

# COLETÂNEA HABITARE

**Edmundo Werna** é arquiteto e urbanista com mestrado em estudos sobre desenvolvimento e doutoramento em desenvolvimento urbano. Trabalhou durante mais de 20 anos como pesquisador consultor em urbanismo em países em desenvolvimento. Foi professor visitante do PCC.USP e atualmente o assessor para assuntos urbanos de uma agência da ONU (Organização das Nações Unidas).

**Alex Abiko** é engenheiro civil, professor titular da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (EPUSP) e coordenador do GEPE-URB (Grupo de Ensino e Pesquisa em Engenharia e Planejamento Urbano) do PCC.USP (Departamento de Engenharia de Construção Civil). É autor de diversos livros, capítulos de livros e artigos em periódicos científicos sobre o tema no país e no exterior, além de exercer atividades de pesquisa, ensino e extensão, particularmente nas áreas de gestão urbana e habitacional.

**Leandro de Oliveira Coelho** é engenheiro civil e mestre em planejamento urbano pela Escola Politécnica da USP. Atua como assessor técnico em programas de moradia para baixa renda na Região Metropolitana de São Paulo.

# 3.

## O novo papel do Estado na oferta de habitação e parcerias de agentes públicos e privados<sup>1</sup>

Edmundo Werna, Alex Abiko e Leandro Coelho

### 1 - Introdução

Nas últimas décadas, o papel do Estado na oferta de serviços e bens em geral, e da habitação em particular, tem sofrido profundas alterações. Há uma tendência clara de se reduzir a intervenção direta dos agentes públicos no processo de provisão, de se estimular a participação de agentes não-públicos tais como o setor privado, as ONGs (organizações não-governamentais) que têm um caráter voluntarista, e as próprias comunidades que recebem os bens/serviços, no caso, a habitação. Além disso, tem havido um esforço por parte desses agentes neste mesmo sentido. Essa tendência é, sem dúvida, global, e o Brasil não constitui uma exceção.

Tal tendência é apoiada por forte argumentação teórica, que preconiza a minimização do papel do Estado nesse setor. Isto é claro não apenas pela abundante literatura sobre o assunto (alguns dos textos mais importantes neste caso são Cook and Kirkpatrick, 1988; World Bank, 1983 e 1989), mas também pelas reportagens diárias que inundam os diversos veículos da mídia no Brasil e no exterior. Porém, o crescente envolvimento de agentes não-públicos na oferta de habitação e outros bens e serviços não significa que os agentes públicos (isto é, o Estado) devam ou irão desaparecer. O que está acontecendo, na verdade, é uma mudança efetiva no papel

35

<sup>1</sup> Este capítulo foi elaborado a partir de uma síntese do texto final do projeto "O Novo Papel do Estado na Oferta de Habitação: Parceria entre agentes Públicos e não Públicos". A pesquisa foi desenvolvida pelo PCC-Departamento de Engenharia de Construção Civil da Escola Politécnica da USP, com recursos da FINEP, sob o convênio no. 63.96.0737.00, e também resultou na publicação do livro "Pluralismo na Habitação" pela editora Annablume.

do Estado, que deixa de ser de apoio e passa a ser de facilitação. Esse papel é definido como o *enabling role* (papel facilitador) por autores mais pragmáticos como, por exemplo, as diversas agências internacionais que atuam em projetos de cooperação em países em desenvolvimento (ver, por exemplo, Pugh, 1995, que faz uma revisão geral do assunto; ver também Werna, 1996). Os textos preparatórios para o HABITAT II, o Congresso das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, realizado em junho de 1998, em Istambul, também caracterizam-se pela importância conferida ao *enabling role*.

Tal abordagem preconiza uma estreita relação entre agentes públicos e não-públicos, o que foi claramente explicitado nos trabalhos para o HABITAT II, entre muitos outros (Pugh, 1995). Porém, o *enablement*, ou facilitação, pode se dar de inúmeras maneiras, o que não está ainda muito bem explicitado. É preciso saber não apenas que a facilitação e as relações entre agentes públicos e não-públicos são importantes, mas também como a facilitação e as relações devem se dar num determinado contexto (Werna, 1993, 1996). Em primeiro lugar, os três tipos de agentes não-públicos citados anteriormente (setor privado, ONGs e comunidades) têm características distintas, e portanto produzem relações diferenciadas com o setor público. Em segundo, mesmo a relação do setor público com um agente não-público específico pode acontecer de diversas maneiras. A relação com agentes privados, por exemplo, pode se dar através de sub-contratação, franquia, contratação direta, dentre outras.

Além disso, do mecanismo de oferta de habitação ou outros bens e serviços participam elementos diversos, como: planejamento, financiamento, gestão, produção propriamente dita, monitoramento e fiscalização. A maneira pela qual esses elementos são distribuídos entre os agentes públicos e não-públicos irá definir o padrão geral da oferta. Nesse contexto, são imperiosas as perguntas: como esses elementos são distribuídos? Qual o tipo de relação apropriada para um determinado contexto? A presente pesquisa aborda essas questões, analisando vários modelos de relação entre agentes públicos e não-públicos na oferta de habitação no Brasil.

## 2 - Os objetivos do projeto

O objetivo geral deste projeto é entender, de maneira comparativa, as diversas alternativas de oferta de habitação para as classes de baixa renda no Brasil, com atenção especial para os modelos de relação entre agentes públicos e não-públicos, procurando responder à pergunta: “Quais as vantagens e desvantagens de cada um

dos modelos disponíveis, e do papel de cada agente em cada um desses modelos?”

Já os objetivos específicos do projeto são:

- Avaliar as alternativas da oferta de habitação para as classes de baixa renda no Brasil, refletindo sobre suas vantagens e desvantagens;
- Entender os papéis de regulador e de *enabler* do governo em cada uma das alternativas, bem como os papéis complementares dos outros atores sociais (não-públicos) envolvidos em cada alternativa;
- Identificar os entraves encontrados pelo governo para desempenhar bem o seu papel em cada um dos modelos;
- Recomendar políticas públicas voltadas para o aprimoramento da oferta habitacional, com base no que foi levantado nos itens anteriores.

### 3 - Métodos de pesquisa

Com a finalidade de desenvolver um ferramental metodológico para investigar mais objetivamente os temas enfocados, a pesquisa se desenvolve em torno de dois eixos principais:

- 1 - Exame da adequação dos diversos arranjos institucionais de oferta habitacional em contextos específicos, ou seja, de acordo com as condições de mercado, níveis de recurso, condições políticas e tecnológicas.
- 2 - Análise da **performance** do governo e de sua capacidade de implementar e gerenciar arranjos institucionais, especialmente aqueles nos quais o governo assume um papel de regulador e de *enabler*.

O raciocínio seminal utilizado no processo de elaboração dos indicadores é que a provisão habitacional como um todo, em um determinado lugar, é composta de diversos modos de provisão. Nesta pesquisa, um **modo de provisão** foi definido como um conjunto de ações específicas, empreendidas por diversos agentes, governamentais e/ou não-governamentais, que resultam em um ou diversos tipos de unidades habitacionais. Por exemplo, o **mutirão** da CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo) é um modo de provisão, assim como o mutirão implementado pela Prefeitura do Município de São Paulo. Ambos envolvem a ação dos moradores participando do processo de construção, em maior ou menor grau, mas apresentam diferenças quanto à forma de gestão dos recursos. A **provisão direta de unidades completas** de habitação por

instituições como a CDHU e Prefeitura de São Paulo é exemplo de outros modos de provisão. Com o propósito de realizar a análise comparativa entre diversos modos de provisão objetivada por esta pesquisa, foram escolhidos, como estudos de caso, seis modos de provisão encontrados no Brasil.

Para tanto, procurou-se compreender o pensamento atual sobre a avaliação da provisão habitacional. Verificou-se então que é possível determinar uma medida de desempenho geral e não sistemática considerando a acessibilidade e a capacidade de compra das unidades produzidas sob cada modo pelas famílias, particularmente aquelas dos grupos de baixa renda. Além disso, a adequação dessas unidades à economia e às condições de vida das famílias, o volume de produção e o tempo gasto do começo do projeto até a entrega das unidades são também fatores relacionados que devem ser levados em conta. Conseqüentemente, os modos mais eficientes produziriam mais unidades adequadas e acessíveis, teriam maior volume de produção relativa à demanda e menor tempo de término do projeto. Tais indicadores, porém, relacionam-se especificamente ao **produto** - a unidade habitacional e/ou o seu entorno. A presente pesquisa concorda com a importância da utilização de tal tipo de indicadores, mas ao mesmo tempo argumenta que o mesmo deve ser usado conjuntamente com outro tipo: os indicadores de **processo**. O texto que se segue elabora a lógica desse raciocínio, isto é, a lógica do método usado nesta pesquisa.

### 3.1 - Produto habitacional

O objetivo dessa avaliação é medir a qualidade do **produto habitacional** como um dos critérios para a análise do respectivo modo de provisão como um todo. Assim, não se pretende estudar especificamente as falhas de projeto ou execução, e menos ainda fazer recomendações nesse sentido.

Convém lembrar que o estudo descrito neste capítulo baseia-se apenas nos resultados de um conjunto habitacional escolhido dentro de cada modo de provisão, diferentemente da análise que trata do **processo**, na qual os dados dos modos de provisão como um todo são levados em conta.

O método utilizado para medir o produto foi a Avaliação Pós-Ocupação que é uma área do conhecimento que combina avaliação técnica – que abrange ensaios de laboratório ou *in loco* – e o ponto de vista dos usuários, pretendendo se configurar em uma avaliação global do meio a ser estudado. As variáveis consideradas podem ser complementadas, reduzidas e/ou alteradas, se necessário, em função da tipologia edificada, características e objetivos de cada pesquisa (Ornstein, Romero, 1992).

Os itens que compõem a parte do questionário utilizada para análise de produto podem tanto ser aqueles diretamente relacionados a determinado fator físico, quanto outros, baseados em questões que servem para reflexão sobre fatores intervenientes na satisfação. Com isso, temos a seguinte relação:

**Dados de apoio:** população; tempo de moradia; renda familiar; participação no projeto; custo e preço.

**Unidade habitacional:** aspectos de projeto (dimensão, tipologia); cobertura; segurança; manutenção; revestimento e acabamento; instalações hidráulicas e elétricas; esquadrias; disposição arquitetônica; conforto (térmico, acústico, ventilação e luz natural).

**Conjunto habitacional:** aspectos de projeto (dimensão, número de unidades); drenagem; acessos; arquitetura; iluminação pública.

**Conjunto em relação ao entorno:** equipamentos públicos; acessos; manutenção; saúde; educação; segurança; lazer; abastecimento; transporte; localização; poluição.

Para as questões de ponto-de-vista e satisfação utilizou-se uma escala de quatro pontos, com alternativas **péssimo-ruim-bom-ótimo**, devido à relativa facilidade de compreensão dos termos, além da razoável possibilidade de se graduar os conceitos. Uma escala dessas compele o entrevistado a optar por uma resposta desfavorável (péssimo ou ruim) ou favorável (bom ou ótimo). Para o processamento das respostas, associa-se essas alternativas à escala de valores de 0 a 3, sendo que a média obtida foi multiplicada por 3,33 resultando num **conceito** ou **nota** que varia de 0 a 10, mais facilmente compreendida e analisada pelos pesquisadores. Além disso, os resultados são paralelamente apresentados em forma numérica de frequência, para melhor se observar a distribuição das opiniões.

Em seguida, é feita uma comparação dos resultados da análise dos questionários referentes ao ponto-de-vista e satisfação dos usuários através da média aritmética dos conceitos de cada conjunto obtidos nos diversos níveis de abordagem. É importante ressaltar que essa média aritmética consiste apenas numa simplificação dos resultados, pois não é baseada em ponderações de itens nem tampouco é completa do ponto-de-vista das informações obtidas.

### 3.2 - Processo

Para que se entenda com maior facilidade como a análise do **processo** da provisão de habitação popular foi elaborada, é necessário que sejam abordados alguns aspectos metodológicos.

## **As formas distintas para investigar o produto e o processo de cada um dos Modos de Provisão**

Por um lado, o método eleito para investigar o produto final de cada um dos seis Modos de Provisão foi o estudo empírico de um único caso específico, de cada um dos seis Modos. Estes casos foram escolhidos, também, aleatoriamente.

Por outro lado, a investigação do processo utilizado pelos Modos adotou uma outra metodologia. Neste caso foram colhidos dados sobre a “totalidade de casos” que compõe a produção de cada um dos Modos de Provisão em um determinado período de tempo.

Como a abordagem do produto e do processo teve um enfoque distinto, a ordem de apresentação, tanto no texto como nas tabelas, é diferente para cada estudo.

### **As etapas do processo de provisão de habitação popular**

Para efeito de sistematização do exame do processo de cada um dos Modos, estabeleceu-se uma divisão teórica do processo em várias etapas, a saber: (i) requisição, (ii) provisão de terreno, (iii) licenciamento do terreno, (iv) projeto da construção – unidades e infra-estrutura, (v) licenciamento da construção, (vi) financiamento da construção, (vii) processo de construção, (viii) fiscalização da construção, (ix) financiamento da compra das unidades e, finalmente, (x) entrega das unidades.

### **Os indicadores utilizados para avaliar cada uma das etapas**

Por fim, para avaliar cada uma destas etapas, foram criados indicadores que, em algumas situações, foram reunidos para especular atributos como custo, equidade, tempo necessário, e outros.

Feitos estes esclarecimentos, vejamos agora como a análise do processo de provisão de habitação popular foi elaborada.

Utilizou-se quatro enfoques diferentes: (1) a caracterização do processo de cada um dos seis Modos de Provisão; (2) considerações sobre cada uma das etapas nas quais foi dividido o processo; (3) a análise comparativa do desempenho dos seis Modos, utilizando Indicadores; e (4) a análise comparativa das Provedoras Principais envolvidas.

### **Caracterização do processo de cada um dos Modos de Provisão utilizando 12 Indicadores**

Foram utilizados 12 indicadores para caracterizar o processo de cada um dos seis Modos de Provisão estudados. Estes são: (1) Volume de recursos envolvidos; (2) Número de unidades habitacionais produzidas; (3) Dimensão da estrutura administrativa utilizada; (4) Número de unidades pretendidas por unidade de tempo

no futuro; (5) A forma de se decidir qual ou quais as regiões a serem atendidas e a quantidade prevista por região; (6) Iniciativa do processo; (7) Sistemática ou eventualidade do processo; (8) Tempo entre a motivação e o início do processo; (9) Tempo total; (10) Custo da unidade habitacional; (11) Forma de participação e (12) Tratamento da equidade.

Discutiremos aqui os resultados destes Indicadores “isoladamente”. Isto nos dará uma visão inicial clara de aspectos importantes do processo relacionados a (i) produtividade, (ii) motivação, (iii) tempo, (iv) custo, (v) participação e (vi) equidade.

O posterior cruzamento desses resultados permitirá aprofundar a compreensão dos Modos através da possibilidade de uma avaliação comparativa da **eficiência e eficácia**<sup>2</sup> de cada um deles, inclusive das Provedoras Principais. Desse modo, o cruzamento dos resultados obtidos para os Indicadores 1 e 2 fornecerá o **volume de recursos por unidade habitacional** para cada um dos Modos, ou seja, uma medida importante de **eficiência**, por exemplo.

#### 4 - Coleta de dados

Com base no levantamento prévio sobre a provisão habitacional como um todo na Região Metropolitana de São Paulo, e visando adequar a pesquisa de campo aos seus objetivos, procedeu-se a escolha de seis programas que constituem o objeto de estudo. Primeiramente, buscou-se abordar um conjunto de modos de provisão que apresentem um certo grau de diferenciação entre si no que diz respeito às características do produto habitacional e do processo, visando desenvolver uma melhor análise comparativa dos resultados. Assim, baseou-se nos aspectos físicos mais importantes (como localização espacial, tipologia construtiva e grau de acabamento das moradias), nos custos, no papel desempenhado pelos diferentes atores sociais, na escolha do público-alvo, entre outros. A relevância do modo de provisão no que diz respeito aos volumes produzidos também foi determinante na escolha. Outro critério utilizado na seleção dos estudos de caso foi a acessibilidade para a coleta de dados. Assim, buscou-se programas habitacionais que já tivessem empreendimentos concluídos, e que estes estivessem situados na Grande São Paulo. Além disso, para

<sup>2</sup> A partir do conceito fornecido por Cardoso (1996), pode-se inferir que, se por um lado **eficácia** é a **capacidade de fazer**, de cumprir um objetivo, por outro lado a **eficiência** é a “capacidade de fazer bem feito.” Assim, no caso genérico das Provedoras de Habitação Popular, é uma questão de **eficácia** a provisão do maior número possível de unidades, até o atendimento total da demanda. Já a avaliação da quantidade do produto vis-à-vis diversos recursos, bem como a avaliação de sua qualidade - e.g., habitação bem feita, barata etc. - é uma medida de **eficiência**.

avaliação do produto habitacional, foi aleatoriamente selecionado, dentro de cada programa, apenas um empreendimento.

Por conseguinte, a partir dos critérios apresentados acima, escolheu-se os seis conjuntos habitacionais, enumerados na tabela 1, com os respectivos modos de provisão e provedoras.

Número	Conjunto	Modo de provisão	Provedora
I	Garra e Lutas	Programa Mutirão	CDHU
II	Paraíso	Programa de Mutirão	COHAB-SP
III	Padre Bento	Programa Empreitada Global	CDHU
IV	Barão de Mauá	Cooperativas Habitacionais	Paulicoop
V	Jd. das Camélias	Plano Empresário	COHAB-SP
VI	Zaki Narchi	Projeto Cingapura	HABI-SP

Tabela 1 – Enumeração dos conjuntos habitacionais

Os conjuntos I e II foram edificados por meio de mutirão, processo que envolve a atuação em parceria de quatro atores sociais: setor público, como financiador e fiscalizador; setor privado, fazendo projeto e execução da infra-estrutura; ONGs, desenvolvendo projetos e fiscalizando a construção das moradias; e OCBs (Organizações Comunitárias de Base), fornecendo mão-de-obra e fazendo a gestão dos recursos para a construção das unidades habitacionais. No que se refere à tipologia construtiva, o conjunto II é constituído por **sobrados geminados**, enquanto que os demais se apresentam como **edifícios de apartamentos**.

Os programas representados pelos conjuntos III, V e VI são caracterizados pelo envolvimento apenas dos setores público e privado. O primeiro atua como planejador, financiador e fiscalizador das construções, enquanto que o segundo setor desenvolve o processo de execução da obra. Destes, apenas o modo de provisão VI apresenta uma maior diferenciação dos demais, que se refere aos critérios técnicos de projeto, visto que contempla a urbanização e verticalização em áreas de favelas. O conjunto IV tem todo seu processo de construção desenvolvido pelo setor privado, e apresenta a particularidade de ser financiado pelos próprios mutuários, pelo sistema de cooperativa.

Cabe aqui mencionar, que dos seis empreendimentos abordados, quatro situam-se no Município de São Paulo, sendo os conjuntos I, II e V na periferia (Zona Oeste) e o conjunto VI numa região próxima ao centro (Zona Norte). Os conjuntos habitacionais III e IV estão respectivamente localizados próximos aos centros de

Guarulhos e Mauá, dois Municípios que também compõem a Região Metropolitana de São Paulo.

Assim, pelas características acima, torna-se possível uma abordagem comparativa dos modos de provisão de acordo com os critérios adotados na pesquisa.



I - Conjunto Garra e Lutas



II - Conjunto Paraíso



III - Conjunto Padre Bento



IV - Conjunto Barão de Mauá



V - Conjunto Jardim das Camélias



VI - Conjunto Zaki Narchi

Os questionários enviados às provedoras, associações de moradores, empreiteiras e assessorias técnicas, foram devolvidos total ou parcialmente respondidos, com exceção do questionário da assessoria técnica do Conjunto II para o qual não se obteve respostas, visto que seu representante não foi localizado. As quantidades de questionários respondidos pelos mutuários, bem como aqueles utilizados pelos técnicos do projeto para uma breve avaliação das residências são mostradas na tabela 2, juntamente com o número total de unidades habitacionais.

Conjunto	Número de questionários	Número total de unidades habitacionais
I	39	160
II	32	60
III	39	128
IV	40	576*
V	46	280
VI	45	700

\* Número de unidades até o momento da pesquisa

Tabela 2 – Quantidades de questionários e de unidades habitacionais.

A coleta de informações de campo sobre **produto** e **processo** foi feita no período de setembro de 1997 a abril de 1998. Além disso, quando os dados referem-se ao espaço de tempo “ano” não especificado, tomou-se como base o ano de 1996.

## 5 - Resultados

### 5.1 - Produto habitacional

#### Dados de apoio

Antes de iniciar a exposição dos dados diretamente relacionados ao Produto Habitacional, serão apresentadas as respostas de algumas questões utilizadas para a reflexão sobre fatores intervenientes na satisfação. Esse conjunto de informações recebeu aqui o nome de **Dados de Apoio**, e algumas das respostas são mostradas na tabela 3.

Nas próximas duas tabelas, nas células reservadas aos mutuários são mostradas as médias aritméticas dos valores obtidos com as respostas. Já para os outros agentes, as tabelas exibem apenas uma linha de resposta, visto que nesses casos só foi apresentado um questionário por agente respondedor em cada um dos conjuntos.

Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
RENDA MÉDIA (R\$)	465,46	613,96	1.435,79	1.647,82	1.207,95	448,15
PREÇO (R\$)*	14.402,00	12.182,00***	28.464,00	41.444,00	29.186,00	17.000,00
PREÇO (R\$)**	11.000,00	7.121,11	23.130,44 (em geral)	outra resposta	13.718,84 (jul./94)****	21.165,59

\*De acordo com os mutuários

\*\*De acordo com as provedoras principais

\*\*\*1.200 UPFs reajustadas para set./97

\*\*\*\*Atualizado pela UFIR em set./97: R\$ 22.417,05

Tabela 3 - Valores obtidos sobre a renda familiar média e o preço das unidades habitacionais para os diferentes conjuntos pesquisados.

### Dados sobre produto habitacional

Neste item são resumidamente apresentados e analisados os dados referentes a Produto Habitacional. A análise é feita, quando necessário, com base nos **Dados de Apoio** relacionados no item anterior. O dado que se refere à área útil da moradia, como mostrado na tabela 4, possui, sem dúvida, uma incontestável importância para sua qualidade.

Quando se divide o preço das unidades pela área útil, obtém-se **preço por metro quadrado**. Como os vários **agentes respondedores** revelaram números distintos para cada item, esse indicador será exposto não como valores absolutos, mas como faixas de valores extremos, a partir a composição das distintas respostas, conforme revela a tabela 5. De qualquer modo, embora seja possível traçar algumas conclusões sobre esse indicador a partir desses dados, é notável que a variação de informações dependendo da fonte pode gerar falhas na avaliação.

Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
ÁREA (m <sup>2</sup> )*	52,71	74,08	44,35	57,41	43,16	41,62
ÁREA (m <sup>2</sup> )**	53,40	79,60	s/dados	55,85	43,00	45,88
ÁREA (m <sup>2</sup> )***	54,00	s/dados	45,00	65,00	43,45	50,00

\*De acordo com os mutuários

\*\*De acordo com as provedoras principais

\*\*\*De acordo com as construtoras ou assessorias técnicas

Tabela 4 – Dados obtidos a respeito da área útil construída da moradia.

Preço por área (R\$/m <sup>2</sup> )	Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
Menor Valor		259,26	93,27	514,01	637,60	515,93	408,46
Maior Valor		273,23	164,44	641,80	742,03	678,75	461,32

Tabela 5- Faixas de valores a respeito do preço por metro quadrado das moradias, a partir da composição das diferentes respostas das tabelas anteriores.

Para uma avaliação geral dos resultados comparativos entre os diferentes conjuntos, com base exclusivamente na satisfação dos seus usuários, segue a tabela 6, que sintetiza a média aritmética dos conceitos das diversas questões, separadas entre unidade, conjunto e entorno. Nesta tabela, o valor 0 (zero) representaria uma péssima satisfação, e um valor 10 (dez), uma satisfação plena. Nesses cálculos são contemplados apenas os aspectos que puderam ser medidos em conceitos, não tendo sido tampouco considerados pesos diferentes para cada item. Portanto, a tabela que se segue consiste numa análise relativamente simplificada da questão do Produto Habitacional, que pode servir como um dos elementos propiciadores de reflexão sobre o assunto.

Conjunto Satisfação	I	II	III	IV	V	VI
Unidade	5,29	7,03	4,94	6,16	5,83	5,77
Conjunto	4,79	6,65	5,02	5,57	5,50	6,64
Entorno	4,63	4,87	5,16	4,92	3,67	5,70
Média Aritmética	4,90	6,18	5,04	5,55	5,00	6,04

Tabela 6- Média aritmética das respostas sobre satisfação dos moradores

Num estudo abrangente dos aspectos da unidade habitacional, conjunto e entorno, percebe-se que o Conjunto II é o melhor, seguido do Conjunto VI. O primeiro destaca-se por um bom desempenho da unidade, e o segundo pelo desempenho de seu entorno, o que propicia uma boa qualidade de vida a seus usuários. Ainda baseando-se nos dados obtidos nas seções do questionários relativas à qualidade do produto como um todo, observa-se que os Conjuntos I, III e V tiveram os piores conceitos atribuídos pelos moradores, com a ressalva de que o primeiro possui uma área útil consideravelmente superior à dos outros dois. Enquanto isso, o Conjunto IV ocupou um grau médio entre os dois blocos: o que engloba os dois casos estudados que tiveram maior destaque e o outro com os três casos de menor satisfação nessa avaliação global do desempenho físico dos conjuntos.

Cabe lembrar que os conjuntos III, IV e V são ocupados por moradores de uma faixa de renda bem superior à daqueles que habitam os demais conjuntos, o que pode ter influído na diminuição do grau de satisfação.

Paralelamente, ao se observar os conceitos dados para os conjuntos nos diferentes

níveis de abordagem, constata-se que, em geral, a satisfação com os itens do entorno é menor que aquela das análises restritas do conjunto e da unidade habitacional.

Quando se avalia os conjuntos pelo indicador relativo a preço por metro quadrado, pode-se verificar que os conjuntos construídos em regime de mutirão contribuem enormemente para a economia de recursos financeiros. Mesmo já tendo se sobressaído no aspecto satisfação, o conjunto II obteve o conceito mais alto também nesse indicador, com um gasto por área bem inferior ao segundo colocado, o conjunto I. O conjunto VI, desenvolvido pelo Projeto Cingapura, também destacou-se dos demais com relação ao produto porque, embora tenha sido construído por empreiteiras, isto é, tendo a incidência total da despesa financeira com a mão-de-obra, teve um preço bem razoável. Já os Conjuntos III e V têm um preço parecido entre si e consideravelmente superior ao dos três outros conjuntos já mencionados neste parágrafo. Ainda um pouco mais caro que todos os anteriores, o Conjunto IV, claramente sem qualquer subsídio público, tem como desvantagem o fato de que seu sistema de autofinanciamento, que funciona como uma espécie de consórcio, pode levar o mutuário a ter que esperar pela entrega do imóvel de dois a cinco anos, efetuando ao mesmo tempo um desembolso financeiro.

Num cruzamento de dados sobre a qualidade de cada conjunto, com seu preço por metro quadrado, conclui-se que o Conjunto II foi o melhor e o mais barato para seu empreendedor, no caso, a Prefeitura de São Paulo. Os Conjuntos I e VI, de acordo com esse critério, aparecem em segundo lugar, sendo que os empreendimentos III e V estão num patamar ainda inferior. O Conjunto IV, apesar do preço elevado e dos moradores não lhe atribuírem um conceito positivo notável de satisfação, chamou a atenção como uma alternativa para a classe média. Afinal, seu preço por metro quadrado foi pouco superior ao dos conjuntos III e V, enquanto percebe-se que sua qualidade é nitidamente superior, com maior área disponível e melhor acabamento, inclusive possuindo elevador.

## 5.2 - Processo

### As provedoras principais

Para facilitar o entendimento da análise que iremos expor, vamos lançar mão da tabela 7, que sintetiza dados da análise das provedoras principais.

Indicadores	Provedora Principal			
	CDHU	COHAB-SP	HABI-SP	PAULICOOP
Número de funcionários	1.014	484	200	80
Unidades habitacionais entregues no ano	20.087	915	3.450*	1.100
Unidades habitacionais por funcionário	19,80	1,80	17,25*	13,75
Percentual de usuários atendidos (%)	4,32	0,71	0,64**	8,60***
Receita anual (R\$ mil)	629.265	289.356	110.395*	****
Receita anual por unidade habitacional entregue (R\$)	31.327	316.235	31.999*	****

\* Dados de 1997

\*\* Como não há inscrições, foi considerado o número de residentes em habitação sub-normal na área de atuação da instituição em comparação com o número de unidades entregues em 1997.

\*\*\* Em relação ao número de cooperados que representam, ao todo, entre os contemplados aqueles que ainda aguardam a entrega de sua unidade habitacional, 12.791 famílias, consideradas habilitadas e desembolsando as prestações.

\*\*\*\* Sem informação

Tabela 7 - Síntese dos Indicadores Relacionados às Provedoras Principais em 1996

## Os modos de provisão

Esta pesquisa selecionou um ou dois Modos de Provisão das diversas Provedoras Principais estudadas e os analisou comparativamente. Fazem parte do conjunto dois Modos de Provisão da CDHU, o **Mutirão e Empreitada Global**, dois da COHAB-SP, o **Mutirão** e o **Plano Empresário**, um da HABI-SP, o **Projeto Cingapura**, e um da PAULICOOP, o modo **Cooperativas Habitacionais**. Para facilitar a compreensão das conclusões relativas aos Modos de Provisão foi elaborada a tabela 8, a partir dos modos de provisão.

A partir destes dados comparativos dos Modos de Provisão, várias constatações podem ser feitas, dada a objetividade das informações apresentadas acima. No entanto duas são as conclusões adicionais que podem ser destacadas:

(i) O Modo de Provisão **Empreitada Global** da CDHU é, de longe, o mais eficaz, uma vez que é ele que mais produz unidades habitacionais. Isto reforça a idéia de que a parceria público-privado resulta em grande eficácia. O Modo de Provisão Empreitada Global é, entre todos os Modos de Provisão da CDHU, aquele no qual esta parceria é mais expressiva. A CDHU fornece o terreno, os projetos e fiscaliza a construção, enquanto a iniciativa privada empreita toda a construção, ou seja, cabe à iniciativa privada executar toda a obra.

Modo de provisão	Mutirão CDHU	Mutirão COHAB-SP	Cingapura HABI-SP	Empreitada Global CDHU	Plano Empresário COHAB-SP	Cooperativas Habitacionais PAULICOOP
Recursos em 1996 (R\$ mil)	60.000	8.000	110.395**	*	*	*
Total de unidades já produzidas	*	1.982***	*	36.610	*	*
Unidades concluídas em 1996	3.000	130	3.450**	17.239 (estimativa)	200	1.100
Unidades em andamento	*	5.615	*	*	1.060	12.791****
Número de funcionários da provedora principal envolvidos	15	28 (20 parcial e 8 integral)	200	1014 (dedicação parcial)	470 (estimativa)	80
Percentual de funcionários envolvidos	1,4	5,8	100	100	97	100
Renda familiar exigida (em salários mínimos)	1 a 10	1 a 3	1 a 4	5 a 20	Aprox. 8 (R\$ 950,00)	7,5 a 12,5 (R\$ 900 a 1.500)
Percentual dos inscritos atendidos pela provedora (%)	4,32	0,71	0,64 do público-alvo	4,32	0,71	8,60 dos cooperados
Valor da prestação (R\$)	200	*	57	150 a 350	200 a 360	200 a 500
Tempo envolvido no processo de provisão (em anos)	2	3 a 4	2 a 3	1 a 2	1 a 2	mais de 5

\* Sem informação.

\*\* No ano de 1997

\*\*\*No período 1993/96

\*\*\*\* Unidades lançadas (não necessariamente em andamento)

Tabela 8- Dados Comparativos dos Seis Modos de Provisão Analisados

(ii) A segunda conclusão diz respeito à **eficiência** dos Modos **Mutirão** da CDHU e da COHAB-SP, que usam somente 1,4 e 5,8 % do total de funcionários dessas instituições, respectivamente, seja em dedicação integral ou parcial. A demonstração desta eficiência é possível através da comparação de alguns números. O Mutirão da CDHU, segundo os dados do capítulo **Processo**, entregou 3.000 unidades em 1996. Este número torna-se expressivo quando o comparamos com a quantidade de unidades produzidas naquele ano pelo Modo **Empreitada Global**, que envolve praticamente todos os empregados da Companhia e que, como já afirmamos, é o mais eficaz, tendo entregue 17.239 unidades.

## 6 - Conclusões

Para concluir, retornemos ao título desta investigação: **O novo papel do Estado na oferta de habitação no Brasil e parcerias de agentes públicos e não-públicos**. Vejamos, então, com base no material aqui produzido, (i) qual o novo papel do Estado na oferta de habitação no Brasil e (ii) quais as parcerias entre agentes públicos e não-públicos e suas características. Em seguida, com a análise de todos os resultados, serão apresentadas sugestões para políticas públicas com relação aos diferentes critérios.

### 6.1 - O novo papel do Estado

Uma vez apresentadas as principais conclusões a que esta investigação permitiu chegar, tanto no que concerne ao **processo** quanto ao **produto**, vejamos o que é possível concluir com relação ao papel do Estado na provisão de habitação.

Tratemos, então, inicialmente daquela que nos é menos evidente, e que foi inferida dos resultados da pesquisa.

#### A regulação técnica expandida: um dos dois novos papéis do Estado

Qual o fato surpreendente observado, no que concerne ao produto que vem sendo fornecido pelas Provedoras de Habitação Popular na Grande São Paulo? O fato mais surpreendente observado é, sem dúvida, a satisfação mediana generalizada verificada no que concerne a (i) a unidade habitacional, (ii) o conjunto no qual a unidade está inserida e (iii) a localização no tecido urbano da Cidade de São Paulo onde este conjunto foi implantado.

Qual a explicação mais evidente para esta satisfação? Por que, neste momento, não se verifica a repetição daquilo que se assistiu no passado, ou seja, reclamações quanto à qualidade da unidade habitacional, do conjunto e do local na malha urbana onde este estava inserido, que com frequência era a franja do tecido urbano contínuo, no qual a terra tem, via de regra, preços mais baixos?

A explicação possível aqui parece ser uma só. Esta satisfação deve-se a uma habitação efetivamente de boa qualidade, o que é conseqüência da atuação de uma tecnoburocracia amadurecida que regula diversas etapas do processo de provisão, tanto através do licenciamento de terrenos e/ou das construções, utilizando seus projetos, quanto da fiscalização financeira e do processo de construção.

#### Parceiro da sociedade civil organizada: o outro novo papel do Estado

O outro novo papel do Estado na provisão de habitação popular verificado relaciona-se com os Modos de Provisão Mutirão. É o papel de parceiro da sociedade civil organizada em Associações na provisão de habitação popular. Esta parceria é

nova e duvidou-se muito da sua eficiência e eficácia até que os fatos as comprovassem. É sobre esta parceria, cuja dinâmica amadureceu ao longo desta década, que trataremos mais detalhadamente a seguir.

## 6.2 - As parcerias

Com base neste quadro traçado acima, o que poderia, então, ser concluído a respeito das parcerias verificadas nos diversos Modos de Provisão?

Pode-se concluir que, compondo os seis modos estudados nesta pesquisa, há duas parcerias mais importantes que merecem a recomendação para efeitos de políticas públicas: (1) a parceria entre o Estado, aqui representado pela CDHU,- e a iniciativa privada, que no caso desta pesquisa efetiva o Modo de Provisão **Empreitada Global**; e (2) a parceria entre o Estado, representado também pela CDHU e pela COHAB-SP, e o cidadão comum reunido em Associações, que efetiva os Modos de Provisão **Mutirão**.

O que confere a estas duas parcerias tamanha importância? Como foi verificado anteriormente, por um lado, a primeira compõe o Modo de Provisão Empreitada Global que é, entre os seis, o mais **eficaz**, ou seja, sendo aquele que mais produz, ele se aproxima mais daquilo que consideramos o objetivo genérico de uma Provedora de habitação popular: produzir o maior número possível de unidades. Por outro lado, a segunda parceria compõe os Modos de Provisão Mutirão, que são os mais **eficientes** tanto financeira quanto administrativamente.

## 6.3 - Sugestões de políticas públicas

Diante do quadro traçado acima e de sua análise, destacam-se as políticas públicas possíveis de serem recomendadas. Para sistematizar as propostas, cabe apresentá-las referindo-se ao produto e ao processo, assim como a pesquisa foi desenvolvida.

### Sugestões de políticas públicas relacionadas ao produto

No que concerne ao **produto**, são as seguintes as políticas recomendadas:

1. A manutenção do controle, feito geralmente pelas Provedoras Principais, no que concerne ao projeto, à construção, à fiscalização, e, principalmente, à escolha do terreno;
2. A correção de problemas tradicionalmente apontados, a saber: (i) o difícil acesso de deficientes físicos a essas moradias, destinando-se a eles, por exemplo, as unidades térreas das mesmas; (ii) a carência de áreas de lazer e (iii) os problemas relacionados à segurança pessoal e patrimonial;

3. O foco básico no fator custo ou preço, que parece ser onde os seis casos diferem e que é ainda insatisfatório, uma vez que as unidades de habitação popular têm preços análogos às do mercado ordinário.

Sendo assim, convém sugerir:

- Ênfase na implantação de uma política de subsídios transparente, na qual a sociedade e os mutuários sejam informados do seu valor financeiro;
- Cuidados para garantir que o destino final desses subsídios seja o mutuário;
- Implantação de políticas de incentivo ao uso de novas tecnologias buscando a diminuição de custo, sem o comprometimento da qualidade;
- Criação, manutenção e expansão dos Programas de Qualidade;
- Incentivo aos processos de provisão por mutirão, haja visto sua eficiência, assim como os baixos custos unitários.

## **Sugestões de políticas públicas relacionadas ao processo**

### **1 - Sugestões de políticas públicas relacionadas à CDHU**

Na análise dos dados de **processo**, identifica-se dois pontos aos quais relaciona-se as sugestões de políticas públicas no que se refere à CDHU: (1) a importância do papel da CDHU nos cenários econômico e político do Estado e (2) a eficiência financeira como o principal problema da CDHU.

No que concerne à importância da CDHU nos cenários político e econômico do Estado de São Paulo, fica demonstrado que há um interesse amplo da sociedade pelo bom funcionamento continuado da Companhia exercendo seus diversos papéis. Sendo assim, cabe sugerir as seguintes políticas públicas que visam a reforçar estes papéis:

A - Políticas que reforçam o papel da CDHU como estimuladora da atividade da construção civil

Uma vez constatado que a produção da empresa é efetivamente subsidiada, havendo portanto um percentual dos recursos que é de alguma forma doado a ela, sugerimos a implantação de uma política de subsídio de aluguel através da concessão de *vouchers*, com valor correspondente a um percentual do valor total do aluguel, tal como no modelo americano. Esta política seria mais um elemento de estímulo à atividade da construção civil usado pela CDHU, viabilizando e reforçando um dos seus papéis. Recomendamos não utilizar políticas de construção de imóveis para aluguel, cuja propriedade permanece com o Estado, dado o alto custo e a complexidade da administração.

Esta política de distribuição de vouchers, para pagamento de uma parte do

aluguel, poderia ser estimuladora do aumento do seu preço, uma vez que aumenta a demanda solvente. Sendo assim, ela deveria vir acompanhada de outras políticas que aumentem a oferta. Uma dessas políticas é de cunho legal e diz respeito à promulgação de instrumento legislativo que verse sobre o aumento progressivo com o tempo dos impostos de imóveis desocupados, próprios para a locação. Estima-se que exista hoje na Cidade de São Paulo um número expressivo de imóveis vazios.

Ao comparar os diversos Modos de Provisão, constata-se que, entre todos eles, o mais eficaz é o Empreitada Global da CDHU. Ele é levado a cabo por uma parceria de agentes público e privado, e a adequação aos interesses dos diversos agentes do modo de produção capitalista, a saber, o Capital Produtivo, o Trabalho etc., é a provável responsável por sua eficácia. Sugerimos, então, a ampliação desta parceria, estimulando o modo Empreitada Global e criando outros modos de provisão que envolvam a parceria “público-privado”. Uma delas poderia ser o estímulo aos programas de Mutirão parcial vertical, no qual as empreiteiras privadas executam a estrutura das edificações, enquanto as Associações fazem a gestão do processo de conclusão.

Outra possibilidade é um estímulo a modos nos quais o empreiteiro cuida de todo o processo de construção, para em seguida vender as unidades prontas à CDHU. Este é um modo já implantado na empresa. O estímulo a esta parceria reforça o apoio da iniciativa privada à Companhia, aumentando sua eficácia.

B - Políticas que amenizam os efeitos negativos do papel político exercido pela CDHU

Nos dados apresentados no estudo do processo, ficou constatada a falta de uma política de distribuição geográfica da provisão de habitação no Estado. Desse modo, essa distribuição não seria regida, precipuamente, por princípios da eficiência econômica, que buscam adequar a oferta à demanda efetiva. Ela seria, sim, conseqüência do jogo político no qual a CDHU é um ator importante.

Neste sentido sugerimos um reforço no papel do corpo de tecnoburocratas no que concerne ao seu poder de interferência nesta distribuição. Este reforço do papel da tecnoburocracia no controle se dá sempre através da promulgação de instrumentos legais associada ao apoio do Judiciário Estadual. Já se observa este papel reforçado da tecnoburocracia no que concerne à escolha de terrenos e à fiscalização da qualidade da edificação e financeira, o que, conforme demonstramos, tem resultado em eficiência.

O grau do controle da distribuição espacial das unidades produzidas, naturalmente, será sempre determinado por outros interesses do jogo de forças. O que se sugere, entretanto, é um aumento do controle.

## C - A eficiência financeira como o principal problema da CDHU

Demonstramos anteriormente que o principal problema da CDHU é a eficiência financeira. Sendo assim, sugerimos as seguintes políticas públicas destinadas a modificar essa situação:

- A concentração de esforços da empresa na busca da diminuição de custos sem comprometimento da qualidade de seus produtos;
- A contratação de instituição bancária para a gestão dos recursos, que, como afirmamos anteriormente, poderia ser um elemento a mais na política de redução de custos. Isto poderia resultar em acréscimo de receita em consequência de outras ações, e não somente na diminuição de custos.

### **2 - Sugestões de políticas públicas relacionadas à COHAB-SP**

Os números da avaliação de processo mostraram que a COHAB-SP está hoje ineficaz e ineficiente. Isto significa que recursos públicos estão sendo perdidos, provavelmente com a manutenção de um corpo de funcionários que não está sendo totalmente utilizado.

Assim, no que concerne à COHAB-SP as políticas públicas deveriam:

- Centrar-se no aumento da produção para que a empresa pudesse passar a cumprir papéis na sociedade semelhantes aos da CDHU, ou seja, os papéis de provedora efetiva de habitação popular, de estimuladora da atividade da construção civil, etc.;
- Se, por alguma razão, isto não fosse possível, os seus custos deveriam ser diminuídos através, por exemplo, da redução do corpo de funcionários e de gastos com instalações até que o custo total fosse adequado à eficiência desejada. Neste caso, os recursos excedentes seriam então destinados a outros setores públicos.

A mudança deste estado de ineficácia e ineficiência da COHAB-SP é muito importante para todos os setores da vida da cidade, uma vez que nossos dados indicam que ela está despendendo dinheiro público em excesso.

### **3 - Sugestões de políticas públicas relacionadas à HABI-SP**

As políticas relacionadas à HABI-SP deveriam se voltar para a correção de sua metas, já que, de acordo com os números mostrados, o que se constatou foi uma empresa com problemas com a eficiência e eficácia.

### **4 - Sugestões de políticas públicas relacionadas à PAULICOOP**

No que concerne à PAULICOOP, a política pública a ser implantada deveria

estar voltada para o aumento da eficácia da instituição, já que ela se mostrou bastante eficiente. O nível de atendimento poderia ser aumentado através da abertura de linhas de crédito facilitadas como, por exemplo, mediante taxa de juros baixa e de estímulos para formação de grupos fazendo-se boa divulgação de seus projetos.

## Referências bibliográficas

- CARDOSO, FRANCISCO. **Estratégias empresariais e novas formas de racionalização da produção no setor de edificação no Brasil e na França.** Estudos Econômicos da Construção, São Paulo: Sinduscon. v.2, p. 97 – 156. 1996.
- COOK, P. and KIRKPATRICK, C. (eds). **Privatisation in less developed countries,** wheatsheaf, Brighton, 1988.
- ORNSTEIN, S. W.; ROMÉRO, M. (colaborador). **Avaliação pós-ocupação do ambiente construído.** São Paulo: Studio Nobel/Edusp, 1992.
- PUGH, C. **Urbanization in developing countries: an overview of the economic and policy issues in the 1990s,** Cities, 12 (6), p. 381-398. 1995.
- WERNA, E. **The changing role of small-scale builders in the production of low-cost housing in developing countries: case-studies from Belo Horizonte, Brazil.** 1993. Tese (Doutorado – PhD) University of London, London.
- \_\_\_\_\_ **Coping with inequalities in the provision of public services: notes on urban management in Chittagong, Nairobi and São Paulo,** Development in Practice, 6(2), p. 169-173. 1996.
- WORLD BANK, **World Development Report 1993,** OUP: New York. 1993.
- \_\_\_\_\_ **Sub Saharan Africa: from crisis to sustainable growth.** World Bank: Washington D.C. 1989.