

# CAPÍTULO V

## A PROVISÃO HABITACIONAL NO BRASIL

### Introdução

Este capítulo visa, de forma breve, elaborar um quadro da situação do Brasil no que diz respeito à condição habitacional, ao tipo de políticas implementadas e à estrutura de provisão. Para tanto, faz-se necessário dividir um processo de provisão em suas várias etapas, isto é, o planejamento, o financiamento, o projeto, a produção, a gestão, a fiscalização e o repasse das unidades. A partir disso, tenta-se identificar os atores sociais responsáveis por cada uma dessas etapas, o modo de parceria entre esses atores, bem como os mecanismos jurídicos, ou seja, a contratação, a permissão, a franquia etc., que compõem os vários arranjos institucionais que visam a provisão.

O capítulo, intitulado A Provisão Habitacional no Brasil, visa, portanto, fornecer informações preliminares para a definição da pesquisa de campo. O processo de obtenção dos dados será tanto a entrevista com os agentes envolvidos, como a pesquisa na literatura relevante.

### Histórico

A partir da metade do século XIX até a terceira década deste século, o Brasil viveu a emergente e inicial expansão do capitalismo, baseada principalmente na produção de café (Grandi, 1985; Mautner, 1991). Embora a base da economia fosse rural, as atividades industriais nas áreas urbanas também se expandiram, absorvendo um crescente número de trabalhadores assalariados. As cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, em particular, eram prósperos centros urbanos. A expansão do proletariado urbano criou uma pressão para a provisão de habitação de baixo custo.

Durante os anos 80 do século passado, a construção de vilas operárias havia começado. Tais vilas eram compostas por unidades habitacionais isoladas ou semi-isoladas, construídas por agências governamentais e companhias privadas, e alugadas ou vendidas aos trabalhadores. A provisão de moradias para a força de trabalho teve um novo estímulo em 1920, quando o presidente Epitácio Pessoa estabeleceu um programa oficial para a construção de acomodações para locação. Este programa também teve reproduções regionais, tal como a criação da Fundação da Casa Operária pelo Governo do Estado de Pernambuco.

Todavia, em 1923, um programa que superou o acima mencionado teve sua pedra fundamental lançada por outro presidente, Arthur Bernardes, por meio da criação das caixas de aposentadoria e pensão para os trabalhadores de estradas de ferro. Essas caixas objetivaram, entre outras coisas, prover habitação para aqueles trabalhadores, e tal ação era seguida pela criação de fundos similares para outros setores da classe de trabalhadores. Em 1930 havia 47 caixas, com 140 mil associados.

O período compreendido entre 1930 a 1955 foi marcado por uma crescente intervenção do Estado na economia, com ênfase numa política industrial de substituição de importações. O processo de urbanização intensificou-se, e havia um substancial aumento no número de favelas e outras formas de submoradias. A intervenção do Estado no setor habitacional foi inicialmente marcada por um refortalecimento do programa de caixas de aposentadoria e pensão. Em 1933, os institutos de aposentadoria e pensão (IAPs) tinham sido criados, e gradualmente substituíram as caixas nos anos seguintes. Em 1937, havia 107 institutos e caixas para aposentadoria e pensão, com 844.801 associados. No entanto, apesar da extensão do programa, só 118 blocos residenciais foram construídos naquele ano em todo o país, um inexpressivo resultado em face da demanda por moradias.

Durante a década de 30, os IAPs construíram unidades horizontais isoladas e/ou semi-isoladas, similarmente aos programas anteriores. Na década seguinte, tais políticas passaram a visar a construção de conjuntos de edifícios, especialmente no caso do Instituto para Aposentadoria e Pensão dos Industriários (Iapi). Tais políticas tiveram como objetivo aproveitar as vantagens da produção em massa para prover acomodação mais barata para os trabalhadores. Em 1950, o Iapi construiu 31.587 moradias pelo país. Apesar de não se conhecer explicitamente a relação entre a situação acima e o déficit existente, percebe-se que muitos sugerem que o Iapi e os outros IAPs tinham sérios problemas para suprir a demanda, porque seus financiamentos não eram reajustados de acordo com a inflação. Essa situação impôs-lhes grandes prejuízos, dificultando assim a reprodução dos projetos.

Um programa paralelo e específico estabelecido durante os anos 40 foi a construção de Parques Proletários Provisórios pela municipalidade do Rio de Janeiro, visando abrigar a população de assentamentos sub-normais erradicados. Como o nome indica, eles eram projetados como uma solução temporária apenas, até que um abrigo adequado pudesse ser encontrado.

Em 1946, o presidente Eurico Gaspar Dutra estabeleceu a Fundação da Casa Popular com a intenção de reunir as atividades de diferentes agências envolvidas na produção de residências de baixo custo. Diversos autores apontam que a Fundação era usada principalmente como um instrumento político para o governo populista. Seu alcance havia sido deprimente: construir só 17 mil unidades no país durante 15 anos de existência.

A despeito da idéia centralizadora da Fundação da Casa Popular, ações independentes continuaram a tomar lugar na década de 50, com ênfase especial na construção de conjuntos de edifícios pela municipalidade do Rio de Janeiro, em parte com vistas à reocupação de moradias dos Parques Proletários Provisórios acima mencionados.

O período de 1955 a 1964 experimentou um desenvolvimento adicional da indústria como um todo e, de acordo com diversos autores, representou o fim da transição para o capitalismo no Brasil. No entanto, apesar do crescimento econômico que ocorreu na maior parte do período, poucos investimentos eram implementados para conter o problema habitacional. Programas de construção de novos conjuntos na região metropolitana do Rio de Janeiro, financiados pela Usaid (Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional), suscitaram a idéia de que eles eram dados devido ao advento da revolução cubana, como parte de uma agenda mestra norte-americana para manter atendidos países latino-americanos e evitar outras revoluções.

Em 1963, o presidente Jânio Quadros estabeleceu o Plano de Assistência Habitacional (PAH) com o intuito de construir 100.000 unidades em 18 meses. Ele também planejou estabelecer o Instituto Brasileiro de Habitação (IBH) como um substituto para a Fundação da Casa Popular. Entretanto, nem a meta de produção habitacional, nem o estabelecimento do IBH foram bem-sucedidos.

Em resumo, até 1964, os diferentes programas acima ilustrados foram implementados no Brasil. Todavia, eles não foram bem-sucedidos na contenção do problema habitacional. Naquele ano, o déficit de moradias foi estimado em 8 milhões de unidades. Um golpe de estado liderado pelas forças armadas derrubou o governo civil de João Goulart no mesmo ano. Uma das primeiras ações do novo governo, uma ditadura militar que durou até 1986, foi o estabelecimento do Banco Nacional de

## Habitação (BNH).

Este novo modelo teve por meta instituir uma forte presença estatal no processo de provisão habitacional, que era também uma das áreas prioritárias naquele regime recém-instituído. O BNH teve a incumbência de centralizar o conjunto de ações do Estado no que diz respeito à produção e distribuição de unidades habitacionais. Era o órgão gestor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), e o órgão regulador do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), esses dois subsistemas compondo o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). A diferença entre eles é que o FGTS era destinado a financiar a produção de moradias para a população de baixa renda, enquanto que o SBPE atendia à chamada faixa de mercado, representando a faceta do BNH operava sem intervenção direta do governo, com as etapas de financiamento, produção e distribuição habitacionais nas mãos da iniciativa privada (Arretche, 1990).

Embora visasse atender às camadas mais baixas da população, entre a metade da década de 70 e o início da década seguinte as Companhias de Habitação (Cohabs) optaram por concentrar seus investimentos nas famílias com renda superior a três salários mínimos. O mercado de baixa renda era operado por agências estatais como agentes promotores, normalmente as Cohabs, órgãos locais ou regionais equivalentes, ou os próprios governos estaduais e municipais. No entanto, as Cohabs, que foram concebidas para serem entidades de economia mista, acabaram sendo controladas totalmente pelos seus respectivos municípios ou estados, devido à falta de atratividade para os investimentos privados. De qualquer forma, tanto nesse subsistema, como naquele destinado às classes média e alta em que o Estado atuou apenas como regulador, a produção habitacional foi realizada por empreiteiras privadas (Arretche, 1990).

Além do sistema convencional baseado na construção estandarizada em larga escala, houve programas alternativos. Esses incluem o Proflurb (Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados), o Ficam (Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria), o Promorar (Programa de Erradicação de Subhabitação), além do programa de auto-ajuda assistida chamado João de Barro. Apesar do objetivo primário de prover moradias, havia também uma intenção explícita do BNH de fortalecer a indústria da construção (Maricato, 1987; Mautner, 1991). O governo procedeu ainda à regulação do mercado de aluguéis por leis federais pondo fim, em 1964, ao congelamento de seus preços em vigor. Com relação a essa política de aluguéis, sua significância é apontada por Arretche (1990), quando ressalta que, em 1986, um quarto dos domicílios urbanos eram ocupados por inquilinos.

Por operar numa lógica de empresa privada, na qual investimentos sem retorno inviabilizariam o processo, e aliado à concessão de subsídios

devido à crise dos anos 80, a impossibilidade de auto-sustentação do sistema levou-o à extinção (Arretche, 1990).

O número total de unidades financiadas pelo SFH, até 1984, segundo o artigo de Arretche (1990) extraído de Cavalcanti (1986), foi de 4.356.963 unidades, sendo 40,9% pelo SBPE, 27,7% pelas Cohabs e 11,2% pelas Cooperativas Habitacionais. Por outro lado, os programas alternativos tiveram uma produção bastante reduzida visto que, por exemplo, o Profilurb produziu um total de 73.742 unidades, o Ficom 81.872, o Promorar 206.607 e o Programa João de Barro apenas 7.000 unidades.

Após a extinção do BNH, que até 1985 era subordinado ao Ministério do Interior e depois ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, em 1986 a Caixa Econômica Federal (CEF) assumiu seus atributos, deixando o Conselho Monetário Nacional de ser o órgão central do SFH. Entre 1986 e 1990, as atividades relativas à habitação foram remanejadas várias vezes, passando por diversos ministérios e secretarias. No ano de 1990, a Secretaria de Habitação e a de Saneamento estavam subordinadas ao Ministério da Ação Social, que em 1993 passou a se chamar Ministério do Bem-Estar Social. Foi então criado o Fundo Especial de Habitação Popular e foram lançados os Programas “Habitar Brasil” e “Morar Município”. Em 1995, foram criados os Departamentos de Habitação, de Saneamento, e de Programas e Projetos Especiais, atrelados à Secretaria de Política Urbana, no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento. Neste mesmo ano, foram implementados os Programas “Pró-Moradia”, “Pró-Saneamento” e “Carta de Crédito” (Mpo, 1996).

## Políticas governamentais recentes

Depois do breve histórico apresentado acima, é preciso examinar a situação das políticas e de alguns programas habitacionais em atuação ou em planejamento, tomando como base dados levantados em meados do ano de 1997, em especial relativos aos modos de intervenção atuantes na Região Metropolitana de São Paulo.

### As ações federais – A Caixa Econômica Federal (CEF)

Este item do trabalho visa mostrar como, em linhas gerais, vêm ocorrendo as ações governamentais federais. Ele está baseado em dois documentos provenientes da Secretaria de Política Urbana, intitulados “Política Nacional de Habitação” e “Brasil Nosso Teto”.

No âmbito federal, a proposta de atuação do Poder Público, segundo

a Política Nacional de Habitação (PNH), reflete os objetivos centrais do Habitat II, que seriam “moradia adequada para todos” e “desenvolvimento sustentado dos assentamentos humanos”. Para tanto, articularam-se as ações de emergência, de caráter imediato e transitório, e as ações estruturadoras, que visam desenvolver princípios para a formação de instrumentos permanentes de sustentação da política.

A fim de garantir a universalidade do acesso à habitação, optou-se por mecanismos como a descentralização e democratização das tomadas de decisão por meio de incentivo à formação de instâncias colegiadas nos vários níveis de governo, com a participação dos diversos segmentos da sociedade civil. A parceria com a iniciativa privada, as organizações não-governamentais (ONGs) e as organizações comunitárias de base (OCBs) pretende, entre outras coisas, ampliar os sistemas de oferta de crédito, e desenvolver soluções apropriadas e inovadoras, tanto no aspecto técnico como no processo de gestão.

A política de incentivar as parcerias, em que os gastos estatais atuem no fomento aos investimentos privados, visa também apoiar a iniciativa e o investimento do cidadão, seja por contrapartidas financeiras, seja pelo uso de sua própria mão-de-obra em soluções que envolvam ajuda mútua ou auto-ajuda. Com relação à política de subsídios, é natural que haja uma concessão compatível com o nível econômico das populações atendidas e com a disponibilidade de gasto dos recursos públicos. Desta forma, o grau de subsídios deve ser revisto periodicamente, inclusive com vistas à avaliação da possibilidade de sua recuperação.

Se, por um lado, o fortalecimento institucional do setor habitacional pretende melhorar os canais de participação, facilitar a adoção de novas alternativas e promover a melhoria na eficiência, por outro lado se preocupa em manter sua continuidade. Afinal, com a institucionalização dos instrumentos de gestão e o envolvimento de toda a sociedade, poder-se-ia manter uma política independente da alternância de poder.

Existem ainda outros aspectos mencionados na PNH, como a adequação da legislação, com o intuito de possibilitar a revisão de conceitos não condizentes com a realidade. A integração com outras políticas (urbana e fundiária, por exemplo) facilitaria a implementação eficiente de cada uma dessas políticas. Além disso, a proposta de adoção de mecanismos fiscais que inibam a existência de domicílios urbanos vagos, e do desenvolvimento de tecnologias que, sem prejuízos econômicos aos programas, contribuam para a absorção da mão-de-obra local, precisa também ser lembrada. Aliás, esta política defende, paralelamente, a promoção da educação e da qualificação profissional.

A seguir, são descritos alguns dos atuais programas habitacionais federais. No entanto, cabe ressaltar algumas das características gerais

observadas nos mesmos, como o caráter descentralizador e de estímulo à adoção de tecnologias e sistemas de gestão apropriados a cada contexto. Uma prova disso seria o fato de que a PNH normalmente só estabelece condições gerais para o financiamento, sem, por exemplo, delinear padrões técnicos e administrativos específicos de projeto e de sua execução, apenas avaliando a viabilidade do empreendimento como um todo. Também pode-se observar que, de certa forma, há uma delegação de poderes às instâncias locais.

#### O Programa Habitar – Brasil

No Programa Habitar – Brasil, o ator social que obtém o financiamento federal é o próprio poder público, estadual ou municipal. Os recursos são provenientes do Orçamento Geral da União (Ogu), da contrapartida dos outros níveis de governo e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), estando esses últimos em negociação quando o documento Brasil Nosso Teto foi produzido. O público-alvo desse programa são as famílias que ganham até três salários mínimos, e que vivem em áreas degradadas, de risco, insalubres e impróprias para moradia. Nesses casos, o objetivo é melhorar as condições dessas populações, com projetos amplos que envolvam habitação, saneamento e apoio ao desenvolvimento comunitário.

O valor do financiamento não pode ultrapassar a quantia de R\$ 7.000,00 por família atendida diretamente, e as modalidades previstas são: a Urbanização de Áreas-Ocupadas por Subhabitações; a Urbanização de Áreas Não Ocupadas; e o Desenvolvimento Comunitário. A segunda modalidade refere-se à execução de melhorias em áreas então impróprias para habitação, a fim de transferir famílias de outras áreas que, por problemas legais e/ou técnicos, não podem ser utilizadas para a ocupação residencial.

#### O Programa Pró-Moradia

O objetivo do Programa Pró-Moradia é atender famílias com renda de até três salários mínimos, principalmente as que moram em áreas degradadas, de risco, insalubres e impróprias para moradia. O mutuário é o próprio Poder Público, local e estadual, que também é o agente promotor. Os recursos são oriundos do FGTS, com juros de 5% ao ano, e da contrapartida dos mutuários, que é de no mínimo 10% do valor investido.

As modalidades que poderão ser utilizadas e os valores máximos para empréstimo e repasse por família são: Urbanização de Áreas, R\$ 7.000,00; Aquisição e/ou Produção de Lotes Urbanizados, R\$ 4.500,00; Cesta de Materiais de Construção, R\$ 4.000,00; Infra-Estrutura em Conjuntos Habitacionais, R\$ 3.000,00; e Produção de Conjuntos Habitacionais, R\$ 8.500,00. Neste último item puderam ser atendidos empreendimentos

contratados com recursos do FGTS até 31/12/91, e que eram destinados a famílias com rendimento mensal de até cinco salários mínimos.

#### A Carta de Crédito Individual

A Carta de Crédito Individual é um documento que garante o valor do financiamento nele estipulado, sendo entregue pelo Agente Financeiro credenciado diretamente ao interessado, isto é, às Pessoas Físicas na qualidade de Mutuários. As modalidades previstas são a aquisição de lote urbanizado e a aquisição, construção, ampliação, reforma ou melhoria da unidade habitacional.

Os recursos são provenientes do FGTS e da contrapartida dos mutuários, não podendo os valores totais exceder a R\$ 58.000,00 para a unidade habitacional e R\$ 10.000,00 para o lote urbanizado. De qualquer forma, o montante a ser financiado está limitado em R\$ 31.500,00 para compra e/ou construção de unidades habitacionais; R\$ 17.500,00 para conclusão, ampliação, reforma e/ou melhoria de unidade habitacional; e R\$ 8.000,00 para aquisição de lote urbanizado. Conforme a renda familiar, a taxa de juros anual varia de 3% a 7%.

As inscrições para esse programa são abertas em períodos predefinidos e amplamente divulgados. Como critério de seleção são observados, além da metodologia técnica, aspectos como condição social, contrapartida e posse de conta vinculada ao FGTS pelo proponente.

#### A Carta de Crédito Associativo – sindicatos e cooperativas

A Carta de Crédito Associativo – sindicatos e cooperativas foi criada a fim de atender à demanda por financiamento para a construção de unidades habitacionais e produção de lotes urbanizados para grupos de Pessoas Físicas. Esses grupos podem estar constituídos em Condomínios, Sindicatos, Cooperativas, Associações ou Pessoas Jurídicas que visem a produção habitacional, por exemplo.

Os recursos para o financiamento são provenientes do FGTS. Para o enquadramento das propostas pelos agentes financeiros são necessários alguns requisitos como a situação regular da entidade organizadora, a inexistência de empreendimentos financiados pelo FGTS com dificuldade de comercialização na região, e a seleção das famílias beneficiadas.

No caso da menor disponibilidade de recursos que a demanda, haverá um processo de hierarquização de acordo com o maior percentual de contrapartida dos proponentes e menor número de unidades, além da análise da viabilidade técnica, jurídica e econômico-financeira das propostas. O teto a ser financiado é de R\$ 31.500,00 para unidade habitacional, e de R\$ 8.000,00 para lote urbanizado, e somente imóveis, que não excedam os valores de R\$ 58.000,00 e R\$ 10.000,00 naquelas respectivas categorias,

poderão ser objeto da operação.

#### A Carta de Crédito Associativo – COHABS

O Programa de Carta de Crédito Associativo – Cohabs possui as mesmas características do anterior, apenas diferenciando-se pelo fato de que, aqui, as Cohabs – Companhias de Habitação ou órgãos assemelhados é que farão a seleção das famílias a serem beneficiadas. Portanto, são essas agências que, juntamente com as Pessoas Físicas adquirentes, assumem o papel de mutuários no sistema.

#### O Programa de Apoio à Produção de Habitações

Destinado a Pessoas Jurídicas voltadas para a produção habitacional, o Programa de Apoio à Produção de Habitações visa financiar empreendimentos em que pelo menos 50% das moradias sejam direcionadas ao Público-Alvo do FGTS, fundo que provê os recursos.

Os agentes financeiros exercem o papel de observadores do cumprimento das normas gerais do FGTS, da regularidade legal do tomador do empréstimo, e da inexistência de conjuntos na mesma área que tenham sido financiados por este fundo e estejam com dificuldade de comercialização. Outra função dos agentes é receber o empréstimo e repassá-lo ao mutuário final pelo valor de até 80% do menor montante entre os preços de venda e o de avaliação, limitado a R\$ 31.500,00 por unidade. De qualquer forma, o valor total do investimento de cada imóvel não pode ser superior a R\$ 58.000,00, com a taxa de juros de 10% ao ano.

O valor das prestações é fixado conforme o Sistema Francês de Amortização – Tabela Price, e sua atualização equivalente às condições das contas vinculadas ao FGTS.

Dentre outros critérios para seleção considera-se o percentual de contrapartida do proponente, a viabilidade técnica, jurídica e econômico-financeira das propostas, além da disponibilidade de recursos do agente financeiro.

#### O Programa de Crédito Direto ao Cidadão – Cred-Mac e Cred-Casa

Parecido com a Carta de Crédito, o Programa de Crédito Direto ao Cidadão diferencia-se por oferecer condições de financiamento mais simples e mais fáceis do que as regras do STF – Sistema Financeiro da Habitação, que são também mais apropriadas ao seu público-alvo. Nesse caso, admite-se o uso de outros tipos de garantia que não a hipoteca do imóvel, o que diminui a quantidade de documentos e não exclui os trabalhadores informais.

Esse Programa vinha utilizando recursos do FGTS, porém prevê novas fontes. Quando utilizado na modalidade de aquisição de materiais de

construção, ou para melhoria ou construção de habitações, destina-se a famílias com renda de até oito salários mínimos, com limites de prazo de cinco anos e de valor de financiamento de R\$ 6.400,00. Se for para aquisição de moradias, a faixa de renda sobe para até doze salários mínimos, o prazo máximo para dez anos e o limite financiado para R\$ 10.000,00.

#### O Programa de Financiamento à Produção

O modelo de concepção do Programa de Financiamento à Produção é o mesmo que sempre norteou as políticas habitacionais passadas. O financiamento é vinculado ao imóvel, e visa dar apoio à indústria da construção civil na produção habitacional. Utiliza recursos do SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e do FGTS, além de outros que estão sendo viabilizados, como os das Companhias Hipotecárias, dos Fundos de Investimento Imobiliário, Recursos Externos e dos Fundos de Pensão.

#### O Programa de Conclusão de Empreendimentos Habitacionais

Com o objetivo de recuperar investimentos já feitos por meio do FGTS, e que não atingiram suas metas, o Programa de Conclusão de Empreendimentos Habitacionais foi criado. O processo consiste em ampliar as ações previstas com outras fontes de recursos para recuperar o montante gasto e alcançar o retorno social. Uma modalidade de intervenção desse programa é a Recuperação de Conjuntos Problema, isto é, conjuntos habitacionais com problemas no andamento da obra, invadidos, com infra-estrutura incompleta ou com dificuldades de comercialização. Outro tipo de ação utilizada é o aproveitamento dos terrenos comprados com recursos do FGTS e que estão ociosos. Para a viabilização dessa idéia foi criada uma linha de crédito para as companhias habitacionais, as cooperativas e as empresas privadas, aceitando-se qualquer modalidade de financiamento prevista nos programas já citados.

#### O Programa de Desenvolvimento de Alternativas e Difusão Tecnológica – PROTECH

Prevendo a parceria com estados, municípios, institutos de pesquisa, empresas privadas e universidades, o Programa de Desenvolvimento de Alternativas e Difusão Tecnológica – Protech visa estimular o desenvolvimento de novas tecnologias e a difusão das já testadas e aprovadas. Com isso pretende melhorar o setor de produção habitacional com a redução de custos e de prazos de execução, e também com a elevação da qualidade das unidades.

#### O Programa de Modernização do Setor Habitacional

O Programa de Modernização do Setor Habitacional tem por objetivo atuar junto aos agentes públicos e privados na melhoria de sua eficiência

técnica, operacional, gerencial, administrativa e financeira. Tal ação dotaria esses agentes com condições operacionais necessárias à implantação da política de habitação.

#### A Locação Social

A proposta para o programa Locação Social estava em elaboração quando este documento foi redigido, e envolve ações técnicas, jurídicas, sociais, econômico-financeiras e institucionais necessárias à sua implementação. A idéia é acoplar esse modelo aos outros programas em andamento, desenvolvidos com base nas linhas de financiamento ao poder público e ao setor privado.

#### As ações estaduais – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU)

Com base em informações colhidas junto à CDHU, pode-se identificar com clareza as características das parcerias que envolvem os diversos programas.

A CDHU é o braço operacional da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo (SH). Seus recursos são provenientes do ICMS estadual, numa porcentagem fixa, que representa em torno de R\$ 43 milhões por mês. Os departamentos da CDHU estão estabelecidos paralelamente de forma matricial, e, portanto, atendem igualmente aos diversos programas desenvolvidos, os quais estão relacionados a seguir.

#### O Programa Mutirão

Conforme uma das fontes consultadas, com o início da gestão estadual em primeiro de janeiro de 1995, o primeiro passo no campo habitacional foi a melhoria do programa de Mutirão. Reafirmou-se, ainda, a questão da autogestão, compreendendo-se que no mutirão atua o tripé Estado–Associação Comunitária–Assessoria Técnica. Essas últimas consistem de escritórios de engenharia e/ou arquitetura que dão assessoria a mutirões, e normalmente são constituídos sob forma de ONGs. Portanto, para o sucesso do Programa, é necessário que esses três atores estejam convencidos de que a solução em questão é viável. O mesmo governo estadual reviu os antigos contratos considerando esse fator, visto que a administração anterior havia concedido a autogestão não como a espinha dorsal do mutirão, mas como apenas um detalhe desse.

No programa Mutirão, a questão das parcerias ainda não está totalmente madura, uma vez que ele é ainda um programa novo. Hoje, nas obras em andamento, existem casos extremos tanto de autogestão, isto é,

de autonomia completa, quanto de extrema dependência da associação comunitária com a CDHU. Entretanto, o ideal seria ter-se um “ponto de equilíbrio” em que houvesse autogestão com parceria. Nessa parceria, uma situação ideal compreenderia os seguintes papéis:

- Associação Comunitária: gerir os contratos do mutirão como um todo, produzir a edificação e autofiscalizar o uso dos recursos;
- Governo do Estado: viabilizar os recursos e, monitorar tecnicamente o andamento da obra;
- Assessoria Técnica: gerenciamento técnico da obra, e em alguns casos, os projetos.

Há a intenção de que a assessoria não seja apenas uma contratada pela associação, mas que exerça um papel mais preponderante na gestão dos recursos evitando assim descontroles financeiros, ou no próprio andamento da obra. Assim, no caso de conflitos entre esses dois atores, o Estado exerceria o papel de poder mediador.

Com relação à definição do projeto, a CDHU o faz quando a construção ocupa terreno de sua propriedade. Quando a área é da associação, esta tem liberdade de desenvolver sua própria concepção de moradia. Em alguns casos, mesmo quando a área é da CDHU e existe uma contraproposta viável por parte da associação e da assessoria, podem-se discutir mudanças no projeto da obra. O objetivo de tal atitude seria desburocratizar e agilizar o empreendimento. De qualquer forma, o financiamento dessa companhia compreende apenas 51 m<sup>2</sup> de área construída, devendo o excedente ser bancado pela própria comunidade.

O cronograma físico-financeiro é elaborado pela assessoria técnica juntamente com a associação, e é a partir das medições físicas que as parcelas do financiamento vão sendo liberadas. O início do pagamento pelo mutuário é feito apenas após a entrega das chaves, e o valor das prestações segue uma tabela de percentual de comprometimento de renda, variando o prazo de pagamento a partir de um valor total fixo. O déficit, no caso de prestações muito baixas, é compensado por um subsídio concedido nos primeiros oito anos e reavaliado após este prazo.

De acordo com informação prestada pelos entrevistados, na região metropolitana de São Paulo está em andamento a construção de 25 mil moradias pelo programa Mutirão do governo do Estado.

#### O Programa Habiteto

Paralelamente, surgiu a preocupação com o déficit habitacional no interior, que vem crescendo assustadoramente, e também com a questão de que um programa de mutirão como o da capital não funcionaria, dada a inexperiência da organização dos sem-casa com relação a esses movimentos. Então, sob essas condições, foi desenvolvido um programa chamado Habiteto, em que a parceira é feita com a prefeitura. Esta entra

com o terreno e faz o papel da associação comunitária cadastrando as famílias, e o papel da assessoria dando o acompanhamento técnico com seu pessoal.

#### O Programa Chamamento Empresarial

Um programa desenvolvido em parceria com a iniciativa privada é o Chamamento Empresarial, que visa dar uma maior agilidade pela eliminação de alguns procedimentos burocráticos. Neste caso, o Estado identifica uma área para a construção de um empreendimento habitacional, especificando o número de unidades, o tipo, a localização e o valor. Essas características são divulgadas num edital, pelo qual a iniciativa privada entra com a área, os projetos, a infra-estrutura e a construção das unidades, que são vendidas para a CDHU, que efetua o repasse para a população de baixa renda.

#### O Programa Empreitada Global

Outro programa é o Empreitada Global, que é um contrato com o setor privado representado pela empreiteira. Nesse processo, a CDHU fornece o terreno, contrata os projetos, faz uma licitação para a construção por empreiteira, que recebe os recursos de acordo com as medições. Pronta a obra, a CDHU, que também a financia, repassa as habitações às famílias cadastradas, que serão os futuros mutuários. A diferença entre este programa e o Chamamento Empresarial é que, aqui, o papel da CDHU é mais abrangente, atinge maior número de etapas, como a aquisição do terreno, a contratação dos projetos e o acompanhamento do andamento da obra.

#### Outras considerações sobre a CDHU

Além desses, foi lançado um programa que ainda não gerou nenhuma unidade, caracterizado por intervenções em cortiços na linha de parceria na capital. No interior há um programa de lotes urbanizados, no qual o cidadão oferece o lote, e o Estado entra com a cesta básica de materiais por meio da prefeitura.

Esses diferentes programas formam um conjunto de intervenções, devendo a escolha de um ou de outro arranjo de parceiros depender da observação das características do local, dos custos, das pressões da sociedade, da demanda, e também da urgência para o início da obra. No caso da Empreitada Global, a série de licitações faz com que o início da obra demore cerca de oito meses, enquanto por mutirão esse tempo pode ser reduzido pela metade. Ainda para fins de comparação, os custos por unidade giram em torno de R\$ 11 mil no Programa Mutirão, R\$ 14 mil na Empreitada Global, e R\$ 14,5 mil no Chamamento Empresarial.

Cabe ainda destacar que existe uma gerenciadora, que é uma empresa privada contratada para fiscalizar tecnicamente cada obra, ou seja, fazer medições nelas. No entanto, essas empresas não são vistas pelos entrevistados como um ator dentro dos vários projetos em que atuam, por não serem protagonistas que interfiram de modo determinante no processo.

#### O Aparato Governamental da CDHU

Com relação ao aparato governamental da CDHU, algumas pessoas entrevistadas defendem que não há problemas com os procedimentos ou burocracias internas, mas reconhecem que há funcionários sendo subaproveitados, fazendo com que o quadro, como um todo, esteja inchado. Desta forma, o grande número de pessoas empregadas faz com que o andamento da máquina se torne mais lento. Além disso, há um desestímulo à produtividade gerado pela estabilidade, apadrinhamento político e corporativismo, problemas políticos e culturais que resultam na inércia do poder público.

Um problema operacional enfrentado, devido a conflitos com outros níveis de governo, é a existência do Grapohab, grupo multidisciplinar formado por vários órgãos como Cetesb, Sabesp, CDHU, prefeituras e outros, que é responsável pela aprovação de projetos habitacionais. Esse grupo é apontado como um dos responsáveis pela lentidão no desenvolvimento dos programas pelos pontos de estrangulamento gerados devido às várias exigências.

Com relação a outros atores como o setor privado, as ONGs e as OCBs não existem problemas de coordenação, a não ser pontos de fácil solução. Mesmo com relação a irregularidades nas prestações de conta, o índice é muito baixo.

#### As ações municipais – A Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (SEHAB)

- A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP)
- A Superintendência de Habitação Popular de São Paulo (Habi-SP)

A Habi-SP – Superintendência de Habitação Popular de São Paulo, e a Cohab-SP – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo, são instituições ligadas à Secretaria da Habitação do Município de São Paulo (Sehab), e têm a incumbência de atuar na provisão de moradias. A Habi-SP

é responsável pelo desenvolvimento e implantação dos programas e dos projetos habitacionais, voltados para a população que vive em habitação subnormal, em consonância com a dinâmica social e peculiaridades regionais. Já a Cohab-SP é uma companhia de economia mista responsável pelo desenvolvimento, planejamento e execução de soluções habitacionais em coordenação com órgãos públicos e privados.

Segundo os entrevistados da Sehab, não existem políticas federais eficientes, o que seria necessário, pois a habitação é uma área social, e o desenvolvimento de seus programas teria um importante papel para a distribuição de renda. Essa grande lacuna surgiu principalmente com a extinção do BNH – Banco Nacional de Habitação, e transferência de suas tarefas para a CEF – Caixa Econômica Federal.

Atualmente, os estados e municípios estão agindo na área de habitação totalmente independentes de uma política global, além de sofrerem uma notável escassez de recursos. Existem quase 40 Cihabs no país, e elas estão em geral enfrentando a mesma dificuldade financeira, pois o BNH, que liberava seus recursos, foi substituído. Hoje, os poucos programas desenvolvidos por essas companhias são feitos com base em fontes municipais e estaduais.

No caso da Cohab-SP, existe um agravante, que é a divisão dos recursos com a Habi-SP, pois ambas estão ligadas localmente à Sehab. Na seqüência, são abordados alguns programas de moradia desenvolvidos pelas agências municipais.

## – A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP)

### O Plano Empresário

No Plano Empresário, a viabilização dos recursos e o fornecimento do projeto arquitetônico são algumas das tarefas da COHAB-SP. À empreiteira cabe apresentar os projetos urbanístico e de implantação, e construir as unidades, retornando ao Poder Público a fiscalização do andamento da obra e a comercialização com os mutuários. A procura e aquisição do terreno, neste plano, também são incumbências da iniciativa privada. Além disso, esta tem a vantagem de poder usufruir das diversas facilidades, do ponto de vista de ocupação, que são concedidas às Cohabs, Inocoops, CDHU, e outros órgãos. Este plano, apesar de ter funcionado para alguns conjuntos, resultou em números inexpressivos.

### O Plano Sim

Outro caso de parceria com o setor privado é o Plano Sim. No entanto, aqui ele assumia responsabilidades maiores, porque além dos papéis exercidos no Plano Empresário, no Plano Sim esperava-se que a própria

empreiteira obtivesse os recursos para o financiamento. Restaria à Cohab-SP apenas as tarefas de comercializar as habitações e fornecer as facilidades de ocupação que possui. Até o momento, os frutos deste programa ainda são desconhecidos. Além disso, nesses dois planos de parceria, o grupo dos futuros moradores não participa de nenhuma das etapas do projeto e da execução do empreendimento, e o público-alvo é o que está na faixa dos 6 a 12 salários mínimos.

#### O Programa Mutirão

O programa Mutirão foi criado na administração municipal de 1989-1992, e inicialmente pertencia à Habi-SP, que cuidava dos programas ligados à população de renda entre um e três salários mínimos. Apenas recentemente o Programa passou a ser gerenciado pela Cohab-SP. Era formado por 94 conjuntos de até 200 unidades, totalizando um número de 12.812 moradias. As glebas eram pequenas e adquiridas pela Prefeitura ou pelas próprias associações comunitárias. A tipologia era caracterizada por casas, sobrados, casas e sobrados, ou por prédios de até cinco andares. A área útil era em média maior que as da CDHU (60m<sup>2</sup> ao invés de 45m<sup>2</sup>).

Os conjuntos eram constituídos por cooperativas habitacionais, e as unidades eram construídas pela população nos finais de semana. Os futuros moradores participavam na escolha dos projetos urbanístico e arquitetônico, do sistema construtivo, dos materiais utilizados, além de exercerem a gestão do processo. Eram assessorados por escritórios – as assessorias técnicas – que desenvolviam os projetos e toda a parte de acompanhamento de obra, orçamento, orientações, etc. Toda a regulamentação dos mutirões e assessorias foi feita pela Sehab na época, estabelecendo os procedimentos de constituição do mutirão, as condições de aproveitamento e de projeto, a fiscalização, o gerenciamento, as medições, as prestações de conta, entre outras coisas.

Este programa esteve paralisado nos dois primeiros anos da gestão municipal de 1993-1996, porque teve problemas das contas que foram enviadas ao Tribunal de Contas. Posteriormente constatou-se que a maior parte delas estava correta, e dessa maneira obteve-se autorização para o programa continuar recebendo recursos. Os demais estão aguardando a regularização para prosseguir. Não existem novos mutirões, mas dos 94 anteriores, a Cohab-SP está trabalhando com cerca de 60.

## – Superintendência de Habitação Popular de São Paulo (Habi-SP)

### O Projeto Cingapura

O Projeto Cingapura é um programa de urbanização e verticalização de favelas. A intenção é melhorar as condições de vida dos favelados sem removê-los para lugares distantes dos atuais. A Prefeitura avalia as áreas prioritárias e contrata empreiteiras para executarem as obras, e após a conclusão do empreendimento, concede a permissão da área aos moradores a partir da assinatura de decreto. O processo também compreende um trabalho social para obter adesão da comunidade.

O Cingapura está sob a responsabilidade da Habi-SP, que está utilizando grande parte dos recursos municipais para habitação, além de empréstimos do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.

## A atuação das Organizações Comunitárias de Base (OCBs)

As OCBs, que normalmente são constituídas na forma de associações ou movimentos, sem dúvida vêm ganhando muita força no cenário social do país, e no campo habitacional sua importância também vem sendo crescente.

Não foi realizada uma investigação mais profunda da atuação desse setor, visto que foi abordado especificamente apenas uma representante, que é ligada à UMM – União dos Movimentos de Moradia. Esta entidade atua em vários níveis (nacional, estadual e municipal), e engloba as Associações de Mutirões, o Movimento dos Favelados, dos Encortçados e dos Inquilinos. Esse movimento é assessorado pela Pastoral da Moradia, e defende o mutirão como modalidade de intervenção pelo ganho de qualidade na organização comunitária que este processo propicia. Uma das associações filiadas à União é descrita a seguir.

### A Associação dos Trabalhadores Sem-Terra da Zona Oeste

O objetivo da Associação dos Trabalhadores Sem-Terra da Zona Oeste é organizar grupos de moradia para pessoas sem habitação de baixa renda, ou seja, moradores de aluguel e de favelas de baixa renda, na região oeste da cidade de São Paulo. Por meio desses grupos pretende-se

obter recursos dos governos federal, estadual e municipal para construir unidades habitacionais pelo sistema de mutirão com autogestão. Esse sistema é um princípio bem claro da associação, porque por meio dele consegue-se uma politização das pessoas. Isto não significa que a adoção dessa modalidade de intervenção resolva todos os problemas das famílias, mas através dela pode-se obter um considerável salto de qualidade em termos de organização.

Sua fundação se deu por uma necessidade habitacional detectada junto à comunidade no ano de 1986, que resultou na formação de grupos de moradia em diversos bairros. Esses movimentos atuaram na organização da comunidade e na indicação de áreas potenciais para construção, e conseqüente reivindicação, junto ao poder público, da desapropriação das mesmas. Primeiramente foram as áreas da Voith e Brasilândia que resultaram na construção de 1.080 unidades no terreno desapropriado pelo Governo do Estado. Em muitos casos, a aquisição dos terrenos ocorreu por compra direta pelos grupos de futuros moradores. Neste caso, o financiamento governamental visava apenas a construção das unidades.

Atualmente, a associação é composta por 20 grupos de moradia situados em diversos bairros da zona oeste. Esses grupos reúnem cerca de 3 mil famílias que buscam um projeto para a melhoria de seu problema de habitação. Cada família que tiver condições contribui para o movimento com dois passes de ônibus por mês, a fim de custear as despesas de transporte dos coordenadores. Além disso, cada grupo paga mensalmente R\$ 20,00 à associação geral. Outro tipo de grupo atuante nesta entidade são os mutirões já em andamento, em um número de 20 ou 22, e que representam aproximadamente 2.500 unidades. Desta maneira, com relação às fontes de recurso, o movimento foi auto-suficiente durante oito anos. Somente em dois projetos houve o recebimento de doações: um montante de 5 mil de uma ONG nacional, e a ajuda de uma congregação religiosa para o início de uma obra de mutirão.

O termo mutirão com autogestão refere-se a um modo de provisão em que há uma parceria da comunidade com o governo, em seus diferentes níveis. No caso, este é o agente financiador e a associação é quem administra o recurso do Estado, que é um recurso da comunidade. A cada projeto forma-se uma "associação-filha", que vai administrar seus recursos.

Paralelamente, a associação possui um centro de formação onde são ministrados cursos profissionalizantes (para pedreiro, encanador, eletricista), de línguas (inglês, francês, espanhol), e até curso de alfabetização. Pretende-se pleitear junto ao Senai, um parceiro nos cursos profissionalizantes, o curso de computação. Outra atividade desenvolvida pela Associação é a Central de Compras, um mecanismo utilizado pelos

mutirões para barateamento dos materiais na aquisição. É importante ressaltar que o “poder de compra” desses grupos é capaz de interferir no mercado, forçando uma perceptível queda no preço dos insumos.

Na gestão municipal de 1989-1992, houve a incorporação do agente assessoria técnica, que eram ONGs contratadas para orientar os grupos de moradia no projeto e execução dos programas. A participação de tal agente é defendida pelo movimento, e seu papel é apoiar tecnicamente o desenvolvimento do projeto, a gestão do processo e a produção das unidades, junto à respectiva associação comunitária. A assessoria técnica é escolhida e contratada diretamente pela associação, que a tem como um parceiro, cuja relação começa na própria discussão do projeto. Dessa forma, a população percebe a importância da presença de um técnico na construção da moradia e do seu entorno, isto é, tanto seu aspecto estético, urbano, como a relação com o meio ambiente.

A parceria entre a ONG e a comunidade precisa ser distinguida da parceria entre o governo e a comunidade. A presença técnica da ONG, ao invés do Estado, é um fator que vem a ressaltar a autonomia da associação em relação à política daquele. A gestão dos recursos e o desenvolvimento dos seus projetos pela comunidade propiciam maior independência da população, e até um ganho de qualidade no projeto, visto que o grupo sempre exige uma assessoria comprometida com seus propósitos. Ela sempre atua por meio de um contrato de prestação de serviços, e sua remuneração é fixada como um percentual do financiamento. A associação caracteriza esta ONG como um parceiro que trabalha sempre para o benefício da comunidade, ao contrário do governo, que concede o financiamento, mas que está apenas “fazendo sua política” ao ceder às pressões populares.

## A atuação das Organizações Não-Governamentais (ONGs)

### A Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase)

A Fase – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional é uma ONG que foi fundada em 1961. Sua atuação compreende dois tipos de trabalho: no campo, junto aos assalariados rurais e pequenos produtores; e na cidade, englobando principalmente as questões urbana e do trabalho, embora esta última vem deixando de ser seu foco. Dentro da abordagem urbana, a atuação em São Paulo é especificamente na área da

habitação, enquanto no resto do país essa atuação se estende também ao saneamento.

Em São Paulo, a Fase trabalha na assessoria direta aos movimentos de moradia e edita, em uma pequena editora de sua propriedade, uma revista chamada Proposta, que trata das temáticas por ela relacionadas, além de alguns livros que também tratam do assunto. A atuação junto aos movimentos de moradia em São Paulo teve início há cerca de dez anos com o acompanhamento dos movimentos de favelas, depois os movimentos de cortiços, e atualmente o centro das atenções é a construção de moradias pelo sistema de mutirão, que vem ocorrendo desde a gestão municipal de 1986-88. Um processo de ação adotado pela Fase junto a essas organizações é a produção de conhecimento com base em pesquisas e levantamentos realizados, como o exemplo das publicações sobre os mutirões da gestão de 1989-1992, e mais recentemente sobre os mutirões do governo estadual, a partir de 1995. Outro enfoque do trabalho é a capacitação das lideranças desses mutirões.

Dessa forma, a assessoria aos movimentos é feita no âmbito predominantemente social, e trabalhando junto às assessorias técnicas, que têm quadros profissionais com composição um pouco diferente. Afinal, a Fase agrupa pessoas vindas de áreas como a sociologia e o serviço social. Além disso, ultimamente está-se começando a contatar técnicos, como arquitetos, visando fazer uma ponte com as assessorias técnicas e escritórios de arquitetura envolvidos. A Fase incumbe-se da parte educativa, isto é, da organização da comunidade e da capacitação das lideranças para a relação com o Estado ou o município, visando viabilizar o processo de mutirão para a comunidade, e também dos materiais pedagógicos.

A parceria para o trabalho é feita de maneira efetiva com as organizações de base, e indiretamente com o Estado, porque é este quem libera os recursos com os quais as associações comunitárias contratam as assessorias. Num plano mais geral, a Fase participa de alguns fóruns que aglutinam as ONGs, de setores da academia e de alguns governos de tendência democrático-popular. Entre os fóruns destacam-se o Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais Democráticas, e o Fórum da Reforma Urbana que também tem abrangência nacional, sendo que todos esses eventos resultam em publicações feitas por essa ONG.

Além disso, essa federação de órgãos, junto com outras organizações, enviou ao Congresso Nacional, em 1991, o primeiro projeto nacional de iniciativa popular, com cerca de um milhão de assinaturas. A proposta previa um fundo nacional de habitação, com recursos vindos das loterias, de fundos como o FGTS e também de repasses governamentais a fundo perdido.

Os recursos da Fase incluem fundos públicos e doações de associados, porém a maior parte deles é proveniente de cooperação internacional de outras ONGs, igrejas e governos dos principais centros europeus. Como uma organização de nível nacional, sua estrutura hoje compreende cerca de onze escritórios pelo país, dos quais cinco são urbanos – dois deles foram fechados recentemente por problemas econômicos decorrentes da redução do apoio internacional.

Atualmente, a Fase opera em São Paulo com apenas três técnicos – um economista, uma arquiteta e uma assistente social, além de dois funcionários administrativos, havendo no plano nacional um total de cerca de 200 pessoas. Antes da crise havia nove técnicos trabalhando em São Paulo, e agora, com a carência de pessoal, procura-se desenvolver trabalhos em conjunto com outras ONGs. No Rio de Janeiro existe um setor dessa organização que tem a função específica de administrar e captar recursos.

Com relação ao poder público, além da carência de recursos, foi identificada a falta de vontade política para resolver a questão habitacional, apesar de essa área propiciar um grande retorno social e mesmo político. No âmbito federal, verifica-se uma ausência de políticas bem definidas e contínuas depois da extinção do BNH, excetuando-se algumas experiências isoladas. No governo do Estado de São Paulo, há um programa de construção por mutirão e uma proposta de atuação em cortiços. Já no plano municipal, em princípio o primeiro responsável pelas ações no que diz respeito a moradias, a administração de São Paulo estaria recentemente adotando uma postura mais publicitária que eficaz.

Para um dos membros da Fase, o poder público deve assumir os papéis de financiador, planejador e, em alguns casos, de provedor direto, visto que a habitação é um serviço essencial e deve ser subsidiada, pelo menos para as camadas de renda mais baixa. O gerenciamento dos recursos teria que ser feito pelo Estado em conjunto com a comunidade.

O mutirão é defendido como uma das alternativas para o problema da moradia, mas não a única. Fora da faixa de renda entre um e cinco salários mínimos, sugerida para esse sistema, cabem outras políticas como a da contratação de empreiteiras. A valorização do sistema de mutirão seria decorrente da construção paralela de um espírito comunitário, geração de renda e empregos para mutirantes, desenvolvimento de programas educacionais, formação de mão-de-obra, etc.

## A Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais-PTCA

A Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais – PTCA – é uma

ONG configurada como assessora técnica. Seu objetivo básico é atuar, o máximo possível, junto à comunidade, e, portanto, ver com os olhos da comunidade as suas necessidades, e não com os olhos do Estado, que vêem os cidadãos como se fossem todos iguais. Dessa forma a Peabiru, conforme informações de um de seus membros, reflete sobre as questões específicas de cada grupo de pessoas, adotando a postura de englobar a vivência e as diversas carências de cada grupo. Analisando suas carências e necessidades, procura elaborar uma proposta de trabalho que tenha a melhor qualidade possível para o caso.

A estrutura institucional da Peabiru, e mesmo a de outras assessorias técnicas, é prejudicada pela falta de recursos e pela dificuldade de manter uma equipe permanente de profissionais. Tal situação deve-se à constante alteração nas políticas governamentais, gerando descontinuidade no andamento dos programas e/ou no fornecimento de recursos públicos, principal fonte de receita dessas entidades. Essa dependência do Estado é que faz com que as assessorias técnicas estejam sempre em situação financeira insegura, aliado ao fato de que poucas administrações estão abertas para seu tipo de trabalho, que é descentralizado e não-paternalista. Para o entrevistado, o ideal seria se os recursos fossem oriundos da própria comunidade.

Atualmente, o grupo de profissionais que compõe o corpo técnico dessa assessoria é formado por três estagiários, três arquitetos, dois sociólogos e um engenheiro, sendo que essa configuração é variável conforme o volume de projetos. As decisões de caráter mais relevante dentro da entidade são tomadas nas reuniões da coordenação, formada pelos seus fundadores e profissionais mais antigos. A habitação, apesar de ser o grande filão, somando hoje cerca de 450 unidades em execução em três conjuntos habitacionais, não é a única área de atuação da Peabiru.

A atuação da Peabiru no Programa de Mutirão do Município de São Paulo

Na área da habitação, a Peabiru participou primeiramente do programa de Mutirão da Prefeitura de São Paulo, quando lhe foram propostos dois canais importantes: a autogestão dos recursos do financiamento pela própria comunidade; e a possibilidade de as ONGs trabalharem junto a essa comunidade. Nesse sistema, como as ONGs são contratadas pela associação, elas trabalham para a comunidade visando atingir seus anseios, sempre de maneira profissional, que é o único caminho viável. A atuação é a mais multidisciplinar possível, com um corpo profissional bem diversificado, que atende não só às questões técnicas, como faria uma empreiteira, mas também ao âmbito social. Afinal, o sistema não consiste em construir habitações apenas, mas em um grupo de cidadãos que juntos

estão envolvidos no gerenciamento da construção e na apropriação de um bairro, e, a partir disso, poderão crescer e se projetar para o futuro. Tal realidade, devido à sua complexidade, dificilmente poderia ser abordada de maneira integral por um engenheiro ou arquiteto isoladamente. Isto demanda a interferência de profissionais da área social, a fim de garantir que o processo seja completo e participativo.

Na entrevista, ficou clara a opinião de que, no programa de Mutirão, os principais parceiros envolvidos são o poder público e a associação comunitária. Ao poder público cabe o papel de financiador e fiscalizador do processo, enquanto a comunidade estaria incumbida da gestão e produção. A assessoria técnica feita pela ONG teria a função de criar condições para a autonomia dessa população, garantindo maior liberdade de escolha do projeto, processo construtivo e gerenciamento da obra, de acordo com suas necessidades e anseios. A iniciativa privada, por sua vez, teria uma função básica de agente que atua no mercado, fornecendo bens e serviços para viabilizar as diversas etapas do mutirão, e tendo uma remuneração que independe do sistema de provisão.

A pessoa entrevistada está de acordo com o papel do governo municipal no programa de Mutirão, estimando que faltaria apenas um aprimoramento operacional interno do Poder Público e um aprendizado pelas associações, assessorias e pela própria sociedade em relação a esse processo. Portanto, seria possível uma melhoria pela própria experiência, visto que no início dos empreendimentos observou-se que tanto as associações e assessorias, como a administração municipal, enfrentavam inúmeras dificuldades no trabalho com o mutirão. Um exemplo disso é o sistema de prestação de contas, que só ficou definido institucionalmente dois ou três anos após o início do programa.

Cumprindo ainda destacar um lamentável ocorrido que trouxe graves conseqüências para o andamento do processo e para o próprio aparato institucional. Com a mudança da gestão municipal em 1993, houve uma interrupção na liberação dos recursos em virtude da realização de uma auditoria pelo Tribunal de Contas. Paralelamente, o órgão que lidava com os mutirões deixou de ser a Habi-SP, que transferiu suas atividades para a Cohab-SP. Tal fato gerou uma descontinuidade que demandou um aprendizado por parte dos novos funcionários e a adaptação dos mecanismos institucionais que antes eram utilizados em outros programas.

A atuação da Peabiru no Programa de Apoio à Autoconstrução em Diadema

A Peabiru também participou do Programa de Apoio à Autoconstrução no município de Diadema, na Grande São Paulo, pelo qual pretendia-se dar uma solução para a grave questão da baixa qualidade da autocons-

trução feita na periferia. É muito evidente a deficiência dessas construções, principalmente com relação aos requisitos segurança, ventilação e iluminação. No entanto, sabe-se que o poder público não tem capacidade de fiscalização da qualidade dessas habitações e, muito menos, de punir as irregularidades, dado seu volume e a condição social dos envolvidos. Portanto, não adianta ignorar a autoconstrução, que por falta de espaço, recursos e informação provoca a produção de habitações inseguras e insalubres na periferia.

Neste programa, a Peabiru fazia os projetos e orientava as famílias que estavam iniciando a construção de sua residência. Atuava também na assessoria para a organização da comunidade com apoio de técnicos sociais, visando ainda abordar problemas coletivos como a falta de infraestrutura e de normas de utilização de equipamentos comunitários. Um exemplo disso foram as pavimentações feitas em várias áreas com material doado pela Prefeitura, mão-de-obra da comunidade e orientação técnica da Peabiru. Também pode-se destacar o trabalho de Educação Ambiental Urbana para essas populações, que antes viviam em áreas de total ilegalidade, e que agora, com a urbanização de seu bairro, precisam de esclarecimento a fim de respeitar certas normas de convivência.

A Peabiru participou desse trabalho realizado em Diadema em dois momentos diferentes. Primeiramente, como contratada por uma associação, mas remunerada pela Prefeitura. Numa etapa seguinte, a contratação foi feita diretamente pelo governo municipal para assessorar três comunidades.

## O Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo (Inocoop-SP)

Instituído como uma empresa privada sem fins lucrativos, o Inocoop-SP – Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo surgiu em 1966, de um grupo independente com objetivo de dar um tipo de assessoria que as cooperativas até então não tinham. Foi credenciado pelo antigo BNH e continua atuando até hoje. É um órgão assessor que trabalha desde a constituição da cooperativa até a entrega das unidades habitacionais. Durante seus primeiros 30 anos de existência, sua atuação se deu junto ao SFH, e somente há cerca de dois ou três anos, com a interrupção na liberação de recursos desse Sistema, adotou-se o processo de autofinanciamento. Portanto, ao contrário do que ocorria antes, quando o associado praticamente só iniciava o pagamento do imóvel ao se tornar mutuário, após a entrega das chaves, agora a compra do terreno e o

desenvolvimento das obras já vão sendo pagos pelos cooperados.

Na época em que havia financiamentos pelo SFH a procura era maior, e, portanto, o cadastro era muito grande; quando as pessoas eram chamadas já encontravam o empreendimento definido. Hoje há um cadastro menor, pois quando um interessado não encontra algum empreendimento com vagas, ou quando o que está disponível não lhe interessa, ele deixa no cadastro seu nome, endereço e região de preferência. Independente disso, o Inocoop-SP também é procurado por proprietários de terrenos, construtoras ou grupos de pessoas interessadas em constituir cooperativa.

Quando a operação era feita com o SFH, qualquer construtora ou projeto deveria passar pela análise do BNH ou da CEF. Além disso, havia rigor com relação à comprovação de renda do mutuário, sua situação estável no emprego, etc. Fora do sistema, por outro lado, tem-se maior liberdade de atuação, o que aumenta a rapidez, visto que, por exemplo, o projeto irá depender da aprovação da Prefeitura apenas. Ademais, pode-se aceitar a garantia de renda de um trabalhador autônomo ou informal. O critério socioeconômico é de comprometimento máximo de 30% da renda familiar com a prestação, não havendo teto de renda e nem impedimentos de compras para investimento, como havia no SFH.

Cada cooperativa, que para ser formada deve ter no mínimo 20 pessoas, possui um corpo diretivo com três diretores e seis conselheiros. As porcentagens cobradas pelas assessorias do Inocoop-SP são, no SFH e no sistema auto-financiado, respectivamente 2% e 8% do valor do empreendimento. No entanto, pelo antigo sistema o montante era recebido em dois anos, enquanto agora é diluído no tempo total do financiamento. Dentro da assessoria, o trabalho do Inocoop-SP é desempenhado nas áreas jurídica, contábil, técnica, social, administrativa e financeira. Assim, sua atuação inclui a análise de viabilidade da área, a elaboração ou supervisão dos projetos, além do orçamento e supervisão da obra, tanto pelo seu cronograma físico-financeiro, quanto pela sua qualidade.

O Instituto tem uma única sede, que é na cidade de São Paulo, podendo atuar em todo o estado. Possui um total de 54 funcionários, dentre eles um engenheiro e um arquiteto. Desde sua fundação, já atuou em mais de 200 projetos, que totalizaram um número superior a 110.000 unidades habitacionais.

Operando com projetos de interesse social, as diretrizes municipais fornecem algumas vantagens como a menor doação de área institucional e redução de impostos, desde que a metragem de cada unidade não ultrapasse o estipulado, e nem haja mais de um banheiro ou vaga coberta, por exemplo.

O tempo gasto para a viabilização de um empreendimento, caso

não haja nenhuma irregularidade com o terreno, é de cerca de seis meses. Este mesmo tempo é o prazo do contrato de opção de compra normalmente feito com o proprietário da área. Tal contrato só se efetiva se o empreendimento for viabilizado nesse período, isto é, se no mínimo 51% das unidades forem comercializadas. Caso não haja viabilização, e se depois de 30 dias de prorrogação persistir tal situação, além da área não ser comprada, convoca-se uma assembléia com os inscritos para a dissolução do grupo e devolução do dinheiro já pago. Caso contrário, inicia-se a obra.

O processo de autofinanciamento faz com que a obra seja entregue em etapas, e o Inocoop-SP trabalha com o tempo de entrega do primeiro bloco entre 12 e 18 meses. O critério para prioridade de ocupação é a destinação, por sorteio, de 50% das unidades prontas, e as outras 50% para os mutuários que mais anteciparam o pagamento de parcelas. Os períodos giram em torno de quatro a seis anos para a etapa de construção e de oito a dez anos para o financiamento. Esse descompasso de tempo de gasto e receita não decorre de empréstimo, mas é assumido pela construtora, que recebe seu BDI (benefícios e despesas indiretas) depois do final da obra. Além do mais, boa parte dos pagamentos são adiantados por antecipação de prestações dos associados.

O custo mínimo de um apartamento de dois quartos é de cerca de R\$ 30 mil, normalmente inferior ao custo de mercado, por não demandar gastos com incorporadoras, além de outras vantagens. A esse custo, admite-se o ingresso apenas de famílias com renda superior a oito salários mínimos. Desse modo, na opinião dos funcionários entrevistados, famílias de baixa renda não poderiam arcar com um sistema autofinanciado, o que demandaria subsídios estatais. O Inocoop-SP está tentando constituir parcerias com municípios para atender faixas de renda mais baixas, usando seu know-how no desenvolvimento de políticas locais.

Um dos grandes entraves, enfrentado no sistema atual desenvolvido pelo Inocoop-SP, é a instabilidade dos mercados de trabalho, que fazem com que as pessoas se sintam inseguras para assumir compromissos a longo prazo. Isso decorre tanto do risco de desemprego, quanto da oscilação de renda do mercado informal. Outro entrave que provoca a demora na aprovação de empreendimentos é decorrente da descontinuidade administrativa nas gestões municipais.

Na opinião da pessoa entrevistada, a política federal para habitação está muito “fechada”, e o Programa Carta de Crédito não está sendo viabilizado de maneira eficiente. De modo geral, os programas federais estariam apresentando muitas promessas e pouca ação. Além disso, o papel do Estado seria o de formulador e implementador de políticas que, sem paternalismo, viabilizem moradias para as diversas faixas de renda

por meio de parcerias com a iniciativa privada. Além disso, as diretrizes federais deveriam adequar-se às realidades locais, e, portanto, às administrações municipais, além de prever, para algumas faixas de renda, a presença de subsídios.

## A atuação do setor privado

Na busca de informações sobre o setor privado como um todo, foram contactadas as seguintes entidades de classe: o Sindicato da Indústria da Construção Civil de São Paulo (Sinduscon-SP) e o Sindicatos das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais de São Paulo (Secovi-SP). No entanto, não foi possível obter entrevistas com nenhum representante desses sindicatos. De qualquer modo, apesar das informações indiretas de que as empresas ali representadas pouco atuam como provedoras de habitação popular, a não ser como empreiteiras, seria muito importante a opinião delas sobre o assunto.

Werna (1996b) aponta que os pequenos construtores informais são uma ramificação do setor privado que tem presença significativa nessa área. Sua atuação, juntamente com o processo de autoconstrução, é, sem dúvida, responsável pela maior parte da produção de moradias de baixa renda.

Apesar disso, como a definição de setor privado não é algo perfeitamente estabelecido, optou-se por incluir nessa categoria a empresa Paulicoop, cuja atuação está descrita a seguir, que promove uma certa parceria entre as organizações comunitárias de base (OCBs) e o setor privado e que, de certa forma, foge do modelo convencional encontrado no mercado. A empresa a seguir é, portanto, um outro exemplo de instituição privada que atua na área habitacional.

### A Paulicoop

A Paulicoop é um órgão assessor que gerencia o processo de formação e operação de cooperativas pelo sistema de autofinanciamento. É uma empresa privada com atuação muito semelhante à do Inocoop-SP, exceto em alguns procedimentos e pelo fato de ter fins lucrativos. Seu trabalho inclui a compra do terreno, a avaliação da viabilidade do empreendimento, a contratação dos projetos, da construtora, e a fiscalização da obra com técnicos próprios. Além disso, tem a incumbência de gerir os recursos dessas pessoas jurídicas autônomas denominadas cooperativas.

O resultado desse processo é que os preços são baixos porque não

existem juros, apenas a correção pelo índice de aumento dos materiais de construção, que é o mesmo que corrige a empreitada, sendo essa uma de suas grandes vantagens. Não há empréstimo, mas um montante sendo pago pelos cooperados e usado para a obra. Para desenvolver o trabalho de assessoria, a Paulicoop cobra uma taxa de administração de 10% do valor do empreendimento.

Sua fundação se deu em 1993, e assessora cooperativas que têm um total de 15 mil unidades habitacionais em desenvolvimento. Nesse sistema, o custo de um apartamento de 50m<sup>2</sup> é de cerca de 37 mil. Por não operar por um processo de venda, e sim de inscrição de cooperados, a Paulicoop não atua por meio de corretores de imóveis, o que já causou problemas com o Conselho Regional dos Corretores de Imóveis (Creci).

Como existe uma diferença entre o tempo de obra (de seis a sete anos) e o de financiamento (de oito a nove anos), na entrega da última unidade ainda restará um pouco a ser pago à construtora, a título de BDI (benefícios e despesas indiretas). Apesar de ser constituído sob a forma de cooperativa, o sistema não goza de qualquer benefício com relação a isenções fiscais, sendo que tais privilégios estavam presentes nas cooperativas financiadas pelo SFH. Há benefícios somente no que diz respeito à ocupação do solo e ao código de obras.

O período médio entre a escolha da área e o início da obra é de oito meses, incluindo o tempo para a aprovação dos projetos. A partir do recebimento das inscrições há um compromisso, firmado no Termo de Adesão, de que a entrega do primeiro prédio ocorra em até dois anos, e os prédios seguintes a cada seis meses. Para o início da obra, só existe viabilidade se houver adesão em pelo menos 70% do número total de unidades.

Não há um “conselho de cooperados” que constantemente fiscalize a atuação da Paulicoop, embora a pessoa entrevistada tenha apontado um conselho desse tipo como algo necessário. De qualquer forma, cada associado tem, à sua disposição, no escritório da assessoria, todos os dados de contabilidade de sua cooperativa. Além disso, existe uma Assembléia Ordinária Anual em que todas as contas são apresentadas aos cooperados. As Assembléias de Sorteio são realizadas quando da entrega de um prédio; a metade das novas unidades são sorteadas, e a outra metade designadas às pessoas que mais adiantaram o pagamento de prestações.

Ficou claro na entrevista que, de forma geral, não existem empecilhos para o andamento do processo como um todo, salvo alguns problemas pontuais e superáveis como a demora na aprovação de projetos por parte das prefeituras. Fora isso existem, por parte de muitas pessoas, receios com relação à segurança do sistema de cooperativas, pelo fato de muitas pessoas mal intencionadas atuarem paralelamente às empresas idôneas.

De acordo com a opinião de um dos funcionários da Paulicoop, o

melhor processo para a construção habitacional é o do autofinanciamento, isento, portanto, do paternalismo de subsídios governamentais. Até para o caso das famílias de baixa renda, o Estado não deveria subsidiar moradias, mas sim criar condições econômicas para que esta camada da população tenha recursos próprios para construí-las.

## Conclusões

Este capítulo sobre provisão habitacional no Brasil teve por objetivo apresentar um panorama das políticas precursoras e atuais, de seus respectivos produtos, e opiniões de pessoas de vários segmentos envolvidos com o assunto. Como esta etapa do trabalho também tem um caráter de contato prévio com o objeto da pesquisa, suas conclusões são apenas preliminares. No entanto, é possível detectar algumas tendências que, apesar de claras até este ponto, podem divergir do diagnóstico encontrado a partir do desenvolvimento do trabalho de campo e das novas análises.

As primeiras conclusões dizem respeito à atuação do poder público. Nos planos municipal e estadual do município de São Paulo, verifica-se a adoção de sistemas de financiamento que pouco divergem dos tradicionais. Portanto, apesar da instituição de novos modos de parceria que modificaram o processo de produção e gestão dos recursos, inclusive com sua democratização e redução de custos, os programas governamentais local e regional pouco exploraram dos parceiros novas fontes de recursos. Desta forma, tais políticas vêm se confrontar com a opinião dos entrevistados, que acreditam que a maior dificuldade que o poder público enfrenta para prover habitação é a limitação financeira. Os programas federais, apesar de parecerem mais flexíveis nos diversos pontos (modalidades, tecnologia, fontes de contrapartida do financiamento, por exemplo), ainda não conseguiram causar impacto suficiente para propiciar algum tipo de análise por parte dos profissionais que lidam com a habitação, em agências de outros níveis de governo ou entidades autônomas.

O setor que engloba as ONGs e as OCBs apresenta várias formas alternativas de gestão e trabalho comunitário a fim de melhorar a eficácia do processo habitacional, inclusive desenvolvendo alternativas de reconhecido ganho social. Entretanto, dificilmente prescindem do paternalismo (ou apoio) estatal no que diz respeito à origem dos recursos. Seus próprios representantes reconhecem que paralelamente à falta de vontade política, a falta de capacidade financeira é um dos maiores limites para a resolução do problema. As alternativas sugeridas por esses atores sociais parecem depender de fortes mudanças na estrutura social, cuja viabilidade a curto prazo é discutível.

Por parte da iniciativa privada não foi detectada nenhuma forma, dentro da conjuntura econômica atual, que estimulasse o investimento de recursos para a provisão de moradias populares. Percebe-se, portanto, que, persistindo as condições de mercado e do sistema financeiro atual, há uma inviabilidade econômica para o atendimento, no âmbito da produção formal, em especial das camadas da população com renda inferior a oito salários mínimos mensais. Somente os grupos de construtores informais, de comerciantes e fabricantes de materiais de construção, ou mesmo de construtoras contratadas para produzir conjuntos com recursos públicos é que parecem atuar nessa área. Conclui-se, com isso, que no mercado popular formal existe a necessidade de subsídios públicos, qualquer que seja ele, como a doação de terrenos, isenções de impostos, redução de juros bancários.

De qualquer modo, na visão da maioria das pessoas entrevistadas, o próprio Estado é o ator que mais deveria assumir o papel de financiador de empreendimentos para a baixa renda. Tal argumento se confirma quando são analisados os dados sobre o valor das prestações em empreendimentos autofinanciados produzidos formalmente, e percebe-se que seu alcance não inclui a grande maioria da população.

## Modos de provisão para estudo de caso

Após este levantamento prévio de informações sobre a provisão habitacional como um todo, na Região Metropolitana de São Paulo, procede-se à escolha dos programas que constituem o objeto de estudo desta pesquisa. Portanto, visando adequar a pesquisa aos objetivos do Projeto (ver capítulos anteriores), e considerando a acessibilidade de coleta de dados nos respectivos empreendimentos, optou-se pela abordagem de seis modos de provisão, elegendo-se para um estudo mais específico, um conjunto habitacional representando cada um destes modos.

A Tabela 3 enumera de 1 a 6 os conjuntos habitacionais e os respectivos modos de provisão.

Tabela 3 – Enumeração dos conjuntos habitacionais

| NÚMERO | CONJUNTO         | MODO DE PROVISÃO           | PROVEDORA |
|--------|------------------|----------------------------|-----------|
| 1      | Garra e Lutas    | Programa Mutirão           | CDHU      |
| 2      | Paraíso          | Programa Mutirão           | Cohab-SP  |
| 3      | Padre Bento      | Programa Empreitada Global | CDHU      |
| 4      | Barão de Mauá    | Cooperativas Habitacionais | Paulicoop |
| 5      | Jd. das Camélias | Plano Empresário           | Cohab-SP  |
| 6      | Zaki Narchi      | Projeto Cingapura          | Habi-SP   |

## Dados sobre a pesquisa de campo

Visando obter informações dos diferentes agentes que responderam à pesquisa (ver Capítulo IV), detectados em cada modo de provisão escolhido, foram elaborados 36 diferentes questionários, que estão relacionados na Tabela 4.

Tabela 4 – Relação dos questionários aplicados

|                  |  |
|------------------|--|
| Questionário 1   | CDHU – Instituição como um todo  |
| Questionário 2   | CDHU – Exclusivamente sobre o Programa Mutirão   |
| Questionário 3   | CDHU – Exclusivamente sobre o Programa Empreitada Global   |
| Questionário 4   | CDHU – Exclusivamente sobre o empreendimento selecionado do Programa Mutirão: Conjunto Paraíso                 |
| Questionário 5   | CDHU – Exclusivamente sobre o empreendimento selecionado do Programa Empreitada Global: Conjunto Padre Bento I |
| Questionário 6   | Cohab-SP – Instituição como um todo  |
| Questionário 7   | Cohab-SP – Exclusivamente sobre o Programa Mutirão   |
| Questionário 8   | Cohab-SP – Exclusivamente sobre o Plano Empresário   |
| Questionário 9   | Cohab-SP – Exclusivamente sobre o empreendimento selecionado do Programa Mutirão: Conjunto Garra e Lutas       |
| Questionário 10  | Cohab-SP – Exclusivamente sobre o empreendimento selecionado do Plano Empresário: Conjunto Jardim das Camélias |
| Questionário 11  | Programa Mutirão da CDHU – Associação Garra e Lutas  |
| Questionário 12  | Programa Mutirão da CDHU – Mutuários de Conjunto Garra e Lutas   |
| Questionário 12B | Programa Mutirão da CDHU – Aspectos técnicos do Conjunto Garra e Lutas   |
| Questionário 13  | Programa Mutirão da Cohab-SP – Associação Paraíso  |
| Questionário 14  | Programa Mutirão da CDHU – Ambiente Assessoria Técnica   |
| Questionário 15  | Programa Mutirão da Cohab-SP – Mutuários do Conjunto Paraíso   |
| Questionário 15B | Programa Mutirão da Cohab-SP – Aspectos técnicos do Conjunto Paraíso   |
| Questionário 16  | Programa Mutirão da Cohab-SP – Assessoria Técnica Oficina de Habitação   |
| Questionário 17  | Habi – Instituição como um todo  |
| Questionário 18  | Habi – Exclusivamente sobre o Projeto Cingapura  |
| Questionário 19  | Habi – Exclusivamente sobre o empreendimento selecionado do Projeto Cingapura                                  |
| Questionário 20  | Paulicoop – Instituição como um todo   |
| Questionário 21  | Paulicoop – Exclusivamente sobre o Sistema de Cooperativas Habitacionais                                       |
| Questionário 22  | Paulicoop – Exclusivamente sobre o empreendimento selecionado do Sistema de Cooperativas Habitacionais         |
| Questionário 23  | Programa Empreitada Global da CDHU – Mutuários do Conjunto Padre Bento I                                       |
| Questionário 23B | Programa Empreitada Global da CDHU – Aspectos técnicos do Conjunto Padre Bento I                               |
| Questionário 25  | Sistema de Cooperativas Habitacionais da Paulicoop – Mutuários do Conjunto Barão de Mauá I                     |
| Questionário 25B | Sistema de Cooperativas Habitacionais da Paulicoop – Aspectos técnicos do Conjunto Barão de Mauá I             |
| Questionário 27  | Plano Empresário da Cohab-SP – Mutuários do Conjunto Jardim das Camélias                                       |
| Questionário 27B | Plano Empresário da Cohab-SP – Aspectos técnicos do Conjunto Jardim das Camélias                               |
| Questionário 29  | Projeto Cingapura da Habi – Mutuários do Conjunto  |

|                  |  |
|------------------|--|
| Questionário 29B | Projeto Cingapura da Habi – Aspectos técnicos do Conjunto        |
| Questionário 30  | Plano Empresário da Cohab-SP – Empreiteira                       |
| Questionário 31  | Projeto Cingapura da Habi – Empreiteira                          |
| Questionário 32  | Sistema de Cooperativas Habitacionais da Paulicoop – Empreiteira |
| Questionário 33  | Programa Empreitada Global da CDHU – Empreiteira                 |

A confirmação de recebimento e o número de questionários respondidos pelos diferentes agentes são apresentados nas Tabelas 5 a 9 a seguir.

Tabela 5 – Questionários dirigidos às provedoras principais

| QUESTIONÁRIO NÚMERO | CONJUNTO(S) | PROVEDORA | RECEBIMENTO DO QUESTIONÁRIO |     |
|---------------------|-------------|-----------|-----------------------------|-----|
| 1, 2, 3, 4 e 5      | 1 e 3       | CDHU      |                             | sim |
| 6, 7, 8, 9 e 10     | 2 e 5       | Cohab-SP  | sim                         |     |
| 20, 21 e 22         | 4           | Paulicoop |                             | sim |
| 17, 18 e 19         | 6           | Habi-SP   |                             | sim |

Tabela 6 – Questionários dirigidos às construtoras/assessorias técnicas

| QUESTIONÁRIO | CONJUNTO | INSTITUIÇÃO          | RECEBIMENTO DO QUESTIONÁRIO |     |
|--------------|----------|----------------------|-----------------------------|-----|
| 14           | 1        | Ambiente             |                             | sim |
| 16           | 2        | Oficina de Habitação |                             | não |
| 33           | 3        | L. Castelo           |                             | sim |
| 32           | 4        | Soma                 |                             | sim |
| 30           | 5        | Múltipla             |                             | sim |
| 31           | 6        | Schahim Cury         |                             | sim |

Tabela 7 – Questionários dirigidos às associações comunitárias

| QUESTIONÁRIO | CONJUNTO | INSTITUIÇÃO              | RECEBIMENTO DO QUESTIONÁRIO |     |
|--------------|----------|--------------------------|-----------------------------|-----|
| 11           | 1        | Associação Garra e Lutas |                             | sim |
| 13           | 2        | Associação Paraíso       |                             | sim |

Tabela 8 – Questionários dirigidos aos moradores

| QUESTIONÁRIO | CONJUNTO | NÚMERO DE QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS |
|--------------|----------|-------------------------------------|
| 12           | 1        | 39                                  |
| 15           | 2        | 32                                  |
| 23           | 3        | 39                                  |
| 25           | 4        | 40                                  |
| 27           | 5        | 46                                  |
| 29           | 6        | 45                                  |

Tabela 9 – Questionários respondidos pelos técnicos do projeto

| QUESTIONÁRIO | CONJUNTO | NÚMERO DE QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS |
|--------------|----------|-------------------------------------|
| 12 B         | 1        | 1                                   |
| 15 B         | 2        | 1                                   |
| 24 B         | 3        | 1                                   |
| 25 B         | 4        | 1                                   |
| 27 B         | 5        | 1                                   |
| 29 B         | 6        | 1                                   |
| 12*          | 1        | 39                                  |
| 15*          | 2        | 32                                  |
| 23*          | 3        | 39                                  |
| 25*          | 4        | 40                                  |
| 27*          | 5        | 46                                  |
| 29*          | 6        | 45                                  |

\* Refere-se à última parte dos questionários dos moradores, na qual os técnicos fizeram algumas observações sobre o imóvel.

Antes da apresentação dos dados coletados, nos capítulos que se seguem, é preciso ressaltar a existência de uma certa heterogeneidade entre os conjuntos avaliados, observada principalmente nos aspectos tipologia, tempo de moradia, município, sede (embora todos estejam situados na Região Metropolitana de São Paulo) e renda familiar dos usuários. Com exceção deste último aspecto, que em alguns casos revelou valores inesperados, a discrepância entre conjuntos deve-se principalmente ao fato de não existir ou não haver fácil acesso a casos que proporcionassem maior uniformidade. A própria diferença de característica entre os programas contribuiu para essa situação.

O processo de seleção das unidades para melhor amostragem espacial dos grupos de moradia foi dispensado, em razão também do fato de que essa restrição dificultaria em muito a obtenção de respostas para o número mínimo de questionários exigido para os moradores. Convém lembrar que, para se chegar a esse dado, obedeceu-se à recomendação da literatura abordada (ver Capítulo IV), isto é, adotou-se um mínimo de 30 elementos. Na prática, esse número oscilou entre 32 e 46, com uma estreita e aleatória relação com o número de unidades de cada caso, e limitado fundamentalmente pela impossibilidade de se abordar uma amostra mais ampla.