação da CDHU na Várzea do Rio Tietê**. Apresentação ao Colegiado Gestor da APA do Rio Tietê. São Paulo, 2002b. [Formato eletrônico. Arquivo em ppt. Windows]. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Gerência de Supervisão e Orientação Social de Programas. **Programa Cabuçu de Cima**. Relatório Técnico. São Paulo, 2002c. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Gestão de Programas. **Programas Especiais - Desafios e características**. São Paulo, 2002d. [Arquivo de 06.01.02]. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Setores básicos de Intervenção do Programa de Atuação em Cortiços - PAC - Dados cadastrais e socioeconômicos Município de São Paulo**. São Paulo, 2002e. [CD-ROM].

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Sondagem sobre os condomínios da CDHU: Resultado da pesquisa piloto**. São Paulo: CDHU, 2002f. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Planejamento Empresarial. Gerência de Pesquisa Social. **Diagnóstico das condições habitacionais no Estado de São Paulo**. Relatório Final 015-2. Versão Revisada. São Paulo, 2002g. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Planejamento Empresarial. Gerência de Pesquisa Social. **Diagnóstico das condições habitacionais no Estado de São Paulo**. Relatório síntese. São Paulo, 2002h (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Planejamento e Projeto. Superintendência de Gestão de Programas. **Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga. Relatório Final de Avaliação - Ação CDHU**. São Paulo, 2001a. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Programa Guarapiranga – Ação CDHU: Impactos, Desafios e Recomendações para a atuação habitacional em áreas de Proteção dos Mananciais**. Apresentação realizada em 27 de abril de 2001 na Câmara Municipal de São Paulo pela Superintendência de Gestão de Programas. São Paulo, 2001b. [Formato eletrônico. Arquivo ppt. Windows].

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Gestão de contratos com mutuários e Gestão de créditos e cobrança**. São Paulo, 2001c. (Relatório do Grupo de Trabalho, criado por Ato do Presidente n. 023). (mimeo).

_____. Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA). **Sumário de dados da Grande São Paulo**. São Paulo, 2001d. [CD-ROM].

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Planejamento e Projeto. Superintendência de terras. **Minuta de Edital para aquisição de terrenos destinados à implantação de programas habitacionais de interesse social**. São Paulo, 2000a. [arquivo Conc__julho_00]. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Gerência de Supervisão e Orientação Social de Programas. **Programa Despoluição do Tietê**. São Paulo, 2000b. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Encontro Técnico- Empreitada Integral**. Apresentação. São Paulo, 2000c. [Formato eletrônico. Arquivo ppt, Windows]. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Gestão de Programas. **Programa de Urbanização Integrada Jardim Santo André – 1º Fórum Público: Apresentação do Estudo Preliminar e Estratégia de Intervenção**. São Paulo, 1999a. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Planejamento e Projeto. Superintendência de Planejamento. **Proposta de Plano de Ação - Período: 1999/2002**. São Paulo, 1999b. (mimeo)

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Gestão de Programas. **Participação dos Programas Especiais da Superintendência de Gestão de Programas no Plano de Ação - Período: 1999/2002**. São Paulo, 1999c. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Planejamento e Projeto. Superintendência de Planejamento e Controle. Gerência de Planejamento Econômico. **Custos de Produção - Empreendimentos Habitacionais CDHU**. v.I. São Paulo, 1999d. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Planejamento Estratégico. Gerência de Planejamento Econômico. **Custos de produção - Empreendimentos habitacionais CDHU**. São Paulo, 1999e. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Planejamento e Projeto. Superintendência de Gestão de Programas. **Programa Guarapiranga - Ação CDHU: Intervenções e Resultados**. São Paulo, 1998a. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Gestão – PAC. **Programa de atuação em cortiço - revisão / atualização**. São Paulo, 1998b. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Planejamento e Projeto. Superintendência de Planejamento. Gerência de Planejamento Estratégico. **Programas/Projetos/Ações Especiais CDHU**. São Paulo, 1997a. (mimeo)

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Planejamento e Projeto. Superintendência de Planejamento e Controle. Gerência de Planejamento Estratégico. **Indicadores de Atuação (1967–Agosto/1997)**. São Paulo, 1997b. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Gerência de Supervisão e Orientação Social de Programas. **Programa Fernão Dias**. Relatório Técnico. São Paulo, 1997c. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Gestão de Programas **Aluguel Social - Porque e para quem: Resumo das propostas**. São Paulo, 1997d. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Gerência de Planejamento Estratégico. **Glossário: Principais Programas Habitacionais e Linhas de Intervenção Propostas para o Estado de São Paulo**. São Paulo, 1997e. [Arquivo S_INFO_WW2512A de 04.09.97]. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Relatório de atividades - 1995-1996**. São Paulo, 1997f. (mimeo).

_____. Secretaria de Meio Ambiente (SMA). Coordenadoria de Planejamento Ambiental. **Memorial Descritivo - Pantanal da Zona Leste**. São Paulo, 1997g. (mimeo).

_____. **Lei Estadual n.9.866/97** - Uma nova Política de Mananciais: diretrizes e normas para a proteção e Recuperação das Bacias Hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo. Secretaria de Meio Ambiente (SMA), Coordenadoria de Planejamento Ambiental, São Paulo, 1997h.

_____. Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (EMPLASA). **Sumário de dados da Grande São Paulo**. São Paulo, 1997i. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Política Estadual de Habitação**: Resumo Executivo. São Paulo, 1996a. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Planejamento. Superintendência de Planejamento e Controle. Gerência de Planejamento Econômico. **Atuação do Governo do Estado de São Paulo na Área de Habitação**. São Paulo, 1996b. [Formato eletrônico. Arquivo S_INFO_WW1163]. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Curso de Formação em Mutirão - POLI-USP e Politécnica de Torino**. Relatório apresentado pela CDHU. São Paulo, 1996c. (Seminários, v.1). (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Gerência de Planejamento Estratégico. **Atuação da CDHU 1990/96**: Caracterização, pontos críticos e diretrizes preliminares para a formulação de política habitacional. São Paulo, 1996d. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Gerência de Pesquisa Social. Grupo Técnico de Planejamento. **Necessidades Habitacionais do Estado de São Paulo**. São Paulo, 1996e. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Planejamento e Projeto. Superintendência de Planejamento. Gerência de Planejamento Estratégico. **Caracterização dos Programas em Andamento e Proposta de novos Programas**. Versão Preliminar. São Paulo, 1995a. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Planejamento e Projeto. Superintendência de Planejamento. Gerência de Planejamento Estratégico. **Características dos Programas em andamento e Proposta de novos Programas**. São Paulo, 1995b. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Grupo de Trabalho criado pelo Ato do Presidente n.132 de 22.08.95. **Obtenção de Terras**. São Paulo, 1995c. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Planejamento e Projeto. Superintendência de Planejamento. Gerência de Planejamento Estratégico. **Aluguel Especial - Resumo Executivo**. São Paulo, 1995d. [arquivo S-INFO_WWW0082].(mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Planejamento e Projeto. Superintendência de Planejamento. Gerência de Planejamento Estratégico. **Necessidades habitacionais no Estado de São Paulo - Plano Referência para o atendimento habitacional**: notas explicativas. São Paulo, 1995e. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Planejamento. Gerência de Planejamento Estratégico. **Construção civil, emprego e atividade econômica**. São Paulo, 1995f. [Formato eletrônico. Arquivo S_INFO_WW0689, de 30.10.95]. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Planejamento e Projeto. Superintendência de Planejamento e Controle. Gerência de Planejamento Estratégico. **Custos Médios unitários de produção por programa**. São Paulo, 1995g. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Programas Habitacionais do Estado de São Paulo** – Atuação da Secretaria da Habitação e CDHU de 1991 a 1994. São Paulo, 1994a. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Planejamento e Projeto. Superintendência de Planejamento. Gerência de Planejamento Estratégico. **Programa Chamamento Empresarial - Subprograma Chamamento Pequeno Empreendimento**: subsídios para discussão. SH/CDHU – Minuta para Discussão. São Paulo, 1994b. (mimeo).

_____. Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (EMPLASA). Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (EMPLASA). **Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1993-2010 - Proposta**. São Paulo, 1994c.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Planejamento e Projeto. Superintendência de Planejamento. Gerência de Planejamento Estratégico. **Programas Habitacionais SH/CDHU – Plano de Ação 1993/1994**. São Paulo, 1993. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Planejamento e Projeto. Superintendência de Planejamento. Gerência de Planejamento Estratégico. **Programas Habitacionais SH/CDHU: Minuta para Discussão**. São Paulo, 1992. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Gerência de Pesquisa Social. Grupo Técnico de Planejamento. **Plano Referência para programas de moradias populares: prioridades e faixas recomendáveis de atendimento aos municípios do Estado**. Relatório preliminar. São Paulo, 1991a. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de desenvolvimento Sócio-Econômico. Gerência de Pesquisa Social. **Para entender como é feita a classificação das famílias - Programa SH3**. São Paulo, 1991b. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Atuação da CDHU na Área Habitacional Período 1987/90**. São Paulo, 1991c. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Diretoria de Desenvolvimento Sócio-Econômico. Gerência de Pesquisa Social. **Avaliação dos critérios de seleção e classificação das famílias cadastradas para o programa SH3**. Versão para discussão. São Paulo, 1991d. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Subsídios para a Política Habitacional do Estado de São Paulo**. Versão Preliminar para discussão. São Paulo, 1990. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). **Programa Habitacional do Estado de São Paulo - Programas em Andamento e Plano de Ação 89/91**. São Paulo, 1989a. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Superintendência de Terras. **Aspectos de viabilidade física e econômico financeira dos terrenos em processo de desapropriação na Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo, 1989b. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH). Diretoria Técnica. Superintendência de Terras. **Pesquisa sobre a disponibilidade de terrenos com até 5 hectares para a produção de habitações de interesse social**. São Paulo, 1988a. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH). Diretoria Técnica. Superintendência de Terras. **Conjuntos habitacionais na RMSP – Fatores físicos e ambientais que interferem nos critérios de implantação**. São Paulo, 1988b. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH). Diretoria Técnica/Superintendência de Terras. **Compilação de dados urbanísticos de conjuntos habitacionais e índices de ocupação**. São Paulo, 1988c. (mimeo).

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH). Diretoria Técnica. Superintendência de Terras. **Estudo de padrões de densidades habitacionais com vistas à avaliação e seleção de terras**. São Paulo, 1988d. (mimeo).

_____. Secretaria da Habitação (SH). Assessoria de Planejamento. **Plano Habitacional do Estado de São Paulo**. São Paulo, 1988e. (mimeo).

_____. Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (EMPLASA). **Políticas e diretrizes para o ordenamento do uso e da ocupação do solo na Região Metropolitana de São Paulo**. Revista do SPAM - Sistema de Planejamento, Diretoria de Desenvolvimento Urbano, São Paulo, n.14, p.19-27, jun. 1985.

_____. Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (EMPLASA). **Várzea do Rio Tietê: Disciplinamento do uso e ocupação do solo**. São Paulo, 1984. (mimeo).

_____. Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (EMPLASA). **O desafio metropolitano**. São Paulo, 1976. (Série Documentos, 1).

_____. Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP). Divisão de Estudos, Planejamento e Financiamentos. **Levantamento habitacional dos municípios do Estado de São Paulo até 1964**. São Paulo, 1964. (mimeo).

SÃO PAULO (Município). Câmara Municipal de São Paulo. **São Paulo Plano Diretor Estratégico. Cartilha de Formação**. 2. ed. São Paulo, 2003a.

_____. Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB). **Plano Municipal de Habitação**. Versão agosto 2003. São Paulo, 2003b. (mimeo).

_____. Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB). **Proposta de recuperação ambiental de conjunto habitacional da COHAB-SP em Itapevi**. São Paulo, 1989. (mimeo).

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. In: _____ (Org). **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Instituto Polis; Max Limonad, 1999. p. 63-126.

SCHIFFER, Sueli Ramos. A dinâmica urbana e socioeconômica da Região Metropolitana de São Paulo, 1975-1995. In: _____ (Org). **Globalização e estrutura urbana**. São Paulo: Hucitec; Fapesp, 2004. p. 166-195.

SCHMIDT, Benício Viero. **O Estado e a Política Urbana no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS; L&PM, 1983.

SECCO, Alexandre; SQUEFF, Larissa. A explosão da periferia. **Revista Veja**, São Paulo: Editora Abril, v. 34, n. 3, p. 95-99, 24 de janeiro, 2001.

SILVA, Paulo R. Guimarães. Qualidade de Vida no Meio Urbano: aspectos conceituais e metodológicos numa aproximação da problemática ambiental na gestão local. In: FISHER, Tânia (Org). **Gestão contemporânea – Cidades estratégicas e organizações locais**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

SLOMIANSKY, Adriana Paula. **Cidade Tiradentes**: A abordagem do Poder Público na construção da cidade, 2002. Dissertação (Mestrado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

SOARES, Geraldo Antonio. **A utopia liberal**: um ensaio sobre a historicidade do mercado como regulador econômico e social. Vitória, ES: Edufes, 2000.

SP ganha 1,1 mi de excluídos em 9 anos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 set. 2002, Caderno Cotidiano.

TASCHNER, Suzana Pasternak. **O desafio para a mensuração**. Textos técnicos para subsidiar a formulação nacional de interação urbana de assentamentos precários. Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Habitação, 03 e 04 de dezembro de 2003. Disponível na Internet <www.cidades.gov.br/media/TextoTecnicoSNH/SuzanaPasternak.pdf> Acesso em 20 out. 2005.

_____.; BÓGUS, Lucia. Como anda São Paulo. **Cadernos Metrópole Desigualdade e Governança**, São Paulo, Grupo de Pesquisa PRONEX, EDUC, n.1, p.9-87, 2004. Número especial.

_____.; _____. A cidade dos anéis. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org). **O Futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000. p. 247-284.

_____. São Paulo, moradia da pobreza e o redesenho da cidade. In: SAMPAIO, Maria Ruth (Org). **Habitação e cidade**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1998. p. 169-191.

_____. Habitação e demografia intra urbana em São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Campinas, v.7, n.1, p.3-34, jan./jun., 1990.

TOPALOV, Cristian. **La urbanizacion capitalista**: algunos elementos para su analisis. México: Edicol, 1979.

TORRES, Haroldo. A fronteira paulista. In: MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (Org). **São Paulo - segregação, pobreza e desigualdades sociais**. São Paulo: Senac São Paulo, 2005. p.101-119.

TRANI, Eduardo. **Política habitacional de interesse social no Estado de São Paulo**: crítica histórica e novos desafios. s.l., 2006. [Formato eletrônico. Arquivo em ppt. Windows].

URGÊNCIA de reativar a construção (A). Editorial. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 jun. 2004, p. A3.

VALÉRIO, Sonia Maria da Costa. **Análise da mudança na estrutura organizacional em empresa de atendimento habitacional à população de baixa renda**. 2003. Trabalho apresentado na disciplina Avaliação e Mudança na Estrutura Organizacional do Curso de Pós Graduação da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 2003.

VALLADARES, Lícia do Prado (org). **Repensando a habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

VALLE, Raul do. O Inferno da vida real. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 19 dez, 2004, Artigo, p. A2.

VETTER, David Michael; MASSENA, Rosa Maria Ramalho. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura urbana?. In: SILVA, L. A. Machado (Org). **Solo Urbano - Tópicos sobre o uso da terra**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p.49-77.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed., São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 2001.

_____. A terra como capital. **Espaço & Debates**, São Paulo, ano v, n. 16, p.BB, 1985.

WHATELY, Marussia; CUNHA, Pilar (Orgs). **Seminário Guarapiranga**: Proposição de ações prioritárias para garantir água de boa qualidade para abastecimento público. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006.

2. Legislação

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei n. 204 de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a exploração de Loterias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev.1967. p. 2349.

BRASIL. Lei n. 4.380 de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e sociedades de crédito imobiliário, as letras imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 set.1964. p. 8.089.

BRASIL. Lei n. 5.107 de 13 de setembro de 1966. Cria o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 set.1966.

BRASIL. Lei n. 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez.1979. p. 19457.

BRASIL. Lei n. 9.637 de 15.05.1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 mai. 1998. Retificação DOU - 25.05.98.

BRASIL. Lei n. 9.790 de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público, institui e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 mar.1999. p. 1.

BRASIL. Lei n. 9.785 de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21.06.1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis ns. 6.015, de 31.12.1973 (registros públicos) e 6.766, de 19.12.1979 (parcelamento do solo urbano). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 fev.1999. p. 5.

BRASIL. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul.2001.

BRASIL. Lei Complementar n. 14 de 08 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. (Constituição Federal - 1969). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jun. 1973. p. 5585.

BRASIL. Lei Complementar n. 20 de 01 de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 jun.1974. p. 7253.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 43.107 de 28 de fevereiro de 1964. Regulamenta a Caixa Estadual de Casas para o Povo - CECAP. **Diário Oficial da União**, SP, 01.mar.1964.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 15.468 de 07 de agosto de 1980. Dispõe sobre a desativação da Companhia Estadual de Casas Populares – CECAP. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 08 ago. 1980, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 16.512 de 19 de janeiro de 1981. Dispõe sobre a política de desconcentração do desenvolvimento industrial e urbano no Estado. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 20 jan.1981. Seção 1, p. 1

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 19.191 de 02 de agosto de 1982. Atribui competência à Secretaria dos Negócios Metropolitanos nos casos que especifica. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 03 de ago. de 1982. p. 10.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 21.592 de 03 de novembro de 1983. Cria a Secretaria Executiva de Habitação do Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 04 nov. 1983. Seção 1, p. 1. (Revogado).

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 22.061 de 28 de março de 1984. Dispõe sobre a vinculação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo - CDH. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 29 mar.1984. Seção 1, p. 1. (Revogado).

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 25.923 de 23 de setembro de 1986. Restabelece a Loteria Estadual sob a denominação de Loteria da Habitação. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 24 set. 1986. Seção 1, p. 3. (Revogado).

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 26.796 de 20 de fevereiro de 1987. Cria e organiza a Secretaria da Habitação e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 21 fev.1987. Seção 1, p. 3.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 27.606 de 13 de novembro de 1987. Altera a redação do decreto 25.923, de 1986. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 14 nov. 1987. Seção 1, p. 3.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 29.355 de 14 de dezembro de 1988. Altera a organização dos serviços da Administração Direta e Indireta do Estado: CDH, CEAGESP, CEDESP, CEPAM, CERET, CODASP, CODEC, COINCO, CONEI, Conselho Estadual do Idoso, Conselho Estadual de Juventude, Coordenadoria de Abastecimento, Coordenadoria da Indústria e Comércio, DOP, Departamento de Assentamento Fundiário, Departamento de Assistência Sindical e de Relações Empresariais, Departamento de Atividades Regionais, Departamento do Lazer do Trabalhador, Departamento de Recursos Humanos, Departamento de Regularização Fundiária, Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho, EMPLASA, EMTU, FUMEST, FUNDAP, Fundação Parque Zoológico, Paulistur, Seções de Higiene e Segurança do Trabalho, Secretaria do Abastecimento (extinção), Secretaria de Ação Comunitária (extinção), Secretaria da Agricultura e Abastecimento, Secretaria da Ciência e Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, Secretaria da Energia e Saneamento, Secretaria da Fazenda, Secretaria do Governo, Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, Secretaria da Indústria e Comércio (extinção), Secretaria do Interior, Secretaria da Justiça, Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria dos Negócios Metropolitanos, Secretaria de Obras, Secretaria da Promoção Social, Secretaria de Relações do Trabalho, Secretaria da Saúde, SUDELPA, SUTACO, Terrafoto. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 15 dez.1988. Retificação DOE-17.10.1988.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 29.803 de 05 de abril de 1989. Dispõe sobre as atividades de projeto e construção de prédios escolares. Revogado pelo Decreto n. 34.608, de 31 de janeiro de 1992. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 01 fev. 1992. Seção 1, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 30.052 de 15 de junho de 1989. Dispõe sobre a execução dos serviços técnicos especializados relativos à construção e ampliação de edifícios públicos estaduais, seus complementos, viadutos e obras de arte em geral e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 16 jun.1989. Seção 1, p. Retificação DOE-I-17.09.1989, p.1.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 33.130 de 15 de março de 1991. Altera a denominação da Secretaria de Economia e Planejamento e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 16 mar.1991. Seção 1, p.2.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 33.136 de 15 de março de 1991. Artigo 1º - A Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano passa a denominar-se Secretaria da Habitação. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 16 mar.1991. Seção 1, p. 3.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 7.450 de 16 de julho de 1991. Cria a Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 17 jul. 1991.p.3.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 33.499 de 10 de julho de 1991. Cria Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais - GRAPROHAB e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 11 de jul. 1991. Seção 1, p.3.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 34.399 de 18 de dezembro de 1991. Reorganiza a Secretaria da Habitação. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 19 dez.1991. Seção 1, p. 4.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 34.542 de 09 de janeiro de 1992. Confere atribuição à Secretaria da Habitação nos casos que especifica. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 10 jan.1992. Seção1, p. 3.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 34.608 de 31 de janeiro de 1992. Dispõe sobre a execução de serviços técnicos especializados relacionados com as finalidades da Companhia Paulista de Obras e Serviços - CPOS e de obras públicas do Estado. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 01 fev.1992. Seção 1, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 39.895 de 01 de janeiro de 1995. Transfere os Conselhos que especifica, altera a vinculação da EMLASA. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 01 jan. 1995. Seção 1, p. 4.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 42.710 de 26 de dezembro de 1997. Autoriza a permissão de uso, em favor da CDHU, de área pertencente ao DAEE. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 27 dez. 1997. Seção 1, p. 5.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 43.132 de 01 de junho de 1998. Institui o Programa de Atuação em Cortiços (PAC) e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 02 jun. 1998. Seção 1, p.1.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 46.549 de 18 de fevereiro de 2002. Regulamenta a Lei n. 10.871, de 10.09.2001, que dispõe sobre a Loteria Estadual de São Paulo, denominada Loteria da Habitação. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 19 fev. 2002. Seção 1, p. 2.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 45.564 de 01 de janeiro de 2003. Cria, na Secretaria de Economia e Planejamento, a Coordenação de Planejamento Metropolitano, transfere os Conselhos que especifica, altera a vinculação da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. – EMLASA **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 01 jan. 2003. Seção 1, p.2.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 47.817 de 09 de maio de 2003. Outorga competência à Secretaria da Habitação para proceder ao exame e à anuência prévia em relação a loteamentos ou desmembramentos localizados em Regiões Metropolitanas. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 10 mai. 2003. Seção 1, p.3.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 48.149 de 10 de outubro de 2003. Dispõe sobre a criação e funcionamento dos Conselhos Gestores das Áreas de Proteção Ambiental - APAs no Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 10 out. 2003. Seção 1, p. 6. Retificação DOE-I-02.10.2004, p. 1.

SÃO PAULO (Estado) Decreto n. 47.924 de 04 de julho de 2003. Autoriza a Secretaria da Habitação a, representando o Estado, celebrar convênios com os Municípios do Estado de São Paulo, visando a transferência de recursos para implementação do Programa Pró-Lar - Melhorias Habitacionais e Urbanas. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 05 jul. 2003. Seção 1, p. 2.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 48.982 de 27 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei n. 10.535, de 04.04.2000, que criou o Programa de Crédito para Compra de Terra, visando a construção de casas populares. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 28 set, 2004. Seção 1.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 483 de 10 de outubro de 1949. Cria, com sede nesta capital, a Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP), entidade autárquica, de patrimônio próprio. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 11 out. 1949. Revogada.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 10.262 de 30 de outubro de 1968. Autoriza a Caixa Estadual de Casas para o Povo, obter financiamento mediante garantias do Sistema Financeiro de Habitação. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 31 out.1968.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 898 de 18 de dezembro de 1975. Disciplina o uso do solo para proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hídricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 19 dez.1975. Retificação DOE 08.01.1976.

SÃO PAULO. (Estado). Lei n. 905 de 18 de dezembro de 1975. Autoriza o Poder Executivo a adotar medidas visando a participação do Estado no Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP, a constituir a Companhia Estadual de Casas Populares, CECAP, a transformar o Fundo Estadual de Financiamento de Habitação - FUNDHAB, a criar o Fundo de Habitação Popular de São Paulo - FUNDHAP - SP e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 19 dez.1975. Retificação DOE 08.01.1976.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 1.172 de 17 de novembro de 1976. Delimita as áreas de proteção relativas aos mananciais, cursos e reservatórios de água, a que se refere o artigo 2º da Lei n. 898, de 18.12.1975, estabelece normas de restrição de uso do solo em tais áreas. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 18 nov.1976.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 5.256 de 24 de julho de 1986. Restabelece a Loteria Estadual de São Paulo como Loteria da Habitação, e assegura aos Municípios 50% do resultado líquido na proporção de sua respectiva arrecadação. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 25 jul.1986. Seção 1, p.1.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 5.598 de 06 de fevereiro de 1987. Declara área de proteção ambiental regiões urbanas e/ou rurais dos Municípios de Salesópolis, Biritiba Mirim, Mogi das Cruzes, Suzano, Poá, Itaquaquecetuba, Guarulhos, São Paulo, Osasco, Barueri, Carapicuíba e Santana do Parnaíba. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 07 fev.1987. Seção 1, p.2.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 6.374 de 01 de março de 1989. Dispõe sobre a instituição do ICMS. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 02 mar.1989. Seção 1, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 6.556 de 31 de novembro de 1989. Dispõe sobre alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 01 dez.1989. Seção 1, p. 7. Retificação DOE-I 06.12.89.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 6.756, de 14 de março de 1990. Cria o Fundo de Financiamento e Investimento para o Desenvolvimento Habitacional e Urbano e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 15 mar. 1990. Seção 1, p.1. Retificação DOE-I 16.03.1990.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 7.646 de 26 de dezembro de 1991. Altera a Lei n. 6.556, de 30 de novembro de 1989, que disciplina a destinação de recursos do ICMS para a construção de casas populares, acrescenta dispositivos à Lei n. 6.374, de 01 de março de 1989, que dispõe sobre o ICMS e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 27 dez.1991. Seção 1, p.1. Retificação DOE-I 28.12.1991.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 7663 de 30 de dezembro de 1991 Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 31 dez.1991. Seção 1, p. 2/5.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 7.859 de 25 de maio de 1992. Dispõe sobre inserção de campo destinado ao registro de familiar portador de deficiência física, nas fichas de inscrição para aquisição de casa própria. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 26 mai. 1992. Seção 1, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 9.075 de 02 de fevereiro de 1995. Institui vedação aos mutuários ou beneficiários da política habitacional do Estado de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 03 fev. 1995. Seção 1, p.4. Retificação DOE-I 19.05.1995.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 9.142 de 09 de março de 1995. Dispõe sobre o financiamento do desenvolvimento de programas habitacionais sociais, destinados à população de baixa renda. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 10 mar. 1995. Seção 1, p. 5.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 9.331 de 27 de dezembro de 1995. Altera dispositivos da Lei n. 6.556, de 30.11.1989, relativa ao ICMS. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 28 dez.1995. Seção 1, p.8. Retificação DOE-I-05.01.1996.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 9.892 de 10 de dezembro de 1997 Institui a Política Estadual do Idoso (PEI), que tem por objetivo garantir ao cidadão com mais de sessenta anos, as condições necessárias para continuar no pleno exercício da cidadania. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 11 dez.1997. Seção 1, p.2.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 10.310 de 12 de maio de 1999. Dispõe sobre sorteio de imóveis da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 13 mai. 1999. Seção 1, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 10.334 de 30 de junho de 1999. Institui diretrizes para a realização de convênios sobre projetos alternativos de lotes urbanizados para habitação popular. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 01 jul.1999. Seção 1, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 10.365 de 02 de setembro de 1999. Autoriza o Estado de São Paulo a implantar Programa de Locação Social na forma que especifica. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 03 set.1999. Seção 1, p. 2.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 10.535 de 04 de abril de 2000. Cria o Programa de Crédito para Compra de Terra, visando a construção de casas populares. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 05 abr. 2000. Seção 1, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 10.844 de 05 de julho de 2001. Dispõe sobre a comercialização pelo Estado de imóveis populares, reservando percentagem para portadores de deficiência ou famílias de portadores de deficiência. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 06 jul. 2001. Seção 1, p. 2.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 10.871 de 10 de setembro de 2001. Dispõe sobre a Loteria da Habitação no Estado de São Paulo. **Diário da Assembléia Legislativa**, São Paulo, SP, 11 set. 2001. p. 5.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 11.023 de 28 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a reserva de 4% (quatro por cento) de todos os imóveis populares para serem comercializados com policiais civis e militares. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 29 dez. 2001. Seção 1, p. 4.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 11.025 de 28 de dezembro de 2001. Dispõe sobre o Programa da Moradia Indígena – PMI. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 29 jan. 2001. Seção 1, p. 4.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 11.818 de 03 de janeiro de 2005. Altera a Lei n. 11.023, de 28 de novembro de 2001, que dispõe sobre a reserva de 4% (quatro por cento) de todos os imóveis populares para serem comercializados com policiais civis e militares. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 04 jan. 2005. Seção 1, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n. 760 de 01 de agosto de 1994. Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 01 set. 1994.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n. 815 de 30 de julho de 1996. Cria a Região Metropolitana da Baixada Santista e autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, a criar entidade autárquica e a instituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista. Artigo 1º - Fica criada a Região Metropolitana da Baixada Santista como unidade regional do Estado de São Paulo, compreendida pelo agrupamento dos Municípios de Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 31 jul. 1996. Seção 1, p. 1. Retificação DOE 02.08.1996.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n. 853 de 23 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEM. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 24 dez. 1998. Seção 1, p. 3.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n. 870 de 19 de junho de 2000. Cria a Região Metropolitana de Campinas, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas e autoriza o Poder Executivo a instituir entidade autárquica, a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Campinas **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 20 jun. 2000. Seção 1, p. 2.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n. 946 de 23 de setembro de 2003. Cria, com fundamento no artigo 18 da Lei Complementar nº 870, de 19 de junho de 2000, a Agência Metropolitana de Campinas - AGEMCAMP, vinculada à Secretaria dos Transportes Metropolitanos. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 24 set. 2003. p. 2

SÃO PAULO (Município). Lei n. 13.340 de 13 de setembro de 2002. Regulamenta o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE). **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP, 14 de setembro de 2002.

SÃO PAULO (Município). Decreto n. 44.667 de 26 de abril de 2004. Regulamenta as disposições da Lei n. 13.430, de 13 de setembro de 2002, que institui o Plano Diretor Estratégico, relativas às Zonas Especiais de Interesse Social e aos respectivos Planos de Urbanização, e dispõe sobre normas específicas para a produção de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social, Habitação de Interesse Social e Habitação do Mercado Popular. **Diário Oficial do Município**, São Paulo, SP, 27 de abril de 2004.

APÊNDICES

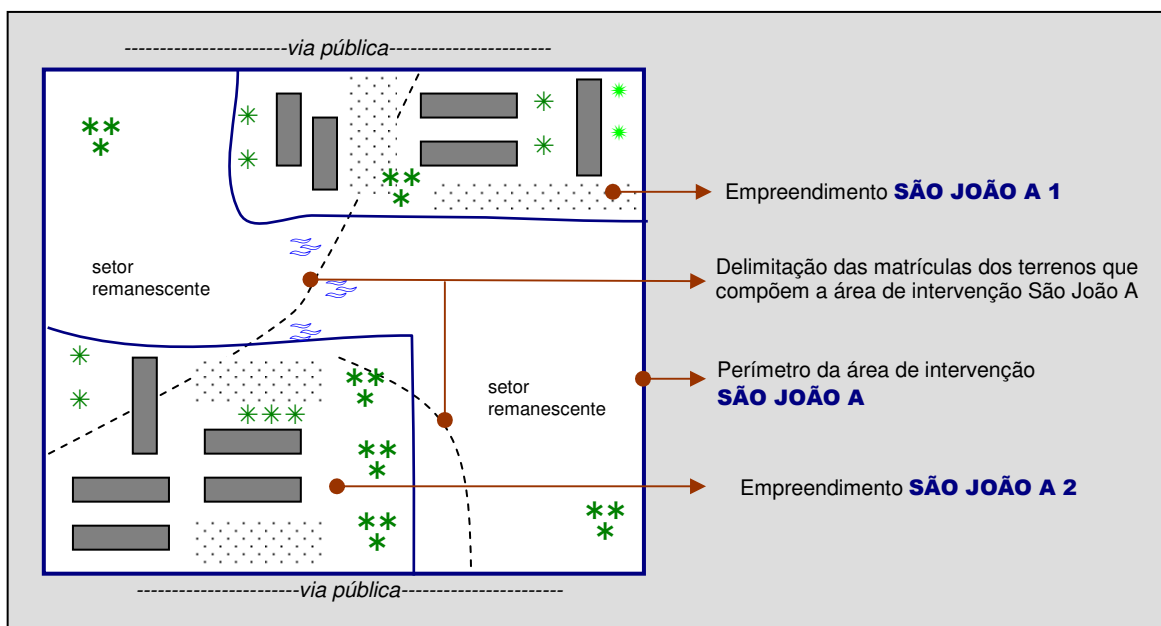
APÊNDICE A - Definições de terreno comprometido com a produção da Política Estadual de Habitação e de área de intervenção consideradas

Considera-se terreno comprometido com a produção da Política Estadual de Habitação na RMSP a área de Intervenção que em dezembro de 2004 possuía uma ou mais das seguintes situações:

- Atendimento entregue, e/ou
- Atendimento com obras contratadas em execução, e/ou
- Atendimento com obras contratadas com OIS – Ordem de Início de Serviço, embora sem início efetivo da obra, ou
- Terreno que naquela data estava em aquisição pela CDHU ou já fazia parte do patrimônio desta Cia.

No âmbito deste estudo, considera-se área de intervenção o terreno comprometido com a produção da Política Estadual de Habitação na RMSP que é fisicamente determinado no espaço, com endereço definido e resultante de loteamento já realizado e que define um único polígono de intervenção. Pode conter um ou mais empreendimentos (com atendimentos entregues, em obras ou previstos), ser um terreno do patrimônio da CDHU, ou em processo de aquisição pela Cia., sem nenhum empreendimento. Pode conter uma ou mais matrículas de terrenos, ou se originar remembramento, passando a ter uma nova matrícula, conforme Esquema 5.

Esquema 5 : Área de Intervenção hipotética formada por 3 (três) matrículas) com 2 (dois) empreendimentos entregues e 2 (dois) setores remanescentes para futuras intervenções



O conceito de área de intervenção adotado segue aquele que comumente as áreas técnicas da Cia identificam como sendo o vazio urbano viabilizado para intervenção da Política Estadual de Habitação na RMSP, conhecido como um dos terrenos da CDHU.

As exceções quanto ao uso do conceito adotado são:

- Quando duas ou mais áreas de intervenção contíguas compõem uma mesma fase de projeto e de contratação de obras e que não é possível sua individualização para o cálculo da quantificação da produção. Consideram-se estas áreas como uma única área de intervenção.
- Os 678 lotes da CDHU que compõe a área SP-Jd. Mabel.

Para os casos de acesso a moradia através da oferta de financiamento via Carta de Crédito, o conceito de área de intervenção não se aplica.

NOME: Considera-se o nome que consta do banco de informações da Superintendência de Terras da CDHU. Como regra, utiliza-se o nome do município acompanhado de uma letra (ex: Santo André A; São Bernardo K) e para o Município de São Paulo, acrescenta-se a sigla SP, seguido do nome do distrito ou do bairro, acompanhado ou não de uma letra (ex: SP-Campo Limpo A).

As exceções são:

- Quando duas ou mais áreas de intervenção contíguas compõem uma mesma fase de projeto e de contratação de obras, não sendo possível sua individualização para o cálculo da quantificação da produção. Consideram-se estas áreas como uma única área de intervenção e o seu nome recebem duas letras (ex: SP-Butantã E/F).
- Casos de aquisição por meio de licitação de Empreitada Integral que um número acompanha a letra para identificar lotes de licitações em um mesmo município ou distrito (ex: Itapevi A1).

PORTE: Considera-se porte da área a sua superfície em metro quadrado, conforme consta na matrícula do Registro de Imóveis. Na sua indisponibilidade, adota-se a superfície do levantamento topográfico. Cabe registrar que ambos os valores apresentam uma margem de imprecisão:

- Os dados da matrícula carregam imprecisões por se tratarem, na sua grande maioria, de terrenos remanescentes de loteamentos implantados a mais de 40 anos sem o rigor almejado;

- Os dados de topografia, freqüentemente, limitam-se aos setores de uma fase de projeto não registrando a área total adquirida pela CDHU, que pode incluir setores *non aedificante*, áreas de preservação ambiental e outras não passíveis de ocupação para fins habitacionais.

A determinação precisa da superfície de todas as áreas de intervenções exigiria uma pesquisa de envergadura associada a levantamentos de campo, o que foge ao escopo desta tese.

FORMA DE AQUISIÇÃO: Adotam-se as cinco formas de aquisição registradas nos controles da Superintendência de Terras da CDHU:

- 1) Compra direta pela CDHU;
- 2) Compra através de licitação da EI – Empreitada Integral (licitação de compra de conjuntos habitacional a ser construído, incluindo terreno);
- 3) Desapropriação através de DIS – Decreto de Desapropriação de Interesse Social
- 4) Doação de prefeituras, associação de moradores, entre outros;
- 5) Integralização de patrimônio.

ANO DE OBTENÇÃO: Considera-se:

- O ano do Registro no Cartório de Imóveis: para os casos de compra/venda, doação e internalização do patrimônio;
- O ano da publicação do DIS – Decreto de Desapropriação de Interesse Social: para os casos de desapropriação: para os casos de aquisição por meio de desapropriação.

Para os casos de terrenos em processo de aquisição em dezembro de 2004 considera-se:

- Período pós 2004: para os casos sem intervenção ou apenas com intervenções programadas ou contratadas;
- 3 (três) anos antes da fase primeira fase de entrega: para os casos com atendimentos entregues (tempo médio da análise do terreno, elaboração de projetos, licitação a execução de obras);
- 2 (dois) anos antes do ano de início da obra: para os casos de atendimentos em obras (tempo médio da análise do terreno, elaboração de projetos, licitação das obras a emissão da OIS – Ordem de Início de Serviço).

APÊNDICE B – Definição de empreendimento considerada na sistematização dos dados

Considera-se empreendimento uma fase de projeto que defini uma fase execução de obra. Não é passivo o entendimento do que seja um empreendimento nos diversos controles da produção existentes na CDHU.

Identificam-se três conceitos de empreendimento nos controles da produção da CDHU, que correspondem aos estágios principais da produção habitacional (aquisição de terreno, execução de projeto e execução das obras). Assim, empreendimento pode ser:

1. O terreno viabilizado pela CDHU para a produção habitacional, podendo conter uma ou mais matrícula (*segundo a Superintendência de Aprovação e Terras/CDHU*);
2. Parte ou todo do terreno que compõem um determinado projeto, podendo conter um ou mais condomínios (*segundo a Superintendência de Projeto/CDHU*);
3. Conjunto de edificações que compõem um contrato de obra, podendo abarcar parte ou o todo de um projeto (*segundo a Superintendência de Obras/CDHU*).

O AP – Ato do Presidente n. 145 de 31.10.1998 define empreendimento o que se considera área de intervenção e fase de empreendimento o que se considera como empreendimento:

Conceito de empreendimento pelo AP/145:

Empreendimento será definido por um ou mais atendimentos que resultam em intervenção física (obra) ou intervenção indireta (regularização fundiária) numa determinada área (terrenos com endereço definido, já loteado)

O empreendimento pode ser resultante de uma única matrícula de terrenos, ou se originar de várias glebas unificadas, passando a ter uma nova matrícula. Em casos de loteamentos já averbados, não é necessária a unificação da matrícula.

[...] O Empreendimento deverá receber o nome do município, e distrito quando existir, seguido de uma letra em ordem seqüencial representando a quantidade de empreendimento já realizados pelo município. (São Paulo, 1998 Anexo I, item 06, pág. 3-10).

Conceito de fase de empreendimento pelo AP/145:

É o todo ou parte de um empreendimento, delimitado urbanisticamente na etapa de projeto, em função do número de unidades habitacionais autorizado e aprovado no estudo de pré viabilidade do empreendimento.

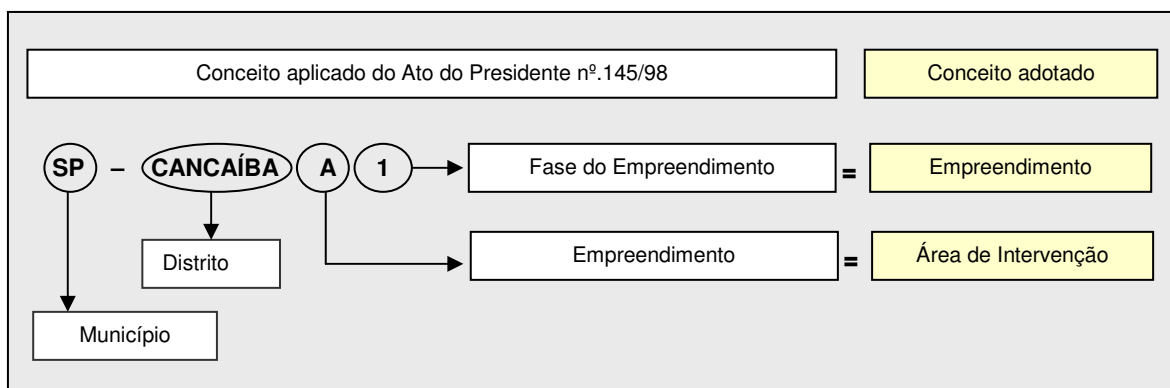
Cada empreendimento tem pelo menos uma fase (podendo ser fase única – Ex: A1).

[...] Cada fase do empreendimento excepcionalmente pode ter diversas parcelas comercializáveis. (Ibidem, Anexo I, item 07, p. 4-10).

Ressalta-se que as definições do AP/145 para empreendimento não foram adotadas pelos controles técnicos, a não ser em caráter de exceção pelo setor de aprovação quando, para fins de aprovação nos órgãos competentes, é considerado o parcelamento integral de um terreno.

A noção de empreendimento adotada é aquela utilizada nos diversos controles operacionais e gerenciais da Cia. o que confere facilidades operacionais na coleta e na sistematização dos dados.

Esquema 6: Relação entre os conceitos de fase de empreendimento e de empreendimento considerados no AP nº145 com os conceitos de empreendimento e de área de intervenção adotados



As exceções são:

- Casos de empreendimentos realizados especialmente até a metade da década de 90, cujos nomes não se identificam com o nome do município ou distrito, como podem conter ao lado do nome tanto uma letra quanto um número, como ambos;
- Os sete lotes de contratação de obras urbanização de favelas do Programa Guarapiranga. Considera-se cada lote de contratação de obras um empreendimento, embora estes lotes agreguem vários núcleos de favelas.

NOME: Adota-se o nome que consta do banco da Gerência de Controle de informações da CDHU. Como regra adotada, o empreendimento recebe o nome do município ou distrito quando existir, seguido de uma letra e de um número em ordem seqüencial representando a quantidade de empreendimento já realizada na área de intervenção, a exceção dos casos de empreendimentos realizados até a metade da década de 90.

Nos casos de recuperação de dados sobre empreendimentos que não constam no banco da GCI, adota-se:

- Para os empreendimentos entregues: o nome considerado no Relatório de Situação de Aprovação dos Empreendimentos da CDHU – Região Administrativa: METROPOLITANA de 22 fev. 2005 (realizado pela Superintendência de Aprovação/CDHU);
- Para os demais casos: o nome considerado no Relatório Mensal da Programação da Produção de janeiro de 2005 (realizado pela Superintendência de Planejamento e Controle/CDHU).

APÊNDICE C – Modalidades de execução consideradas na sistematização global dos dados

Nos controles de dados da CDHU, identificam-se dois grupos de modalidades de execução que expressam conteúdos diferentes: 1) Diz respeito à forma de execução das obras: empreitada global, mutirão etc.; 2) Refere-se ao tipo de atendimento habitacional: lote urbanizado; compra de lote; carta de crédito e regularização de assentamentos. Com relação ao primeiro grupo, existe, um conjunto de intervenções que constam como realizadas por meio da modalidade de execução empreitada global, mas dizem respeito a intervenções de caráter distinto desta modalidade. Para este, incorporou-se um codinome à sigla EG (Empreitada Global) visando melhor qualificar a intervenção realizada, conforme Quadro 69.

Quadro 69: Modalidade de execução oficial e modalidade de execução adotada

MODALIDADE DE EXECUÇÃO adotada		ATENDIMENTO HABITACIONAL
EMPREITADA GLOBAL	1. EG - EMPREITADA GLOBAL	Uh's em conjuntos habitacionais ou condomínios construídos em terrenos urbanizados vagos, por meio de licitação de empreiteira , incluindo mão de obra e material de construção. Conforme o caso, pode ser realizada uma ou várias licitações.
	2. EG - SUBSTITUIÇÃO DE MORADIAS (total)	Uh's em conjuntos habitacionais ou condomínios construídos em áreas objeto de erradicação de assentamentos precários / favelas através de EG, incluindo, na maioria das vezes, derrubada de barracos e construção de alojamentos provisórios para as famílias permanecerem durante as obras das novas moradias.
	3. EG - SUBSTITUIÇÃO DE MORADIAS – URBANIZAÇÃO (parcial)	Uh's isoladas, ou em condomínios horizontais ou verticais, construídas em favelas urbanizadas em setores cujas moradias possuíam tal grau de precariedade, exigindo sua substituição por novas moradias ou setores de terrenos liberados devido à reorganização do traçado urbano do assentamento original
	4. C/V-COMPRA /VENDA DE LOTE	Compra de lotes urbanos unifamiliares pela CDHU , e vendidos aos beneficiários através de financiamento.
	5. EG – URBANIZAÇÃO	Urbanização de favelas: dotação de infra-estrutura urbana – saneamento, energia elétrica, sistema viário, drenagem etc.; equipamentos urbanos – escolas, centros comunitários, entre outros, podendo envolver melhorias habitacionais e eventualmente a substituição de algumas uh's, mas sem se constituir em setor significativo, bem como ações de regularização urbanística e fundiária.
	6. EG – REGULARIZAÇÃO	Regularização fundiária: predominância de ações de caráter administrativo visando à regularização urbanística e fundiária, podendo envolver a execução de obras ou serviços complementares de infra-estrutura urbana e de melhorias habitacionais através de licitação em EG ou outra modalidade de execução.
	7. EI - EMPREITADA INTEGRAL (2)	Uh's em conjuntos habitacionais ou condomínios construídos em terrenos urbanizados vagos por meio de licitação de empreendimento a ser construído por empresa construtora incluindo terreno, projeto, obras, mão de obra e material de construção.
7. EI - EMPREITADA INTEGRAL (3)		

continua

continua

MODALIDADE DE EXECUÇÃO adotada	ATENDIMENTO HABITACIONAL
8. MUT – MUTIRÃO (3)	Uh's em conjuntos habitacionais ou condomínios construídos em terrenos urbanizados vagos, sendo as edificações construídas por meio de sistema de mutirão e auto gestão realizada por associações comunitárias, podendo realizar os projetos, com recursos repassados pela CDHU. Os terrenos infraestruturados para a construção de moradias em mutirão podem ser promovidos pela CDHU, por meio de EG, ou pela Prefeitura Municipal.
9. AC – AUTOCONSTRUÇÃO (3)	Uh's em conjuntos habitacionais, condomínios ou loteamentos, sendo as edificações construídas através de auto construção gerenciada pela Prefeitura que também, via de regra, assume a responsabilidade pela execução das obras de infra-estrutura, quando for o caso. Cabe à CDHU repassar recursos para o material de construção
10. LU - LOTE URBANIZADO (3)	Produção de lotes urbanizados unifamiliares em loteamento/parcelamento ou condomínio residencial dotado de infra-estrutura por meio de EG or repasse de recursos para o município construir em sub-empitada (contratação de empreiteira)
11. CC - CARTA DE CRÉDITO (3)	Concessão de crédito diretamente à família para a compra de uh pronta existente no mercado.

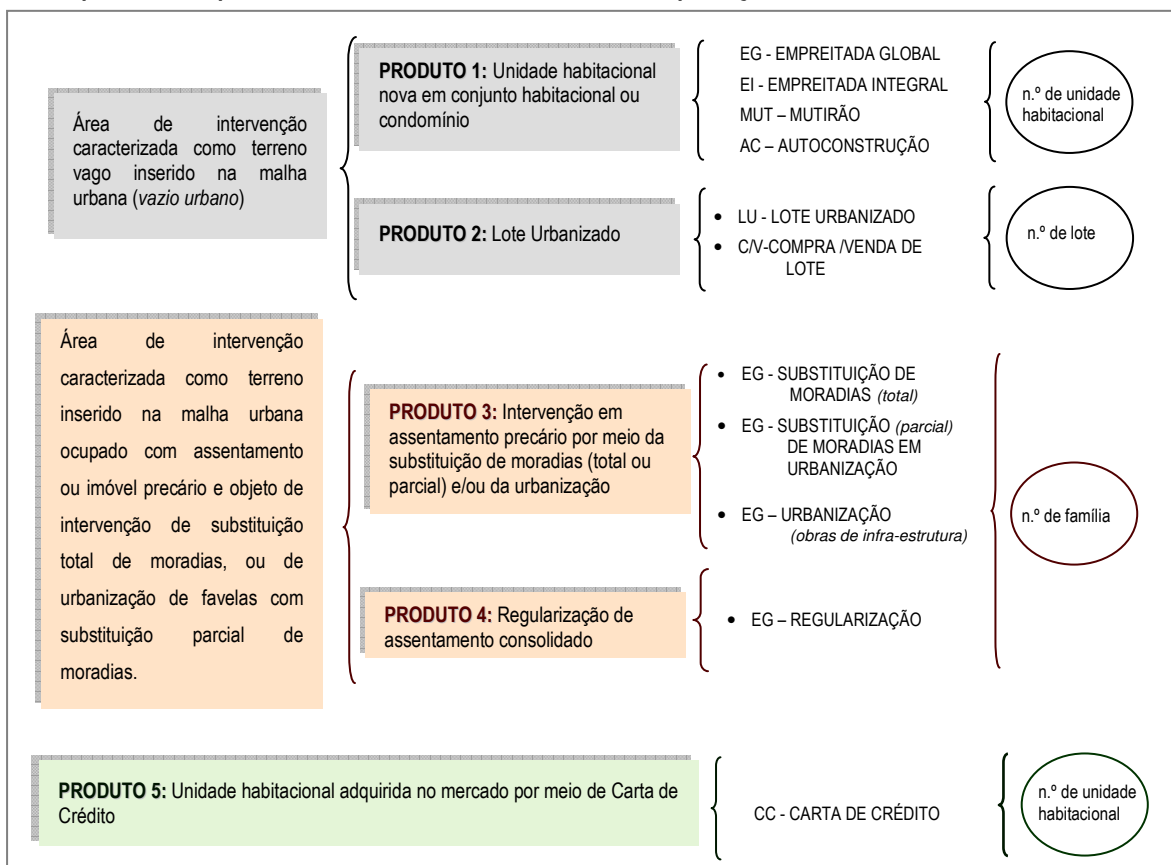
NOTAS:

(1) Consideram-se oficiais as modalidades de execução que contam nos registros disponíveis na Gerência de Controle de Informações e nos Relatórios Mensais da Programação da Produção - Programa PRO-LAR, Gerência de Planejamento Estratégico, CDHU, dez 2004 e jan 2005;

(2) No caso dos empreendimentos realizados pelo Programa Chamamento Empresarial, embora tenham característica de EI - Empreitada integral, a CDHU adotou para a contratação das obras, o modelo de contrato similar ao utilizado nas obras realizadas de EG - Empreitada Global. Por esta razão foram, erroneamente, computados nos controles oficiais como EG (Disponível em: <http://odhunt27/relat/dados_interface/pp_FichaEmpreendimento/Comerc_reggov.asp>. Acessado em 29 fev. 2005);

(3) Modalidade de execução oficial é igual à modalidade de execução adotada

Esquema 7: Relação entre área de intervenção, produto, modalidade de execução passível de ocorrência em cada produto e respectiva unidade de dimensionamento de sua produção.



APÊNDICE D – Programas habitacionais considerados na sistematização global dos dados

Para a sistematização dos dados segundo programa adota-se os programas registrados no banco de dados da Gerência de Controle de Informação (GCI) (SÃO PAULO, 2005b). Nos casos de registro de empreendimentos em terrenos comprometidos com a produção da CDHU que não constavam do banco de dados da GCI, adota-se, conforme segue:

- Empreendimento Mauá B: Registros da Superintendência de Aprovação de Empreendimentos e de Terras / Núcleo de Apoio Técnico;
- Empreendimentos dos Programas Especiais: Registros da Superintendência de Gestão de Programas para o período nov.97 a ago.03;
- Empreendimentos dos Programas de Urbanização de Favelas: Registros da Superintendência de Gestão de Ação em Favelas período 2003 a 2004;
- Demais Empreendimentos: Registros da Superintendência de Planejamento e Controle, para os empreendimentos programados.

Cabe registrar que a produção entregue até dezembro de 2004 do Programa República da Melhor Idade (*128 apto do empreendimento SP-Cambuci A*) e do Programa Funcionário Público (*256 aptos dos empreendimentos SP-Mooca C e E*) estão registrados no Programa Pró Lar Núcleo por Empreitada / Modalidade EI – Empreitada Integral.

Dados da produção de Programas que tiveram referências transitórias nos controles oficiais da CDHU nos diferentes momentos da história da Política Estadual de Habitação como os Programas “Convênio com a Prefeitura de São Paulo”, “Reassentamento”, “Habitar - Brasil”, entre outros, não foram considerados na sistematização dos dados gerais. O universo de programas consolidado em dezembro de 2004 segue no Quadro 70.

Quadro 70 : Programas da Política Estadual de Habitação na RMSP, com produção sistematizada, no âmbito da pesquisa

ANO DE LANÇAMENTO DO PROGRAMA	SIGLA DO PROGRAMA	PROGRAMA HABITACIONAL	PERÍODO DA ENTREGA
1967	CEE	FINANCIAMENTO DA CAIXA ECONOMICA DO ESTADO DE SÃO PAULO / COMERCIALIZAÇÃO CECAP	1972/1980
1981	PROFILURB	PROGRAMA DE FINANCIAMENTO DE LOTES URBANIZADOS	1983/1983
1983	PMH	PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO	1988/1993
1987	SH1	SH1	1988/1992
1990	SH3	SH3	1992/1997
1991	MUT	MUTIRÃO	1996/2002
1992	AS	ALUGUEL SOCIAL	1992/1994
	GUA	PROGRAMA DE SANEAMENTO AMBIENTAL DA BACIA DO GUARAPIRANGA	1998/2002
1993	SH4	SH4	1996/1999
	CE	CHAMAMENTO EMPRESARIAL	1997/2004
1994	CCR	CARTA DE CRÉDITO	1996/1997
1997	SM	SONHO MEU	2000/2003
1998	PAC	PROGRAMA DE ATUAÇÃO EM CORTIÇO	2001/2002
2002	SSPSP	SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO	2002/2004
2003	PLAFR	PRÓ-LAR ATUAÇÃO EM FAVELAS E ÁREAS DE RISCO	2002/2004
	PLMUT	PRÓ-LAR MUTIRÃO ASSOCIATIVO	2002/2004
	PLCOR	PRÓ-LAR ATUAÇÃO EM CORTIÇO	2003/2004
	PLNHE	PRÓ-LAR NÚCLEO HABITACIONAL POR EMPREITADA	2003/2004
1967/2004	Total		1972/2004

Fonte: SÃO PAULO, 1990, 1991c, 1992, 1996d, 1997d, 1997e, 1997f, 1998a, 1998b, 1999c, [2003?], 2005g, 2005l, 2006d, 2006f

leitura de anel com a de eixo metropolitano e o mapa 8 a espacialização esquemática dos recortes territoriais adotados.

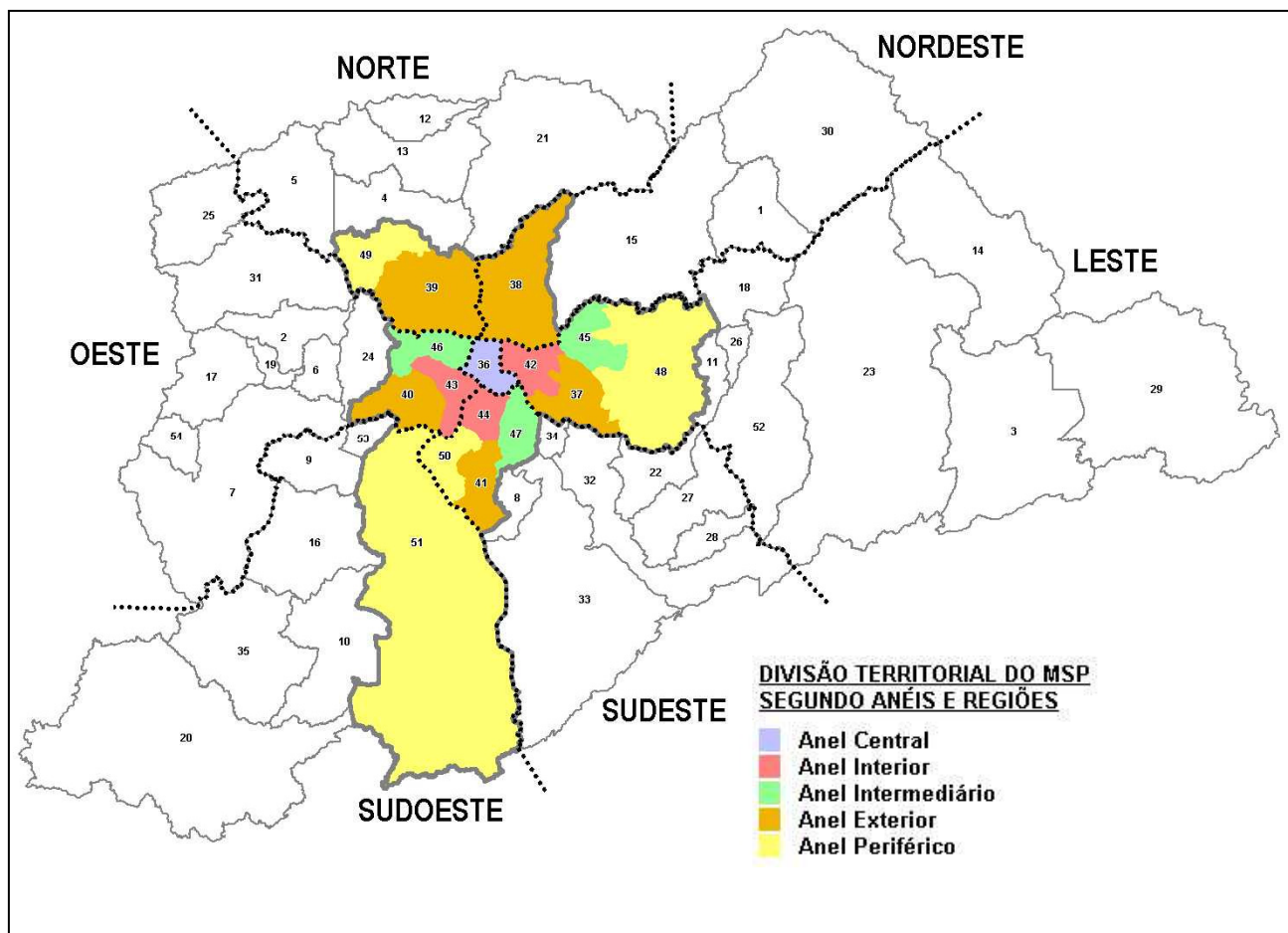
Quadro 71: Recorte territorial adotado para o Município de São Paulo indicando as Subprefeituras e Distritos correspondentes

RECORTE TERRITORIAL MSP		SUBPREFEITURA	DISTRITOS
CENTRAL		Sé	Bela Vista, Bom Retiro, Cambuci, Consolação, Liberdade, República, Santa Cecília e Sé
INTERIOR	LESTE	Moóca	Água Rasa, Belém, Brás, Moóca, Pari e Tatuapé
	OESTE	Pinheiros	Alto de Pinheiros, Itaim Bibi, Jardim Paulista e Pinheiros
	SUDESTE	Vila Mariana	Moema, Saúde e Vila Mariana
INTERMEDIÁRIO	LESTE	Penha	Artur Alvim, Cangaíba, Penha e Vila Matilde
	OESTE	Lapa	Barra Funda, Jaguará, Jaguaré, Lapa, Perdizes e Vila Leopoldina
	SUDESTE	Ipiranga	Cursino, Ipiranga e Sacomã
EXTERIOR	LESTE	Aricanduva	Aricanduva, Carrão, Vila Formosa
		Vila Prudente / Sapopemba	Sapopemba, Vila Prudente e São Lucas
	NORDESTE	Santana/Tucuruvi	Mandaqui, Santana e Tucuruvi
		Tremembé / Jaçanã	Jaçanã e Tremembé
		Vila Maria / Vila Guilherme	Vila Guilherme, Vila Maria e Vila Medeiros
	NORTE	Pirituba	Jaraguá, Pirituba e São Domingos
		Freguesia / Brasilândia	Brasilândia e Freguesia do Ó
		Casa Verde / Cachoeirinha	Cachoeirinha, Casa Verde e Limão
	OESTE	Butantã	Butantã, Morumbi, Raposo Tavares, Rio Pequeno e Vila Sônia
	SUDESTE	Jabaquara	Jabaquara
Cidade Ademar		Cidade Ademar e Pedreira	
PERIFÉRICO	LESTE	Ermelino Matarazzo	Ermelino Matarazzo e Ponte Rasa
		São Miguel	Jardim Helena, São Miguel e Vila Jacuí
		Itaim Paulista	Itaim Paulista e Vila Curuçá
		Itaquera	Cidade Líder, Itaquera, José Bonifácio e Parque do Carmo
		Guainazes	Guainazes e Lajeado
		São Mateus	Iguatemi, São Mateus e São Rafael
		Cidade Tiradentes	Cidade Tiradentes
	NORTE	Perus	Anhanguera e Perus
	SUDESTE	Santo Amaro	Campo Belo, Campo Grande e Santo Amaro
	SUDOESTE	Campo Limpo	Campo Limpo, Capão Redondo e Vila Andrade
		M' Boi Mirim	Jardim Ângela e Jardim São Luís
		Parelheiros	Marsilac e Parelheiros
		Socorro	Cidade Dutra, Grajáú e Socorro

Quadro 72: Recortes territoriais adotados para a sistematização da produção da Política Estadual de Habitação da RMSP segundo localização

EIXO METROPOLITANO	MUNICÍPIO	RECORTE TERRITÓRIAL	Nº MAPA
CENTRO 1 recorte territorial	SÃO PAULO	CENTRAL CENTRO	36
	LESTE 12 recortes territoriais	BIRITIBA MIRIM	BIRITIBA MIRIM
FERRAZ DE VASCONCELOS		FERRAZ DE VASCONCELOS	11
GUARAREMA		GUARAREMA	14
ITAQUAQUECETUBA		ITAQUAQUECETUBA	18
MOGI DAS CRUZES		MOGI DAS CRUZES	23
POÁ		POÁ	26
SALESÓPOLES		SALESÓPOLES	29
SÃO PAULO		EXTERIOR LESTE	37
		INTERIOR LESTE	42
		INTERMEDIÁRIO LESTE	45
		PERIFÉRICO LESTE	48
SUZANO		SUZANO	52
NORDESTE 4 recortes territoriais	ARUJÁ	ARUJÁ	1
	GUARULHOS	GUARULHOS	15
	SANTA ISABEL	SANTA ISABEL	30
	SÃO PAULO	EXTERIOR NORDESTE	38
NORTE 7 recortes territoriais	CAIEIRAS	CAIEIRAS	4
	CAJAMAR	CAJAMAR	5
	FRANCISCO MORATO	FRANCISCO MORATO	12
	FRANCO DA ROCHA	FRANCO DA ROCHA	13
	MAIRIPORÁ	MAIRIPORÁ	21
	SÃO PAULO	EXTERIOR NORTE	39
		PERIFÉRICO NORTE	49
OESTE 12 recortes territoriais	BARUERI	BARUERI	2
	CARAPICUÍBA	CARAPICUÍBA	6
	COTIA	COTIA	7
	ITAPEVI	ITAPEVI	17
	JANDIRA	JANDIRA	19
	OSASCO	OSASCO	24
	PIRAPORA DO BOM JESUS	PIRAPORA DO BOM JESUS	25
	SANTANA DE PARNAIBA	SANTANA DE PARNAIBA	31
	SÃO PAULO	EXTERIOR OESTE	40
		INTERIOR OESTE	43
		INTERMEDIÁRIO OESTE	46
	VARGEM GRANDE PAULISTA	VARGEM GRANDE PAULISTA	54
SUDESTE 11 recortes territoriais	DIADEMA	DIADEMA	8
	MAUÁ	MAUÁ	22
	RIBEIRÃO PIRES	RIBEIRÃO PIRES	27
	RIO GRANDE DA SERRA	RIO GRANDE DA SERRA	28
	SANTO ANDRÉ	SANTO ANDRÉ	32
	SÃO BERNARDO DO CAMPO	SÃO BERNARDO DO CAMPO	33
	SÃO CAETANO DO SUL	SÃO CAETANO DO SUL	34
	SÃO PAULO	EXTERIOR SUDESTE	41
		INTERIOR SUDESTE	44
		INTERMEDIÁRIO SUDESTE	47
		PERIFÉRICO SUDESTE	50
SUDOESTE 7 recortes territoriais	EMBU	EMBU	9
	EMBU-GUAÇU	EMBU-GUAÇU	10
	ITAPECERICA DA SERRA	ITAPECERICA DA SERRA	16
	JUQUITIBA	JUQUITIBA	20
	SÃO LOURENÇO DA SERRA	SÃO LOURENÇO DA SERRA	35
	SÃO PAULO	PERIFÉRICO SUDOESTE	51
	TABOÃO DA SERRA	TABOÃO DA SERRA	53

Mapa 8: Recortes territoriais adotados para a sistematização dos dados da produção da Política Estadual de Habitação segundo localização



RECORTE TERRITÓRIAL	Nº MAPA	RECORTE TERRITÓRIAL	Nº MAPA	RECORTE TERRITÓRIAL	Nº MAPA	RECORTE TERRITÓRIAL	Nº MAPA
ARUJÁ	1	GUARULHOS	15	SALESÓPOLES	29	SÃO PAULO-INTERIOR OESTE	43
BARUERI	2	ITAPECERICA DA SERRA	16	SANTA ISABEL	30	SÃO PAULO-INTERIOR SUDESTE	44
BIRITIBA MIRIM	3	ITAPEVI	17	SANTANA DE PARNAIBA	31	SÃO PAULO-INTERMEDIÁRIO LESTE	45
CAIEIRAS	4	ITAQUAQUECETUBA	18	SANTO ANDRÉ	32	SÃO PAULO-INTERMEDIÁRIO OESTE	46
CAJAMAR	5	JANDIRA	19	SÃO BERNARDO DO CAMPO	33	SÃO PAULO-INTERMEDIÁRIO SUDESTE	47
CARAPICUÍBA	6	JUQUITIBA	20	SÃO CAETANO DO SUL	34	SÃO PAULO-PERIFÉRICO LESTE	48
COTIA	7	MAIRIPORÃ	21	SÃO LOURENÇO DA SERRA	35	SÃO PAULO-PERIFÉRICO NORTE	49
DIADEMA	8	MAUÁ	22	SÃO PAULO-CENTRAL CENTRO	36	SÃO PAULO-PERIFÉRICO SUDESTE	50
EMBU	9	MOGI DAS CRUZES	23	SÃO PAULO-EXTERIOR LESTE	37	SÃO PAULO-PERIFÉRICO SUDOESTE	51
EMBU-GUAÇU	10	OSASCO	24	SÃO PAULO-EXTERIOR NORDESTE	38	SUZANO	52
FERRAZ DE VASCONCELOS	11	PIRAPORA DO BOM JESUS	25	SÃO PAULO-EXTERIOR NORTE	39	TABOÃO DA SERRA	53
FRANCISCO MORATO	12	POÁ	26	SÃO PAULO-EXTERIOR OESTE	40	VARGEM GRANDE PAULISTA	54
FRANCO DA ROCHA	13	RIBEIRÃO PIRES	27	SÃO PAULO-EXTERIOR SUDESTE	41		
GUARAREMA	14	RIO GRANDE DA SERRA	28	SÃO PAULO-INTERIOR LESTE	42		

APÊNDICE F – Planejamento e planos metropolitanos e a Política Estadual de Habitação na RMSP

Embora o processo de metropolização no Brasil já estivesse presente na década de 50 a questão urbana se coloca na agenda política apenas na década de 70 com as deseconomias regionais geradas pelos problemas urbanos (BRASILEIRO, 1981, MARICATO, 1996, OLIVEIRA, 2003).

A necessidade de se promover políticas que pudessem interagir na dinâmica de desenvolvimento da RMSP considerando as interdependências e multiplicidades das funções inter e intra-regionais já era colocada pelo Governo do Estado de São Paulo mesmo antes da criação legal da RMSP. Desta forma, em 1967 foi criado o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN) que se responsabilizou pela elaboração do primeiro Plano de Desenvolvimento Integrado para a região (PDMDI-I) em 1970.

As regiões metropolitanas foram criadas pela Lei Complementar Federal nº. 14 de 08.06.73 (São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza) e pela Lei Complementar Federal nº. 20 de 01.07.74 (Rio de Janeiro), conforme Constituição Federal de 1969 que atribuía à União a competência de instituí-las. A criação dessas regiões tinha como intenção o estabelecimento de um sistema de planejamento e gestão metropolitana que pudesse ordenar o crescimento urbano das metrópoles, especialmente as da região Sudeste (São Paulo e Rio de Janeiro).

Entre outras medidas, objetivava-se promover e integrar, regionalmente, as políticas que tratavam dos serviços de interesse comuns aos municípios que integram as regiões metropolitanas, os quais foram estabelecidos no artigo 5º da Lei Complementar 14/73, sendo eles:

- I. Planejamento integrado ao desenvolvimento econômico e social;
- II. Saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
- III. Uso do solo metropolitano;
- IV. Transportes e sistema viário;
- V. Produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI. Aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
- VII. Outros serviços incluídos na área de competência do conselho deliberativo por lei federal.

Entre os serviços de interesse comum, então definidos, a habitação não se apresentava explicitamente, supondo estar contemplada no âmbito do desenvolvimento social e do uso e ocupação do solo.

Posteriormente, a Constituição Federal de 1989 aumenta as atribuições comuns, concorrentes e complementares entre os três níveis de governo e as competências dos Estados e municípios, passando aos Estados a atribuição de instituir as regiões metropolitanas por meio de lei estadual complementar para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3º da CF). Seguindo essa orientação constitucional, o Governo do Estado de São Paulo sancionou a Lei Estadual Complementar n. 760 de 01.08.1994, estabelecendo as diretrizes para a organização regional do Estado. O art. 7º da Lei Complementar n. 760/94 estabelece as funções públicas de interesse comum aos municípios que integram as regiões metropolitanas, introduzindo no rol dessas funções a habitação, conforme seu item III:

- I. Planejamento e uso do solo;
- II. Transporte e sistema viário regionais;
- III. Habitação;
- IV. Saneamento básico;
- V. Meio ambiente;
- VI. Desenvolvimento econômico; e
- VII. Atendimento social.

Após a criação da RMSP foram feitas revisões no PMDI – I e somente em 1982 é apresentado pelo Governo do Estado, por meio da Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (EMPLASA), o PMDI-II que prevê diretrizes para a região de 1992 a 1990. Este Plano, ao contrário do PMDI – I parte de uma conjuntura de crise e recessão econômica que atinge principalmente os setores urbanos da economia, impactando diretamente nas condições de moradia da população de baixa renda da RMSP. Este plano busca enfatizar as suas múltiplas funções e a necessidade de romper com os processos de conflito, historicamente determinado nesta região, entre a proteção ambiental e o desenvolvimento urbano metropolitano. Como referência cita-se o fato da superfície da RMSP (8.051 Km²) que representa 3,5% da superfície do Estado e 0,09% da superfície do país ter 53% da sua superfície comprometida com a proteção hídrica, além de concentrar cerca de 49% da

população do Estado, 10% da população do país e 50% do PIB nacional (SÃO PAULO, 2005q). Do ponto de vista da estrutura urbana metropolitana o PMDI – II mantém as mesmas premissas do PMDI –I no que diz respeito às diretrizes de contenção do crescimento do eixo norte-sul e adensamento e expansão do eixo leste-oeste da metrópole.

Na primeira metade da década de 80 já era corrente o sentimento de frustração com relação ao papel dos Planos Metropolitanos de Desenvolvimento Integrado I e II na orientação das políticas públicas na RMSP e a falta de efetivação de suas intenções de integrar o planejamento físico territorial com o planejamento econômico da região. Nesse momento também se anunciava a dissolução e perda de função paulatina dos instrumentos e órgãos do poder executivo estadual voltados à gestão metropolitana, o que vem a se concretizar por meio do Decreto Estadual n. 29.355 de 14.12.1988 que transforma a Secretaria dos Negócios Metropolitanos em Secretaria de Habitação do Estado.

Em meio a uma expectativa de desmonte dos órgãos de planejamento metropolitano e de descrença nos planos integrados, no início dos anos 80 a EMPLASA desenvolveu a proposta do Plano Metropolitano Básico de Uso e Ocupação do Solo (PLAMBUS), finalizada em 1984. O PLAMBUS, não se propunha ser um plano metropolitano que estabelecesse uma estrutura urbana a ser seguida. Tinha como meta se constituir em uma base técnica para a elaboração de planos de ação setoriais de âmbito local e metropolitano. Essa referência técnica, assim como os planos metropolitanos, não conseguiu se impor no meio técnico como político das administrações públicas municipais, como estadual.

Após o PLAMBUS, foi elaborado, em 1993, o último Plano Metropolitano da Grande São Paulo, para o período de 1993 a 2010. Esse plano não foi além do desenho de um conjunto de diretrizes gerais e setoriais não tendo repercussão na Política Estadual de Habitação na RMSP, entre outras.

Em 2004 a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA) promoveu um conjunto de encontros técnicos e temáticos com a participação dos municípios da RMSP e órgãos do Governo do Estado visando à construção de uma Agenda para o Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo. A finalidade da Agenda era a de gerar um instrumento técnico a partir de uma visão compartilhada, permitindo a ordenação e a priorização de ações dos poderes executivos estaduais e municipais nas questões de interesse comum metropolitano. Porém, essa finalidade também não

chegou a se concretizar. No Quadro 73 apresentam-se os planos e propostas de ação no nível da RMSP elaborados até o momento.

Quadro 73: Planos Metropolitanos elaborados para a Região Metropolitana de São Paulo e respectivas abordagens da questão habitacional

Datas / Período	Planos Metropolitanos	Diretrizes para habitação
1968	PUB – Plano Urbanístico Básico do Município de São Paulo 1969 - 1990	Tanto no PUB como no PMDI – I as questões habitacionais se vinculavam: 1. No ordenamento do uso e da ocupação do solo;
1970	PMDI-I Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado	2. Na diretriz geral para o poder público ofertar moradias para atender o déficit habitacional, devido o crescimento da população.
1976-77	Estudo de revisão do PMDI-I	Parte-se de um contexto de crise econômica que se aprofunda no início dos anos 80, as revisões do PMDI – I e o PMDI – II enfatizam: 1. A necessidade de se equacionar as questões habitacionais metropolitanas, caracterizadas pelas ocupações das áreas de proteção dos mananciais, entre outras áreas impróprias à ocupação intensiva;
1982	PMDI-II Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado 1982/90	2. Atribui à questão habitacional papel relevante para o desenvolvimento metropolitano, em função de ser esse uso o que mais consome espaço urbano, além de ser indutor do ordenamento da ocupação do solo
1984	PLAMBUS – Plano Metropolitano Básico de Uso e Ocupação do Solo <i>(trata-se de recomendações para o uso e ocupação do solo para orientar planos setoriais e municipais)</i>	Não estabelece diretrizes específicas para o setor habitacional
1993	Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994/2010	Como o PMDI – II enfatiza a necessidade de equacionar as questões habitacionais metropolitanas, caracterizadas pelas ocupações das áreas de proteção dos mananciais, entre outras áreas impróprias à ocupação intensiva.
2004	Agenda Metropolitana <i>(trata-se de recomendações para orientar e priorizar políticas públicas na RMSP, revendo ainda as diretrizes de uso e ocupação do solo que foram estabelecidas pelo PLAMBUS em 1984)</i>	A questão habitacional, em função da sua estreita relação com os processos de segregação territorial da população de baixa renda, aparece em destaque na Agenda Metropolitana em, praticamente, todos os setores e eixos da RMSP, relacionando-se com as seguintes diretrizes: A) Recuperação e diversificação de funções urbanas em áreas centrais; B) Qualificação de anéis urbanizados intermediários; C) Recuperação de efeitos negativos da ocupação indevida; D) Promoção de usos sustentáveis para conservação de recursos naturais, especialmente os hídricos.

Fonte: Construção própria a partir dos dados obtidos em COSTA, 1976; DENIZO, 1987; SÃO PAULO, 1994c, 2005q

Embora as diretrizes traçadas pelos planos metropolitanos fizessem parte dos discursos dos planos setoriais do Governo do Estado e municípios, as ações efetivadas, na sua grande maioria, seguiram a lógica do respectivo setor que se impunha em um dado momento. Ressalta-se, porém que os planos metropolitanos se caracterizavam como planos de diretrizes gerais, muitas vezes traduzidas por generalidades e obviedades, não servindo para orientar concretamente as políticas setoriais da RMSP. As propostas de transformá-los em planos detalhados, aos moldes de um plano diretor municipal como se a RMSP fosse uma grande cidade, também não surtiram efeito, por sorte, pois estas posturas apenas aprofundavam o caráter centralizador e tecnocrático de intervenção pública no espaço urbano / metropolitano.

O entendimento que o plano metropolitano deveria compor um conjunto de diagnósticos, ou de sistematização de políticas setoriais já estabelecidas, também não levou à promoção de articulações concretas das intervenções. Essas iniciativas, quando muito, possibilitaram leituras articuladas entre as ações e a promoção de uso mais racional de meios e recursos, mas de forma circunstancial não estabelecendo uma nova forma de compreender e abordar a RMSP pelas políticas incidentes em seu território. Hoje tem sido recorrente a proposta, pelos órgãos de planejamento do Governo do Estado, de definir eixos estratégicos de ação integrada na RMSP, mas ainda como uma oportunidade de racionalizar recursos e promover atuações eficientes das políticas setoriais do Estado na resposta de demandas.

Ainda se resente a falta de uma discussão aprofundada sobre o caráter, o conteúdo e a missão possível para um plano metropolitano. Considerando que um plano é um instrumento de planejamento, sem o estabelecimento de um sistema e de um processo de planejamento e gestão para a RMSP, a existência de um plano, por si só, não traria mudanças no quadro de planos metropolitanos até hoje elaborados que nascem mortos.

Após a promulgação da Lei Complementar n.760 de 01.08.1994, o Governo do Estado criou as Regiões Metropolitanas da Baixada Santista (RMBS) pela Lei Complementar n.815 de 30.07.1996 e a de Campinas (RMC), pela Lei Complementar n.870 de 19.06.2000. Em seguida, foram criadas as respectivas Agências Metropolitanas: a da RMB pela Lei Complementar n.853 de 23.12.1998 e da RMC pela Lei Complementar n. 46 de 23.09.2003. O sistema de gestão da RMSP ainda está para ser implantado, aguardando aprovação de Projeto de Lei, que cria a sua estrutura de planejamento e gestão aos moldes das regiões metropolitanas anteriores.

O que ainda permanece como uma questão a ser aprofundada é o porquê da baixa eficiência dos sistemas de planejamento metropolitano instituídos nas regiões de Campinas e da Baixada políticas regionais integradas.

Tese defendida em 14 de abril de 2008

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)