

CAPÍTULO VII

PROCESSO

Introdução

Para que se entenda facilmente como a análise do processo da provisão de habitação popular foi elaborada é necessário que retomemos alguns aspectos metodológicos, já tratados anteriormente.

– Os diferentes Modos de Provisão de habitação popular

Investiga-se neste trabalho a provisão – produto final e processo – de habitação popular no Estado de São Paulo. Para isto, selecionou-se aleatoriamente “seis” formas díspares desta provisão.

Essas formas foram denominadas genericamente de Modo de Provisão. Há, assim, por exemplo, o Modo de Provisão Mutirão da CDHU, o Modo de Provisão Mutirão da Cohab-SP, etc.

– 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 neste capítulo, a ordem de apresentação, tanto no texto como nas tabelas, é diferente daquela do capítulo anterior.

Os questionários que englobam informações sobre produto e pro-

cesso foram respondidos no período de setembro de 1997 a abril de 1998. Além disso, quando os dados referiam-se ao espaço de tempo “ano” não especificado, tomou-se como referência o ano de 1996.

– 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: (1) requisição; (2) provisão de terreno, (3) licenciamento do terreno, (4) projeto da construção – unidades e infra-estrutura; (5) licenciamento da construção; (6) financiamento da construção; (7) processo de construção; (8) fiscalização da construção; (9) financiamento da compra das unidades e, finalmente, (10) 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 “equidade”, “tempo necessário”, e outros que serão mencionados no decorrer do texto.

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

Utilizou-se neste Capítulo 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 de alguns agentes envolvidos – provedoras principais, provedoras secundárias e construtores – no processo de provisão nos seis casos estudados.

Modos de provisão

Caracterização do processo de cada um dos modos de provisão utilizando 12 indicadores

Neste capítulo utilizamos doze indicadores para caracterizar o processo de cada um dos seis modos de provisão estudados.

Estes indicadores 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) sistematicidade 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 1) produtividade, 2) motivação, 3) tempo, 4) custo, 5) participação e 6) equidade.

O posterior cruzamento desses resultados permitirá aprofundar a compreensão dos modos por meio da possibilidade de uma avaliação comparativa da eficiência e eficácia de cada um deles, inclusive dos agentes envolvidos – provedoras, construtoras etc. 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.

Modo de Provisão Mutirão – Cohab-SP

Indicador 1. Volume de recursos envolvidos

A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – Cohab-SP destinou ao Mutirão, no ano de 1996, recursos da ordem de R\$ 8.000.000 (oito milhões de reais) – equivalentes a 3 % do orçamento da Companhia naquele ano, provenientes do Fundo Municipal de Habitação.

Embora não tenha sido possível obter os valores anuais destinados pela Companhia ao Programa Mutirão desde a sua implantação, há indicação de que, nos primeiros anos, essas somas foram bem superiores às de 1996.

Indicadores 2. Número de unidades habitacionais produzidas

De acordo com os dados obtidos junto à Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo, utilizando o processo de mutirão foram iniciados, desde o início da adoção desse processo até o momento, 94 conjuntos residenciais, que totalizam 12.812 unidades habitacionais.

No ano de 1996, especificamente, essa mesma fonte de dados atesta que foram concluídas 130 unidades e que 5.615 estavam em andamento. O número de moradias entregues equivale a 14 % da produção total da Cohab-SP naquele ano.

Indicador 3. Dimensão da estrutura administrativa utilizada

Dentre os 484 funcionários da Cohab-SP, há, no momento, apenas 28 funcionários trabalhando diretamente com o Programa Mutirão, sendo

20 em regime de tempo parcial e oito, de tempo integral. Esta quantidade de funcionários deve-se ao fato de que a atual administração municipal não deu continuidade ao Programa Mutirão. Portanto, não houve novos empreendimentos, apenas deu-se prosseguimento aos iniciados pela administração municipal anterior.

Indicador 4. Número de unidades pretendidas por unidade de tempo

Como já se afirmou anteriormente, a provisão de habitação popular utilizando o Processo de Mutirão foi interrompida pela atual administração municipal. Sendo assim, não há previsão da construção de novas unidades nos próximos anos.

Indicador 5. A forma de se decidir qual ou quais as regiões a serem atendidas e a quantidade prevista por região

Originalmente, o mutirão era um modo de provisão que buscava atender a demandas localizadas, cuja requisição era encaminhada pelas associações de moradores. Com interrupção do Programa Mutirão pela atual administração, as solicitações a Cohab-SP foram reduzidas ao mínimo.

Indicador 6. A iniciativa do processo

A iniciativa de utilizar o processo mutirão na provisão de habitação popular foi da Prefeitura Municipal de São Paulo na gestão anterior, visando atender à demanda organizada pelas associações.

O mutirão é um processo que tem duas características principais: 1) a organização da população em associações e 2) a execução dos trabalhos de construção pelos futuros moradores.

Indicador 7. A sistematicidade ou eventualidade do processo em relação ao suprimento da demanda específica

O mutirão foi concebido, na gestão 1989/92, como um processo sistemático, perene. Como já afirmamos anteriormente, verifica-se hoje, contudo, a interrupção do processo pela atual administração municipal.

Indicador 8. Tempo envolvido entre a motivação e o início do processo

Embora não tenha sido possível obter uma resposta direta para este indicador, pode-se inferir que, dada a complexidade do processo, que implica a organização da população em associações, que o tempo entre a motivação e o início do processo é grande.

Indicador 9. Tempo envolvido

O tempo gasto em todo o processo de provisão, neste caso do Mutirão da Cohab-SP, foi aumentado significativamente em consequência do desinteresse da atual administração municipal em dar continuidade ao programa. Sendo assim, a previsão inicial de que o espaço de tempo entre o início e o fim do processo seria de três a quatro anos foi incorreta. Foram necessários cinco anos para a conclusão do processo.

Indicador 10. Custo envolvido

Os dados coletados permitiram concluir que o custo da unidade habitacional produzida pelo Mutirão da Cohab-SP é de R\$ 7.424,14. No entanto, pode-se deduzir (ao se observar as moradias e ao se comparar com os outros modos de provisão) que tal valor deva estar desatualizado. Alguns mutuários revelaram que o preço da unidade habitacional seria de 1.200 UPFs cujo valor referente a setembro/97 é R\$ 12.182,00. Além disso, segundo o jornal Folha de S. Paulo, de 4/1/98, a Prefeitura investe até R\$ 11.700,00.

Indicador 11. A forma de participação

Como genericamente ocorre com todos os modos de provisão que têm como base o mutirão – ou autoconstrução –, verifica-se, no caso do Mutirão da Cohab-SP, uma ampla participação dos futuros moradores das novas unidades em várias etapas do processo.

Indicador 12. Tratamento da equidade

O Mutirão da Cohab-SP é um programa destinado à população com renda familiar de até três salários mínimos. Isto significa que é um programa destinado àquela camada da população que não tem acesso a outros programas mais convencionais.

Outras Observações:

Algumas informações relevantes sobre o Mutirão Cohab-SP contribuirão para subsidiar todas as considerações futuras.

O mutirão e sua transformação em "signo". Diferença político-partidária e ideológica entre a nova e a antiga administração local, provocando a descontinuidade do modo.

A primeira dessas informações diz respeito ao fato de o modo estar em processo de extinção, dada sua forte vinculação simbólica com a administração anterior da cidade de São Paulo, cujas vinculações político-partidárias e ideológicas são diametralmente opostas à atual.

– Problemas legais

No que concerne aos aspectos legais, de acordo com os dados coletados, 1) há problema com a terra sobre a qual se assenta os conjuntos de unidades construídos pelo Mutirão e 2) houve um questionamento sobre as contas apresentadas pela gestão anterior referentes ao Mutirão. Isto teria sido resolvido com a comprovação legal de que os balanços financeiros sob suspeita não apresentavam qualquer irregularidade.

– Falta de informação sobre o financiamento do mutuário

O último aspecto a ser ressaltado diz respeito ao fato de que os dados coletados apresentam indefinições com relação à forma de financiamento aos mutuários, e isto no tocante 1) ao valor a ser pago, 2) ao sistema de correção da dívida, etc. Para o aprofundamento desta análise, no entanto, seria imprescindível o conhecimento desses dados.

Modo de Provisão Plano Empresário – Cohab-SP

Indicador 1. Volume de recursos envolvidos

Não foi possível obter informações sobre este indicador.

Indicador 2. Número de unidades habitacionais produzidas

De acordo com os dados obtidos, o programa Plano Empresário da Cohab-SP produziu, em 1996, 200 unidades habitacionais, estando prevista a conclusão de outras 80 unidades para janeiro de 1997. Há, hoje, 1.060 unidades em andamento.

A demanda de 128.267 unidades – expressa pelo número de inscrições válidas – permite inferir que o modo de provisão, no momento, não está sendo eficaz, isto é, não está produzindo a quantidade necessária de habitações para o atendimento amplo. Esta ineficácia surpreende, porque o Plano Empresário da Cohab-SP é um modo de provisão em que a participação do setor privado, geralmente visto como muito mais produtivo que o Estado, é muito grande, abrangendo várias etapas.

Indicador 3. Dimensão da estrutura administrativa utilizada

A Cohab-SP, como um todo, tem hoje 484 funcionários. Não foi possível, entretanto, conhecer o percentual desses funcionários diretamente envolvidos com a administração do Plano Empresário.

No que concerne à empreiteira, os dados encontrados indicam a utilização de 170 e 80 funcionários por períodos de dez e oito meses, respectivamente.

Indicador 4. Número de unidades pretendida por unidade de tempo

Não foi possível obter informações sobre este indicador.

Indicador 5. A forma de se decidir qual ou quais as regiões a serem atendidas e a quantidade prevista por região

Não foi possível obter informações sobre este indicador.

Indicador 6. A iniciativa do processo

O modo de provisão Plano Empresário foi iniciativa da Cohab-SP.

Indicador 7. A sistematicidade ou eventualidade do processo no suprimento de demanda específica

O Plano Empresário é um processo sistemático.

Indicador 8. Tempo envolvido entre a motivação e o início do processo

Segundo os mutuários, da inscrição até o credenciamento para a moradia passaram-se mais de três anos.

Não há divulgação oficial e sistematizada da oferta de habitação popular por meio do modo Plano Empresário. Os mutuários tomaram conhecimento dele informalmente, por meio de amigos e parentes.

Indicador 9. Tempo envolvido

De acordo com os dados obtidos, no Plano Empresário Cohab-SP o tempo entre a inscrição do pretendente a uma unidade habitacional até sua convocação pode ser superior a três anos. Entretanto, após a convocação, o tempo gasto para entrega da unidade é de um a dois anos.

Indicador 10. Custo envolvido

A unidade habitacional produzida por meio do modo de provisão Plano Empresário custa R\$ 22.417,05 à Cohab-SP.

Indicador 11. A forma de participação

O Plano Empresário não envolve a participação dos futuros moradores das unidades em nenhuma das etapas do processo.

Indicador 12. Tratamento da equidade

A equidade, isto é, a igualdade de oportunidade de acesso a todos os setores da sociedade, não é um fator considerado importante para o modo de provisão Plano Empresário da Cohab-SP. Este modo foi concebido para atender à população com renda familiar mínima de oito salários mínimos. As prestações mensais são superiores a um salário mínimo.

Modo de Provisão Cooperativa – Paulicoop

Indicador 1. Volume de recursos envolvidos

Como a Paulicoop é uma empresa de organização e planejamento

de cooperativas, isto é, de grupos de pessoas que se reúnem para financiar e construir suas próprias casas, a quantidade de recursos circulantes na empresa depende do número de unidades que estão sendo construídas em um determinado momento. Segundo os dados obtidos, cinquenta mil reais (R\$ 50.000,00) é o valor médio total necessário para a Paulicoop produzir uma unidade habitacional.

Indicador 2. Número de unidades habitacionais produzidas

Segundo dados fornecidos pela Paulicoop, em 1996, foram produzidas 1.100 unidades habitacionais. Entretanto, há 12.791 famílias consideradas habilitadas e desembolsando as prestações, incluindo as contempladas e aquelas que ainda aguardam a entrega de sua unidade habitacional.

Indicador 3. Dimensão da estrutura administrativa utilizada

A provedora principal trabalha com 80 funcionários, e a empreiteira com 150.

Indicador 4. Número de unidades pretendidas por unidade de tempo

Não foi obtida resposta para o indicador.

Indicador 5. A forma de se decidir qual ou quais as regiões a serem atendidas e a quantidade prevista por região

A Paulicoop entende que, no que se refere à distribuição espacial dos seus empreendimentos, "... Todas as regiões são objeto de estudo para a implantação de Conjuntos Residenciais Cooperativos, considerando-se para a decisão final as condições econômicas regionais, a carência habitacional e as condições urbanísticas ". Ao contrário do que ocorre com outros modos de provisão, nos quais a distribuição espacial é determinada por fatores que não a eficiência econômica ou o atendimento às camadas mais carentes da população, observa-se um "planejamento" da ação da Paulicoop.

Indicador 6. A iniciativa do processo

A iniciativa para o processo é da própria Paulicoop ou das cooperativas, isto é, grupos de pessoas que procuram assessoria para obtenção de moradia por este sistema.

Indicador 7. A sistematicidade ou eventualidade do processo no suprimento de demanda específica

A Paulicoop é uma empresa que tem um processo perenemente instituído para apoiar a demanda de grupos específicos.

Indicador 8. Tempo envolvido entre a motivação e o início do processo

Não foi obtida resposta para este indicador.

Indicador 9. Tempo envolvido

Neste modo o tempo entre o início do processo e a entrega das unidades é de mais de cinco anos. Isto se deve provavelmente ao fato de a provisão, neste caso, ser financiada pelos futuros moradores das unidades habitacionais, isto é, sem a participação de bancos privados ou do Estado. O ritmo do processo fica então condicionado à capacidade de desembolso dos componentes do grupo cooperado.

Indicador 10. Custo envolvido

O custo da médio da unidade habitacional é de R\$ 50.000,00.

Indicador 11. A forma de participação

O modo de provisão cooperativa Paulicoop não envolve a participação dos mutuários em nenhuma de suas etapas, e a entrega é feita mediante sorteio.

Indicador 12. Tratamento da equidade

A Paulicoop não tem preocupação com equidade. É um modo de provisão privado.

Outras Observações:

O modo de provisão cooperativa Paulicoop é uma proposta privada e foi, dos modos estudados, aquele que apresentou respostas mais consistentes, possivelmente devido a seu gerenciamento centralizado.

Embora seja um modo de provisão que não se preocupa com a participação dos mutuários ou com a equidade, constitui-se uma opção de provisão para grupos de pessoas de faixa de renda média, que estão dispostas a 1) se organizar e 2) financiar, elas mesmas, suas próprias moradias, mesmo que isto implique um período de tempo mais longo.

Modo de Provisão Empreitada Global – CDHU

Indicador 1. Volume de recursos envolvidos

Não foi possível obter respostas diretas para este indicador.

Indicador 2. Número de unidades habitacionais produzidas

O número total de unidades habitacionais produzidas especificamente pelo Programa Empreitada Global é 36.610 (aqui, a resposta forne-

cida pela CDHU não especificou o tempo necessário para essa produção). O jornal Folha de S. Paulo, de 4/1/98 revela que, nos anos 1995 a 1997, foram entregues 51.717 unidades por este modo de provisão. Portanto, pode-se estimar uma média anual de 17.239, e este número será adotado para analisar o número de moradias entregues pelo Programa Empreitada Global em 1996.

Indicador 3. Dimensão da estrutura administrativa utilizada

Não houve resposta direta para este indicador. A CDHU, como um todo tem uma estrutura com mais de 1.000 funcionários.

Indicador 4. Número de unidades pretendidas por unidade de tempo

De acordo com os dados obtidos, a meta futura anual da CDHU é a provisão de 40.000 a 50.000 unidades habitacionais. Esses números expressam a meta de um acréscimo quantitativo significativo da produção.

Considerando-se que há hoje 435.000 pessoas inscritas para obtenção de moradia, é fácil inferir que, mesmo que essa meta avantajada de produção seja atingida, serão necessários dez anos para atender toda a demanda. A CDHU tem hoje 170.000 mutuários.

O modo de provisão Empreitada Global – CDHU parece ser, dentre todos investigados, o mais habilitado para a produção em larga escala. Isto se deve, provavelmente, a características específicas deste modo de provisão, como a existência sistemática de uma grande quantidade de recursos – a Assembléia Legislativa tem aprovado todo ano a utilização de 1% do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) para habitação; a disponibilidade de uma estrutura administrativa sólida - composta por mais de mil funcionários; a parceria com o setor privado, que destina, por um lado, à execução da construção e de alguns dos projetos da iniciativa privada e, por outro, à análise e aprovação dos terrenos à CDHU. Esta análise será retomada de forma mais aprofundada mais adiante.

Indicador 5. A forma de se decidir qual ou quais as regiões a serem atendidas e a quantidade prevista por região

Mesmo sem resposta direta para este indicador, é possível inferir que a política de distribuição espacial da produção de unidades habitacionais do modo de provisão Empreitada Global seja análoga à da CDHU como um todo, isto é, sem definições muito claras no que concerne à eficiência social e financeira.

Indicador 6. A iniciativa do processo

A iniciativa de implantação do Plano Empreitada Global foi da CDHU.

Indicador 7. A sistematicidade ou eventualidade do processo no suprimento de demanda específica

É um processo sistemático de provisão de habitação que visa suprir grandes quantidades de habitação, financiadas pelo setor público, utilizando a capacidade produtiva do setor privado para viabilizar moradias ao alcance da renda das famílias interessadas.

Indicador 8. Tempo envolvido entre a motivação e o início do processo

O dado obtido remonta ao período de tempo entre a decisão da CDHU de realizar o empreendimento e o início da construção. Este intervalo é, em média, de oito meses, devido ao processo licitatório exigido pela legislação.

Indicador 9. Tempo envolvido

O tempo médio de provisão previsto é de um a dois anos. No caso estudado, este tempo foi de apenas 20 meses.

Indicador 10. Custo envolvido

O custo da unidade habitacional varia conforme a tipologia. O custo da casa é de R\$ 14.654,91, o do apartamento é de R\$ 23.130,44, e o do sobrado é R\$ 19.628,84.

Indicador 11. A forma de participação

Este é um modo de provisão que não envolve participação dos mutuários em nenhuma de suas etapas. A entrega das unidades é feita por meio de sorteio.

Indicador 12. Tratamento da equidade

O programa Empreitada Global destina-se à população com renda mínima de cinco salários mínimos.

Outras Observações:

O principal mérito deste modo de provisão é a grande quantidade de unidades habitacionais produzidas. É também o modo de provisão que envolve maior quantidade de recursos estáveis, pois, como já mencionado, a Assembléia Legislativa tem aprovado todo ano a utilização de 1% do ICMS para habitação. Essa "dependência" de confirmação anual de verba pode contribuir para que haja maior preocupação por parte da CDHU em melhorar a qualidade na prestação de serviços à sociedade.

Modo de Provisão Mutirão – CDHU

Indicador 1. Volume de recursos envolvidos

Foram obtidas duas cifras díspares para este indicador: 1) R\$ 35.000.000,00 (para edificação) e 2) R\$ 60.000.000,00. Admitindo-se como verdadeiro o segundo valor, seria possível concluir que a CDHU destina 10 % do seu orçamento anual ao Mutirão.

Indicador 2. Número de unidades habitacionais produzidas

O modo de provisão Mutirão da CDHU produziu no ano de 1996, aproximadamente, 3.000 unidades habitacionais.

Indicador 3. Dimensão da estrutura administrativa utilizada

Segundo os dados coletados, a CDHU possui apenas 15 funcionários trabalhando, exclusivamente, com o programa Mutirão.

Indicador 4. Número de unidades pretendidas por unidade de tempo

Não foi possível obter resposta para este indicador, apesar de informações sobre o interesse de ampliar o programa. Uma referência é a produção anual da CDHU. Em 1996, o Mutirão da CDHU produziu 3.000 unidades. Este valor corresponde a cerca de 15 % da produção da instituição.

Indicador 5. A forma de se decidir qual ou quais as regiões a serem atendidas e a quantidade prevista por região

A CDHU não respondeu diretamente a esta questão. Segundo a Companhia, todos os que reivindicam empreendimentos são atendidos. A única exigência é que 50% dos componentes do grupo solicitante residam na região onde as unidades habitacionais são requisitadas.

As associações de candidatos a mutuários decidem as prioridades, no que concerne à localização das unidades, com base em características do grupo demandante em relação a local de residência, local onde requisitam as unidades, etc.

Indicador 6. A iniciativa do processo

Normalmente, a iniciativa é de uma associação que solicita à CDHU a implantação do empreendimento.

Indicador 7. A sistematicidade ou eventualidade do processo no suprimento de demanda específica

Embora os dados colhidos não apresentem uma resposta direta, pode-se concluir que na CDHU o Mutirão é um processo sistemático, visando a atender famílias com renda mensal na faixa de um a dez salários

mínimos.

Indicador 8. Tempo envolvido entre a motivação e o início do processo

O tempo gasto pelos mutuários para se organizarem em associações varia de menos de seis meses a até dois anos.

A Assessoria Técnica Ambiente, que trabalha com algumas associações das zonas Oeste e Leste da cidade de São Paulo, considera que a etapa mais demorada do processo do modo de provisão Mutirão da CDHU é a organização dos candidatos à obtenção de unidades habitacionais em associações. Essa organização é feita por meio de reuniões e assembléias. Além disso, antes do início da obra, os grupos definem as equipes de trabalho, elaboram o regulamento e posteriormente acompanham a construção.

Indicador 9. Tempo envolvido

O tempo de provisão deste modo é, segundo os dados obtidos, em média de dois anos. No caso estudado, entretanto, foi de mais de três anos.

Indicador 10. Custo envolvido

O custo da unidade habitacional, produzida através do modo de provisão Mutirão da CDHU, exclusivamente, é de R\$ 12.900,00. Adicionando-se a este o custo médio da infra-estrutura, o valor eleva-se para R\$ 16.000,00.

Indicador 11. A forma de participação

No modo de provisão Mutirão CDHU há participação dos futuros proprietários das unidades habitacionais em todas as etapas do processo, exceto no financiamento da obra.

Indicador 12. Tratamento da equidade

A equidade é uma das características mais importante deste modo de provisão. O modo de provisão mutirão da CDHU destina-se à faixa da população cuja renda familiar mínima é de um salário mínimo.

Outras Observações:

Dois “atores” têm, hoje em dia, um papel fundamental no processo de autoconstrução ou Mutirão, na forma que está genericamente “consolidado” no estado de São Paulo: 1) as associações de futuros moradores e 2) as assessorias técnicas.

A primeira agrega pessoas que necessitam de habitação para requisitar as unidades e acompanhar todo o processo de provisão. A segunda

é uma ONG, composta de técnicos – arquitetos, engenheiros, assistentes sociais etc. –, supostamente sem fins lucrativos, que apoiaria os moradores em todos os momentos do processo de provisão – organização da associação, requisição junto à provedora principal, projeto e construção das unidades etc.

Uma das dificuldades deste processo remonta a uma característica genérica de todos os processos ditos “participativos”: o tempo relativamente longo necessário para a organização dos participantes.

Veremos com o aprofundamento da análise, que os dados colhidos indicaram que o Mutirão é, entre os modos de provisão estudados, aquele financeiramente mais eficiente, isto é, que produz unidades com preços mais baixos. Uma das razões óbvias para isto é o fato de o “valor” do trabalho físico dos futuros moradores – ou, mesmo da autogestão, como um todo não estar sendo considerado.

Segundo a Assessoria Técnica Ambiente, no Mutirão a gestão do processo de provisão pelos próprios mutuários reunidos em associação, por meio de ações como compra de materiais, contratação de empresas para executar etapas da obra, fiscalização financeira, etc., resulta em uma redução do custo total da ordem de 30% a 40%.

Já a redução de custo total da mão-de-obra, resultante da efetiva participação dos mutuários no trabalho braçal de construção, é de apenas 10%. Diante destes dados é possível concluir que, na visão da Assessoria Ambiente, a redução significativa do custo total final no Mutirão é resultado da “autogestão” e não da “autoconstrução”.

Modo de Provisão Cingapura – Habi-SP

Indicador 1. Volume de recursos envolvidos

Segundo os dados obtidos, em 1996 foi destinada à construção do projeto Cingapura a quantia de R\$ 221.771.271,00. Já no ano de 1997, para o qual obteve-se informação sobre o número de moradias entregues (ver indicador 2 abaixo), o volume de recursos investidos foi R\$ 110.395.455,00 até 11/12/97.

Indicador 2. Número de unidades habitacionais produzidas
Em 1997 foram entregues 3.450 unidades habitacionais.

Indicador 3. Dimensão da estrutura administrativa utilizada
Há 200 funcionários da Superintendência de Habitação Popular – Habi-SP trabalhando no Cingapura.

Indicador 4. Número de unidades pretendidas por unidade de tempo

A proposta é construir 1.200 unidades habitacionais por ano. A Habi-SP informa que esta meta foi superada em 1996. A dependência de recursos externos, entretanto, indica que esta quantidade de moradias produzidas anualmente não será mantida.

Indicador 5. A forma de se decidir qual ou quais as regiões a serem atendidas e a quantidade prevista por região

Os critérios de prioridade são definidos por Lei relacionada ao Programa de Verticalização de Favelas – Prover.

Indicador 6. A iniciativa do processo

A iniciativa de implementação do programa Cingapura foi da Prefeitura Municipal, por meio da Habi-SP.

Indicador 7. A sistematicidade ou eventualidade do processo no suprimento de demanda específica

O Cingapura é um modo de provisão sistemático.

Indicador 8. Tempo envolvido entre a motivação e o início do processo

Não foi possível obter informações para este indicador.

Indicador 9. Tempo envolvido

No Cingapura, o espaço de tempo entre o início do processo provisão habitacional e a ocupação das unidades pelos mutuários é de dois a três anos.

Indicador 10. Custo envolvido

Segundo a provedora principal, o custo da unidade habitacional no empreendimento selecionado para a análise de produto (ver capítulo VI) foi R\$ 21.165,59. Portanto não foi fornecido o valor de referência por unidade habitacional para o Projeto Cingapura como um todo. Pelos dados do jornal Folha de S. Paulo, de 4/1/98, o custo da unidade deste modo de provisão pode variar de R\$ 17.000,00 a R\$ 23.000,00.

Indicador 11. A forma de participação

Não há participação dos futuros moradores em nenhuma das etapas do modo de provisão Cingapura – Habi-SP.

Indicador 12. Tratamento da equidade

Este não é um modo de provisão que pretende atender a toda a população. É voltado, exclusivamente, para a população residente em habitação subnormal.

Outras Observações:

Os dados obtidos nos levaram a um número que expressa um aspecto interessante sobre o modo de provisão Cingapura – Habi-SP. Há dois princípios teóricos básicos neste modo de provisão que o distinguem dos demais investigados por este trabalho. O primeiro é o público alvo específico. O Cingapura destina-se à população “favelizada”. O segundo é a manutenção da população no mesmo locus da sua habitação sub-normal original.

Considerações sobre cada uma das etapas nas quais foi dividido o processo genérico da provisão de habitação popular, e sobre os indicadores utilizados para avaliá-las

Os indicadores, utilizados na avaliação de cada uma das etapas do processo da provisão, buscavam medir quatro aspectos ou atributos de cada um dos modos, quais sejam 1) tempo, 2) custo, 3) eqüidade – entendida aqui como a igualdade de oportunidade de participação de qualquer cidadão em cada um dos Modos, e 4) participação. A análise desses atributos permitiu a identificação daqueles mais importantes na avaliação de cada uma das etapas e, conseqüentemente, dos indicadores que melhor contribuíram para o entendimento de cada modo de provisão.

Neste item propõe-se discutir quais os indicadores essenciais para avaliar cada uma das etapas do processo de provisão.

Acesso

Os indicadores relacionados ao atributo Acesso dizem respeito basicamente a dois aspectos distintos: à dinâmica do processo de inscrição e à faixa de renda familiar mínima que habilita o cidadão a participar do modo de provisão.

A necessidade de ser integrante de uma associação de moradores para requisitar inscrição nos dois programas que envolvem mutirões, ilustra bem como o processo de inscrição é peculiar em cada um dos modos.

Um dos dados que surpreendem nesta investigação é o fato de haver uma quantidade expressiva de cidadãos “inscritos” para participar dos programas de provisão de habitação esperando convocação em todas as provedoras consultadas – Cohab-SP, Habi-SP e CDHU.

Existe a possibilidade de muitos desses candidatos estarem inscritos em várias provedoras simultaneamente, o que é preciso levar-se em conta para se avaliar a efetiva dimensão da demanda.

Provisão de terras

A terra urbana: a razão principal da inacessibilidade das camadas mais carentes da população à habitação

Há um consenso, entre os estudiosos da provisão de habitação para setores de baixa renda da população, de que a principal restrição ao acesso à habitação diz respeito à “terra urbana” e não à unidade habitacional em si.

Atribui-se isto à possibilidade da evolução progressiva da construção ao longo do tempo. Isto quer dizer que é possível construir, com recursos iniciais muito diminutos, uma unidade original pequena que, com o passar do tempo – e conseqüente obtenção de novos recursos –, vai sendo ampliada.

No binômio terra urbana – unidade habitacional, o primeiro fator tem, portanto, um papel fundamental. Sendo assim, a capacidade de prover terra qualificada é um dos aspectos significativos de avaliação das provedoras.

O papel das Provedoras e da tecnoburocracia na obtenção da terra urbana qualificada

A obtenção de terra urbana, com os recursos necessários a uma habitação de boa qualidade, está relacionada com o posicionamento político-ideológico da Provedora, seja ela principal ou secundária, e quando se observa que este se concentra, principalmente, no bem comum, com a capacidade da tecnoburocracia de, por meio da regulação, efetivá-lo.

Como neste país a terra urbana barata localiza-se, geralmente, na franja limitadora do tecido urbano contínuo, onde via de regra não existem condições necessárias à moradia digna – como infra-estrutura e equipamentos urbanos implantados, empregos próximos, etc. – a tendência seria localizar os conjuntos residenciais nestes loci. A ação das provedoras, para evitar que isto ocorra, estabelecendo critérios rígidos para aceitação de glebas para implantação de empreendimentos é, certamente, um dos fatores importantes para a avaliação destas instituições.

Provisão de projetos

Nos casos estudados, verifica-se que esta etapa não é significativamente representativa sob os pontos de vista operacional e financeiro do modo de provisão, pois em seu desenvolvimento incidem poucos recursos financeiros e tempo. Isto se deve ao fato da possibilidade de realização simultânea com outras etapas do processo. No entanto a qualidade dos projetos pode influir favoravelmente ou não em outras etapas, como no

tempo e no gasto com a construção das unidades e com o licenciamento. Além disso, um projeto ruim pode comprometer o bom desempenho das moradias. Tal questão pode ser parcialmente avaliada pela compreensão dos resultados revelados no Capítulo VI – Produto Habitacional.

Outro aspecto a ser lembrado é que o processo de provisão de projetos pode viabilizar a participação dos futuros mutuários em seu desenvolvimento, fato verificado nos conjuntos habitacionais onde a construção era por regime de mutirão.

Licenciamento da obra

Hoje, os conjuntos de unidades habitacionais populares no Estado, em alguns casos, devem ser licenciados nos três níveis de governo – municipal, estadual e federal – havendo, noutros casos, o “licenciamento interno” na provedora principal, tanto no que concerne ao seu todo, quanto a aspectos particulares, como por exemplo, ao terreno.

O licenciamento no governo local

Para atender ao licenciamento municipal, o conjunto de novas edificações deve se adequar à legislação urbanística local, que inclui 1) Planos Diretores, 2) Leis de Uso do Solo e 3) Códigos de Obras, quando existem.

O licenciamento no governo estadual: as concessionárias de serviço e a agência ambiental e o Graprohhab

No nível estadual, o licenciamento está relacionado às concessionárias – até pouco tempo estatais – de serviços, como distribuição de energia elétrica; distribuição e tratamento de água, coleta e tratamento de esgoto, etc. – e à agência ambiental – Cetesb. Para facilitar o licenciamento, que ocorria de forma individualizada para cada uma das concessionárias, o que demandava muito tempo, elas se reuniram, juntamente com a agência estatal ambiental, em um único grupo denominado Graprohhab. O objetivo deste grupo é cuidar, conjuntamente, do licenciamento dos empreendimentos de habitação para a população de baixa renda.

O licenciamento no governo federal: a questão ambiental

A necessidade de licenciamento, no nível federal, ocorre em casos especiais. Isto é o que ocorre quando há assuntos relevantes relativos ao meio ambiente, tais como a presença de ecossistemas sensíveis preserva-

dos por lei, como Mata Atlântica primária, etc. A Legislação Urbanística e Ambiental Federal – Lei Federal 6.766, Código Florestal etc.–, entretanto, tem que ser observada, mesmo que não haja licenciamento federal. Seu cumprimento é reclamado, via de regra, em alguma instância, por exemplo, pelas Procuradorias da próprias provedoras ou do Estado.

O licenciamento pelas próprias Provedoras: a questão da terra

O licenciamento do empreendimento pela própria provedora ocorre seja quando o projeto não é executado por ela, seja no que se refere a aspectos independentes, como os terrenos. Quando, por exemplo, a terra é fornecida pela municipalidade, em alguns casos, ela deve ser licenciada pela provedora. Esta é uma etapa muito importante à qual o sucesso do empreendimento está estreitamente relacionado. A provedora licencia os terrenos com base em critérios físicos – como declividade, presença de áreas alagadiças, etc. – e de localização – inserção no tecido urbano contínuo, presença de infra-estrutura e equipamentos urbanos, etc. São estes critérios utilizados no licenciamento que garantem a satisfação dos moradores, especialmente nos aspectos da relação da sua moradia com a cidade de São Paulo, conforme ficará explicitado mais adiante, com a evolução desta análise.

Sendo assim, pode-se concluir que o processo de licenciamento de empreendimentos habitacionais voltados para a baixa renda é complexo, e o período de tempo gasto nesta etapa pode representar um percentual significativo do tempo total de todo o processo de provisão. Isto nos permite concluir que a capacidade da provedora na resolução desta etapa é um importante indicador de eficiência.

Os dados coletados nesta pesquisa, que apontam que a CDHU tinha, naquele momento, mais de 300 empreendimentos irregulares, ilustram a dificuldade desta etapa.

Financiamento da obra

Esta etapa só é complexa no processo de Mutirão, pois, quando existe concorrência pública, a relação entre pagamento da obra e construção é definida no processo de licitação. No caso do Mutirão, para os mutuários existe uma confusão nas respostas referentes ao financiamento da obra e ao financiamento do mutuário. Poderia ser apenas avaliada a forma de financiar a obra, já que em tempo e em recursos não é uma etapa essencial.

Processo de construção

– A construção e a efetivação das parcerias mais importantes

É nesta etapa que as duas parcerias mais importantes dos modos de provisão de habitação popular estudados neste trabalho se concretizam: 1) Estado e setor privado e 2) Estado e cidadão (futuro morador das unidades).

O Estado e o setor privado se unem no modo de provisão Empreitada Global da CDHU em uma parceria em que o segundo cuida, principalmente, da “construção” das edificações. Como deverá ficar claro mais adiante, esta parceria é responsável pelo fato do Empreitada Global ser o modo mais eficaz, ou seja, ser, dentre todos os modos de provisão investigados, o que mais produz.

No segundo caso, o Estado e o futuro morador se unem em uma parceria em que este último é responsável, ele próprio, pela construção da edificação, por meio de modo de provisão conhecido no país como Mutirão. A proposta inicial do Mutirão era que o trabalho físico ou braçal da construção fosse executado pelo próprio futuro morador durante os fins de semana. Esta proposta evoluiu para uma dinâmica em que a ênfase mudou da participação no trabalho físico para a gestão dos recursos disponíveis e do processo de construção. O futuro morador, nesta versão tardia do Mutirão, gere, ele próprio, a construção. Mais adiante deverá ficar claro que, assim como a parceria Estado–setor privado é responsável pela grande eficácia do Empreitada Global, a parceria Estado–cidadão é responsável pelo fato de o Mutirão ser o modo de provisão de habitação popular, dentre os seis casos estudados, mais eficiente financeiramente, isto é, por ser aquele que produz com o menor custo.

– Processo tecnológico da construção vis-à-vis o processo de provisão de habitação popular

É natural relacionar o processo tecnológico da construção das edificações com o processo de provisão de habitação popular como um todo. O processo utilizado para construir, entretanto, é algo que está mais relacionado com o produto. Ele imprime determinadas características ao produto e, muitas vezes, é determinante no que concerne ao custo final deste. No que se refere ao processo de provisão como um todo, entretanto, o processo tecnológico da construção está principalmente relacionado ao fator tempo. Processos mais ou menos industrializados, ou bem ou mal gerenciados, são responsáveis ou determinam a duração da construção.

No caso específico desta investigação, o processo tecnológico não importa muito, porque em todos os seis casos, obedecendo a uma ten-

dência geral no país, foram utilizadas as mesmas tecnologias tradicionais de construção que envolvem estrutura em concreto armado e alvenaria de vedação, ou alvenaria estrutural.

Com isso, fica demonstrada a importância da etapa de construção no conjunto do processo de provisão. Do ponto de vista do processo este é o momento em que as parcerias mais importantes se solidificam para imprimir características diferenciadas aos modos, que os qualificam.

Fiscalização da obra

A fiscalização não representa custos significativos e, aparentemente, também não consome tempo na obra. A simples indicação da instituição que realiza este processo pode dar um entendimento da isenção com que é realizada, garantindo a idoneidade do processo. Se as etapas anteriores são consolidadas, esta pode ser avaliada juntamente com a construção.

Financiamento do mutuário

O financiamento ao mutuário não é uma etapa que demanda um percentual significativo do tempo e do custo totais do processo de provisão. As suas características são, entretanto, essenciais para a avaliação de atributos do processo como um todo, por exemplo, da equidade, e da sua eficiência financeira.

Três indicadores importantes para avaliação desta etapa de financiamento dos mutuários são a faixa de renda atendida, o tempo máximo de pagamento e o nível de inadimplência.

No que concerne ao financiamento do mutuário, neste estágio deste trabalho fazem-se necessários quatro comentários:

1. A elegibilidade facilitada: os Mutirões e a troca de um “pisso” por um “teto” para renda familiar exigida

Os dados coletados nos mostram que, no que concerne ao acesso ao financiamento pessoal, os mutirões – CDHU e Cohab-SP – são os modos de provisão em que ele é mais facilitado. Esses modos, ao destinarem suas unidades habitacionais ao setor da população cuja faixa de renda familiar é de até três salários mínimos (mutirão da Cohab-SP) e até dez salários mínimos (mutirão da CDHU), resolvem uma dificuldade básica de acesso ao empréstimo necessário para a compra de habitação popular, que é a exigência de um valor mínimo (pisso) para a renda familiar.

2. A Cooperativa Paulicoop: autofinanciamento tanto da construção quanto da aquisição das unidades habitacionais.

O segundo comentário está relacionado à peculiaridade de um dos

modos estudados relativa à forma do financiamento do mutuário. No modo cooperativa da Paulicoop não há agentes financiadores da compra ou da construção das unidades. A construção é paga com recursos pessoais dos futuros moradores. É provável que isto imprima um ritmo mais lento ao processo, neste caso, como se verá mais adiante.

3. As principais lacunas deste trabalho: a falta de dados para os períodos e as taxas de retorno do financiamento das unidades

O terceiro comentário diz respeito ao fato de uma das lacunas deste trabalho, que dificultou uma avaliação mais fidedigna das provedoras, estar relacionada à necessidade de uma investigação mais aprofundada da dinâmica do financiamento da compra das unidades. A falha está no fato de não ter sido possível uma análise mais aprimorada de aspectos econômicos deste financiamento, como o conhecimento das taxas de juros praticadas, as taxas e os períodos de retorno do capital emprestado, etc. Isto não nos permitiu uma avaliação precisa de aspectos como o orçamento anual de algumas provedoras e da sua eficiência financeira.

Tomemos o exemplo da CDHU, em que esta dinâmica econômica do financiamento das unidades seria mais interessante de ser observada. Os dados mostram que a CDHU recebe anualmente do Estado algo em torno de 600 milhões de dólares (taxa de câmbio de 1998), e sendo esse número assumido como o orçamento anual da empresa. Deixou-se de computar, assim, as somas retornadas por meio dos pagamentos dos empréstimos contratados pelos mutuários. *Ceteris paribus*, as somas retornadas totais anuais, ao fim de um período de tempo correspondente ao tempo total de carência dos primeiros empréstimos, serão no mínimo iguais ao montante total anual emprestado.

Fazem falta também dados que mostrem se o gerenciamento destes empréstimos é feito pela própria CDHU ou se tem havido contratação de instituição bancária privada ou estatal. É profícuo observar que, dada a magnitude das cifras da CDHU, a gestão desses recursos poderia resultar em lucros adicionais significativos para a Instituição.

4. Ampla participação do setor privado controlada fortemente pelo Estado: a forma de parceria que deu certo no Empreitada Global e poderia ser sugerida para a parceria Estado (CDHU) e bancos privados. Uma opção à mão invisível de Smith e atuação expandida do Estado na produção de Keynes

Perde-se, assim, diante da ineficiência financeira da CDHU indicada mais adiante pelos resultados deste trabalho, a oportunidade de sugerir a parceria Estado (CDHU) e bancos privados.

Como deverá ficar claro mais adiante, o modo de provisão mais

eficaz, dentre todos os seis estudados, é justamente o Empreitada Global da CDHU. É possível observar na Conclusão deste Capítulo, assim como na Conclusão Geral deste trabalho, que a própria investigação conduziu ao raciocínio de que a responsabilidade desta eficácia é atribuída a uma forma de parceria entre o Estado e as empreiteiras privadas, na qual se verifica uma participação ampla do setor privado na construção, controlado por uma tecnoburocracia amparada por legislação e instituições sólidas.

Neste caso do modo Empreitada Global, por um lado, o forte controle exercido pela tecnoburocracia garante a satisfação do usuário com a localização, com as unidades e com os elementos comuns do conjunto. Por outro lado, demonstramos, na Conclusão, a participação ampla do setor privado na construção das unidades, dada a magnitude do volume de obras, constitui-se um fator de incremento na atividade da construção civil no Estado de São Paulo, como um todo, e, principalmente, na cidade de São Paulo, em particular.

No caso da adoção desta mesma forma para a parceria entre Estado e bancos privados, o Estado parece estar aparelhado para o controle financeiro rígido, por meio de instituições consolidadas como os Tribunais de Contas e as Procuradorias.

É preciso ressaltar que esta dinâmica da parceria entre Estado e Setor Privado, observada no modo Empreitada Global e proposta para a parceria Estado e Bancos Privados, foge daquela da mão invisível Smithiana que propõe o descontrole amplo da Economia pelo Estado, e da proposta Keynesiana, que engloba execução da produção pelo Estado. Aqui o que se observa é uma ênfase do papel do Estado como regulador rígido da produção, financiada por ele, voltada para o bem público e executada amplamente pelo setor privado.

Foge ao escopo deste item tratar da questão da eficiência do Estado na regulação. Voltaremos a ela na Conclusão. Ela diz respeito à discussão teórica, já amadurecida nesse momento, do papel do Estado no modo de produção capitalista (Marx, Lenin, Carnoy, Gottidiener, Harvey).

Cabe aqui, entretanto, observar que um dos fatores mais importantes aos quais está relacionado o sucesso da regulação estatal é a instituição que deverá efetivá-la. Para efeitos de ilustração do que se está aqui dizendo, observe-se o que ocorre com a nova agência governamental criada para controlar as antigas companhias estatais concessionárias de serviço de telefonia no Brasil, agora privatizadas. Ainda não está claro se elas terão poder suficiente para regular as novas proprietárias ou se, por exemplo, suas determinações serão constantemente questionadas junto ao Poder Judiciário.

No caso da parceria observada (CDHU-Empreiteiras Privadas) e da proposta (CDHU-Bancos Privados), o papel da regulação está destinado ao

Poder Judiciário e a uma tecnoburocracia voltada para o assunto. Como já foi dito anteriormente, ambos são atores reguladores consolidados, principalmente, em consequência dos textos legislativos já disponíveis.

Processo de entrega

Os Indicadores de forma de entrega permitiram avaliar a equidade e a participação popular, mas a existência ou não de regularização do imóvel como parte do processo não pode ser avaliada, e a estabilidade dos moradores no imóvel, que em muitos casos é indefinida até a conclusão dos pagamentos, só pode ser inferida a partir da informação sobre o tempo de residência no imóvel.

Tendo em vista as respostas dadas nos questionários, algumas das questões neles constantes foram analisadas de maneira diferente do previsto. Um exemplo disto é que, em muitos casos, a questão referente ao projeto arquitetônico era respondida como referente ao projeto como um todo. Um outro exemplo é que as informações obtidas sobre o processo de entrega são, em geral, vagas a respeito de qual o momento em que o mutuário de fato assumiu a propriedade do imóvel, e o período de residência da maior parte dos mutuários, sendo curto, não permite responder sobre a estabilidade ou não deles no imóvel.

Comparação entre os seis modos de provisão

Neste item, foram comparados os seis modos de provisão de duas maneiras distintas:

1. no primeiro caso, foram escolhidos doze indicadores considerados relevantes, e seus resultados foram examinados para cada um dos seis modos;

2. no segundo caso, optou-se por comparar uma série de atributos dos seis modos utilizando-se, para sua avaliação, uma série de indicadores. Os atributos comparados foram: 1) capacidade de realização ou eficácia; 2) recursos utilizados; 3) modo de provisão com uma política habitacional consistente; 4) tempo de provisão; 5) custo; 6) participação; 7) equidade; 8) motivação.

Análise comparativa entre os seis Modos de Provisão utilizando 12 Indicadores isolados

Indicador 1. Volume de recursos envolvidos

Na Tabela 114 abaixo estão indicados os recursos financeiros utilizados por cada um dos diferentes modos de provisão no ano de 1996.

Tabela 114
Volume de recursos dos diferentes Modos de Provisão

Modo de Provisão	Mutirão CDHU	Mutirão Cohab-SP	Cingapura Habi-SP	Empreitada Global CDHU	Plano Empresário Cohab-SP	Cooperativa Paulicoop
Recursos em 1996 (mil R\$)	60.000	8.000	221.771**	*	*	*

* Sem informação.

** No ano de 1997, para o qual obteve-se a informação sobre o número de moradias entregues (ver indicador 2 abaixo), foram investidos recursos no valor de R\$ 110.395.455,00 até 11/12/1997.

Em 1996, apenas 3% e 10% do orçamento anual total da Cohab-SP e do CDHU, respectivamente, foram destinados ao seus programas de Mutirão.

No caso dos modos Empreitada Global – CDHU, do Plano Empresário – Cohab-SP e do Cingapura-Habi-SP, não foi possível obter as porcentagens representadas por seus orçamentos em relação ao total da provedora.

No caso do modo Empreitada Global – CDHU, é possível deduzir que a porcentagem do volume total de recursos da provedora destinado a este modo é grande, a partir da relação entre a produção de unidades da CDHU, como um todo, e a deste modo de provisão, isto é, 17.239 unidades.

No caso do Cingapura, a resposta obtida nos questionários refere-se ao orçamento da Habi-SP, como um todo, em 1996. O que caracteriza os recursos envolvidos no programa Cingapura é que são, em sua maior parte, captados no exterior, apresentando grande variabilidade ao longo do tempo.

A Paulicoop, de acordo com as respostas dadas pela própria provedora, é o modo de provisão que mais claramente consegue adaptar o volume de recursos à quantidade produzida.

Indicador 2. Número de unidades habitacionais produzidas

A Tabela 115 abaixo expressa o número de unidades habitacionais produzidas por cada Modo de Provisão.

Tabela 122 – Número de unidades habitacionais produzidas por cada Modo de Provisão

Modo de Provisão	Mutirão CDHU	Mutirão Cohab-SP	Cingapura Habi-SP	Empreitada Global CDHU	Plano Empresário Cohab-SP	Cooperativa Paulicoop
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****
* Sem informação.						
** No período 1993/1996.						
*** No ano de 1997.						
**** Unidades lançadas (não necessariamente em andamento).						

Pode-se observar pela Tabela 115 que o Modo Empreitada Global – CDHU produz grandes quantidades de unidades habitacionais. Este parece ser o modo de provisão que mais se preocupa com a produção em massa, isto é, no qual a eficácia é mais evidente.

Os dados indicam que a produção de grandes quantidades não é a ênfase dos outros cinco modos de provisão estudados, embora a dimensão do problema habitacional indique que este deveria ser um parâmetro de muita importância para qualquer um dos Modos. Além disto, equidade e acesso estão relacionados com este indicador.

Exceto no caso do modo de provisão Cingapura – HABI, a definição da clientela é bastante abrangente. As restrições ao acesso impostas pelos diferentes Modos baseiam-se, via de regra, em valores mínimos para a renda familiar. Estas restrições são tênues, tornando elegível uma enorme porcentagem da demanda. Sendo assim, a preocupação com a produção em grande quantidade, ou eficácia, deveria seria algo esperado.

Indicador 3. Dimensão da estrutura administrativa utilizada

Tabela 123 –Dimensão da estrutura administrativa (em número de funcionários) utilizada nos Modos de Provisão

Modo de Provisão	Mutirão CDHU	Mutirão Cohab-SP	Cingapura Habi-SP	Empreitada Global CDHU	Plano Empresário Cohab-SP	Cooperativa Paulicoop
Funcionários envolvidos	15	28*	200	1014**	470***	80
Em porcentagem em 1996	1,4%	5,8%	100%	100%	97%	100%

* 20 em dedicação parcial, e 8 em dedicação integral

** Com dedicação parcial.

*** Valor estimado.

No Mutirão, apenas uma pequena quantidade de funcionários das provedoras está envolvida, tanto no caso da CDHU (15, de um total de 1.014 funcionários), quanto no caso do Mutirão Cohab-SP (oito em dedicação integral, e 20, em parcial, de um total de 484 funcionários), como pode ser observado na Tabela 116.

Na Paulicoop, todos os funcionários estão envolvidos no processo.

Nos casos dos modos de provisão Cingapura, Empreitada Global e Plano Empresário não existe discriminação de que funcionários da provedora principal estão envolvidos diretamente no modo de provisão, indicando a importância do modo de provisão na instituição.

Utilizam-se os funcionários da provedora principal como referência pelo fato de eles representarem despesas permanentes para a instituição. Os mutirantes ou funcionários de empreiteiras participam apenas de um empreendimento específico.

Indicador 4. Número de unidades pretendidas por unidade de tempo

Nos questionários aplicados, nenhuma resposta clara sobre a produção futura dos modos de provisão foi obtida. No que concerne a metas e intenções, a única instituição que demonstrou ter uma proposta clara foi a CDHU. A CDHU busca um aumento significativo da produção de 20.087 unidades habitacionais em 1996, para 40.000 a 50.000 unidades habitacionais por ano, a partir deste ano. Esta previsão da empresa, entretanto, é aleatória (de 40.000 a 50.000 unidades), ou seja, não se baseia na disponibilidade de recursos e potencial e, sendo assim, não pode caracterizar-se como uma meta concreta, constituindo-se, portanto, como apenas uma intenção.

Da mesma forma que o indicador em pauta, isto é, o número de unidades pretendida por unidade de tempo, os dados históricos referentes a recursos aplicados nos modos em anos anteriores – outro indicador proposto – não foram obtidos para modo de provisão algum, exceto o Cingapura. Este indicador, portanto, foi excluído desta análise. Estes dados permitiriam avaliar a estabilidade de todos os seis modos de provisão. No caso do Cingapura, onde foram obtidos dados, percebe-se uma grande instabilidade no processo de provisão.

Esta instabilidade do Cingapura, assim como a ausência de dados 1) históricos de investimentos passados e 2) de metas futuras dos outros cinco modos, dificultaram a avaliação dos modos de provisão.

Indicador 5. A forma de se decidir qual ou quais as regiões a serem atendidas e a quantidade prevista por região

Os dados coletados nos permitem concluir que nos Modos de

Provisão Cingapura e Paulicoop a quantidade e a distribuição territorial das unidades habitacionais produzidas baseiam-se em uma política habitacional definida.

Nos mutirões CDHU e Cohab-SP, entretanto, tanto a quantidade da produção quanto a distribuição territorial dependem de requisições organizadas da população demandante.

Nos outros quatro modos de provisão, os dados coletados nos permitem concluir que não há qualquer política habitacional, no que concerne a este assunto, elaborada de modo a ser obedecida.

Indicador 6. A iniciativa do processo

Nos modos de provisão Mutirão-CDHU e Cohab-SP, os processos específicos de provisão são iniciados pela demanda feita pela “sociedade civil”, organizada em Associações, ao Estado, por meio de programa de parceria. O programa Mutirão da CDHU é um modo de provisão sistemático, por escolha da própria instituição. No caso do programa Mutirão da Cohab-SP, entretanto, observa-se a ameaça de sua extinção, por razões relacionadas ao jogo político que serão detalhadas adiante.

Os dados coletados indicam que, em todos os outros cinco modos de provisão, a iniciativa dos processos específicos de provisão é da Provedora Principal.

Indicador 7. A sistematicidade ou eventualidade do processo no suprimento de demanda específica

Embora a maioria dos modos de provisão considere-se um modo “sistemático” de provisão, muitos não têm uma fonte “sistemática” de recursos.

Indicador 8. Tempo envolvido entre a motivação e o início do processo

Em todos os modos de provisão, para os quais foi possível obter informação, os dados indicam que o tempo de espera é relativamente grande. Esta lentidão é coerente com a situação de carência no setor habitacional.

Indicador 9. Tempo envolvido

As atividades dos diversos modos de provisão não indicam a existência de cronogramas controlados, exceto quando a construção é executada, exclusivamente, por empresa privada, escolhida por meio de licitação pública. Esta ausência de cronograma rígido pode ser observada por meio dos dados que expressam o tempo total estimado e o tempo efetivamente gasto no processo de provisão, em todos os casos estudados.

TABELA 117 – Tempo utilizado em cada etapa por cada Modo de Provisão

	Mutirão CDHU	Mutirão Cohab-SP	Cingapura Habi-SP	Empreitada Global CDHU	Plano Empresário Cohab-SP	Cooperativa Paulicoop
Acesso	6 meses a 2 anos	*	*	Variável	Mais de três anos	Variável
Aquisição de terras	6 meses a 3 anos	Variável	*	Variável	3 meses	3 a 6 meses
Projetos	2 a 3 meses	6 meses a 1 ano	3 a 6 meses	3 a 6 meses	6 meses a 1 ano	6 meses a 1 ano
Licencia- mento da obra	6 meses	**	104 dias para licitação	Como em outros projetos	3 a 6 ***	6 meses a 1 ano ****
Financia- mento da obra	30 dias	6 meses	*	Nenhum	1 ano	Não se aplica
Construção	Média de 2 anos	3 a 4 anos	1 a 2 anos	1 a 2 anos	1 a 2 anos	Mais de 5 anos
Financia- mento dos Mutuários	*	30 dias	*	*	5 a 10 dias	*
TOTAL	2 anos média. No caso específico estudado, 40 meses	3 a 4 anos. No caso específico estudado, mais de 5 anos	2 a 3 anos*****. No caso específico estudado, 3 anos e 3 meses	1 a 2 anos. No caso específico estudado, 20 meses	1 a 2 anos. No caso específico estudado, 2 anos e 2 meses	Mais de 5 anos No caso específico estudado, 7 anos

* Sem informação.

** O terreno ainda não está regularizado.

*** Para licenciar o terreno na Cohab-SP o tempo é de três a seis meses, tanto no nível municipal como no estadual.

**** No nível municipal, de seis meses a um ano, no nível estadual, seis meses a um ano.

***** Segundo a licitação, dois anos, segundo a empreiteira, de dois a três anos.

O tempo gasto no licenciamento varia em função das características, da provedora que abriga o modo de provisão. Os dados coletados indicam a possibilidade de provedoras privadas, como a Paulicoop, despendem mais tempo nesta etapa.

É interessante observar que várias etapas do processo de provisão de habitação popular podem ocorrer simultaneamente. Nestes casos, a etapa que mais demanda tempo é que determina o desempenho do modo.

Os dados expressos na Tabela 117 mostram que a etapa do processo de provisão de habitação popular que mais demanda tempo é a constru-

ção das unidades habitacionais. Os modos mutirão – Cohab-SP e CDHU – e Cooperativa – Paulicoop – são aqueles nos quais a construção é mais demorada. No primeiro caso, isto se deve, provavelmente, a dois fatores: participação dos mutirantes como trabalhadores braçais na construção, que só é possível ocorrer durante os fins de semana e ao caráter participativo, intrínseco do mutirão, que já se sabe que demanda muito tempo – reuniões, eleições, etc. No segundo caso, este período longo gasto pela construção das unidades deve-se, provavelmente, ao fato de o processo de provisão ser financiado pelos próprios adquirentes das unidades. Sendo assim, o ritmo da construção é determinado pela capacidade de desembolso dos cooperados.

INDICADOR 10. Custo envolvido

No que concerne aos custos, três considerações iniciais precisam ser feitas. A primeira diz respeito ao fato de os dados coletados indicarem, por um lado, uma falta de informações sistematizadas sobre o custo da administração dos seis modos. A segunda diz respeito ao fato de, por outro lado, como era esperado, haver dados claros a respeito dos custos de etapas executadas por empresas privadas escolhidas por meio de processo público licitatório. A terceira e última trata da dificuldade de obtenção do valor do custo da terra utilizada nos diversos casos dos processos, dada a diversidade de forma de aquisição deste insumo – compra, doação por prefeituras, etc.

Neste capítulo foram apresentados os custos por etapa do processo de provisão por unidade habitacional, para cada um dos seis modos de provisão. Neste caso, não se considerou a qualidade do produto obtido. Uma avaliação dos custos por metro quadrado das unidades construídas aparece no Capítulo específico que avalia o produto.

A avaliação do fator custo deve sempre ser feita considerando-se a população que se pretende atender, principalmente porque a elegibilidade de cada um dos modos baseia-se na faixa de renda familiar do adquirente, e o objetivo básico de cada um dos Modos de provisão como um todo - erradicação de favelas, atendimento à classe média, atendimento a faixas da população que não têm acesso a outros modos, etc.

Os dados referentes aos custos por etapa, que aparecem na Tabela 118, apresentam uma grande variação de valores, não só quando se analisa em um mesmo modo o valor despendido em cada uma das etapas, mas também quando se analisa a soma despendida em uma mesma etapa pelos seis modos.

TABELA 118 – Custo por unidade habitacional (UH) por etapa dos seis Modos de Provisão (em R\$/unidade habitacional)

	Mutirão CDHU	Mutirão Cohab-SP	Cingapura Habi-SP	Empreitada Global CDHU	Plano Empresário Cohab-SP	Cooperativa Pauliccoop
Aquisição de terras	1.000 a 5.000	*	*	15% da UH na Região	1.182,96 em dez/94	10% da UH
Metropolitana				5 a 8% em outras regiões		
Projetos	75,00 ou 0,9% da edificação	1% da edificação	250,00	500,00	108,95 em jul/94	350,00
Construção	Casa 8.000,00; apto 12.000,00	*	*	Custo médio casa 10.000,00 apto 17.000,00	*	*
TOTAL	Sem infra- estrutura 12.900,00; Com infra- estrutura 16.000,00	7.424,14** (sem infra- estrutura)	Sem infra- estrutura 13.418,18; Com infra- estrutura 21.165,59***	Casa 14.654,91; apto 23.130,44; sobrado 19.628,84	Sem infra- estrutura 13.718,84; Com infra- estrutura 15.520,53**** em jul/94****	50.000,00

* Sem informação.

** Segundo a Cohab-SP, para o empreendimento selecionado para a análise de produto (ver capítulo VI). Alguns mutuários revelaram que o preço da unidade habitacional seria de 1.200 UPFs, cujo valor referente a set/1997 é R\$ 12.182,00. Segundo o jornal *Folha de S. Paulo*, de 4/1/1998, até R\$ 11.700,00.

*** Valores para o empreendimento selecionado para análise de produto (ver capítulo 7).

**** Valores de R\$ 22.417,05 e R\$ 25.361,07, respectivamente, se atualizados pela Ufir de set/97.

Da mesma forma que a Tabela 117, que mostra que os valores maiores para o fator tempo estão na etapa construção, neste caso, também, na Tabela 118 as cifras maiores, para todos os seis modos, aparecem destinadas à construção das unidades.

Estas variações significativas devem-se, entre outras coisas, à destinação das unidades a clientelas de classes sociais díspares.

Indicador 11. A forma de participação

Com era previsível, onde se constatou uma participação dos mutuários mais intensa nas diversas etapas do processo de provisão foi nos modos Mutirão – CDHU e Cohab-SP. Isto deve-se ao fato de a participação dos futuros moradores ser a característica seminal desta tipologia de modo de provisão de habitação popular.

TABELA 119 – Participação dos mutuários em cada uma das etapas dos seis Modos de Provisão

	Mutirão CDHU	Mutirão Cohab-SP	Cingapura Habi-SP	Empreitada Global CDHU	Plano Empresário Cohab-SP	Cooperativa Paulcoop
Acesso	Há participação por meio de atuação e inscrição na associação	Há participação por meio de atuação e inscrição na associação	Não há participação	Há participação por meio de atuação e inscrição na provedora principal	Há participação por meio de atuação e inscrição na provedora principal	Há participação por meio de atuação e inscrição na provedora principal
Aquisição de terras	Pode haver participação por meio de compra pela associação	Pode haver participação por meio de compra pela associação	Não há participação	Não há participação	Não há participação	Não há participação
Projetos	Pode haver participação	Pode haver participação	Não há participação	Não há participação	Não há participação	Não há participação
Financiamento da obra	Não há participação	Não há participação	Não há participação	Não há participação	Não há participação	Não há participação
Construção	Há participação	Há participação	Não há participação	Não há participação	Não há participação	Não há participação
Fiscalização	Há participação por meio da assessoria técnica	Há participação por meio da assessoria técnica	Não há participação	Não há participação	Não há participação	Não há participação
Entrega	Há participação na discussão de parâmetros de escolha na associação	Há participação na discussão de parâmetros de escolha na associação	Não há participação	Não há participação	Não há participação	Há participação, por meio do possível adiantamento de pagamento

– A evolução na ênfase da participação ampla dos futuros moradores no processo de provisão das unidades habitacionais: do trabalho físico no momento seminal à gestão dos recursos financeiros dos dias de hoje

Essa participação dos futuros moradores no processo de provisão da sua nova habitação evoluiu ao longo do tempo, desde o início dos mutirões na cidade de São Paulo. A princípio, a ênfase era colocada na participação do mutuário no trabalho físico de construção das edificações, durante seu período de descanso de suas atividades de trabalho ordinárias. Frequentemente acusado de impor uma carga adicional de trabalho – sobretrabalho – ao mutuário, o mutirão evoluiu e a ênfase participativa mudou do trabalho braçal para a gestão de todo o processo, principalmente dos recursos financeiros. Isto, em linguagem coloquial, significa que os cidadãos envolvidos na aquisição da casa própria por meio deste processo – comumente chamados mutirantes – passaram, cada vez mais, a contratar serviços, ou seja, pequenas empresas ou empreiteiras que executassem etapas da obra cujo trabalho físico anteriormente era assumido por eles.

Observaremos no decorrer da análise que os dados recolhidos nos mostram que o mutirão é o tipo de modo de provisão mais eficiente financeiramente, ou seja, é aquele que consegue produzir despendendo a menor quantidade de recursos. No início deste processo a explicação para este fato era relativamente simples: o preço diminuto era conseqüência do valor do trabalho físico dos mutirantes, que não era computado no custo final. Com o passar dos anos e a diminuição de horas trabalhadas pelos mutirantes na construção e o aumento da gestão do processo financeiro por eles próprios, a análise desta diminuição do custo final ficou, significativamente, mais complexa. Esta é, aliás, uma das linhas de aprofundamento da investigação sugeridas por este trabalho, principalmente no que concerne à atuação das chamadas Assessorias Técnicas.

Indicador 12. Tratamento da equidade

As etapas do modo de provisão denominadas Acesso e Financiamento do Mutuário são as mais apropriadas para uma avaliação do atributo equidade. Isto se deve ao fato da determinação das faixas de renda familiar exigidas para o acesso à provisão estar vinculada a estas etapas.

No que concerne à etapa Acesso, por um lado, foram priorizadas duas informações que caracterizam a população atendida: a faixa da renda familiar que habilita ao acesso e a porcentagem do total de inscritos ao qual é efetivamente garantido o acesso ao processo de provisão. As informações sobre esses dois itens foram obtidas a partir de um número muito grande de questionários, e os valores transcritos na Tabela 120 são os que aparecem em 70% das respostas.

TABELA 120
Parâmetros de Equidade por Modo de Provisão

	Mutirão CDHU	Mutirão Cohab-SP	Cingapura Habi-SP	Empreitada Global CDHU	Plano Empresário Cohab-SP	Cooperativa Paulicoop
Faixa de renda familiar da população atendida	1 a 10 salários mínimos	1 a 3 salários mínimos (R\$ 120 a 360)	1 a 4 salários mínimos, moradores de favelas	5 a 20 salários mínimos (R\$ 600 a 2.400)	Maior que 8 salários mínimos (R\$ 950)	7,5 a 12,5 salários mínimos (R\$ 900 a 1.500)
Percentual dos inscritos atendidos em 1996 pela produção total da provedora	4,32%	0,71%	0,64% dos necessi- tados*	4,32%	0,71%	8,60% dos coope- rados**
Divulgação	Sem informação	Requisição da associação na Funaps	A prefeitura municipal cadastra e seleciona	Famílias já cadastradas	Sem informação	Informações de amigos e parentes e propaganda da Paulicoop
Prazo de pagamento	Mais de 20 anos	Indefinido	Mais de 20 anos	18 a 20 anos	Mais de 20 anos	Tempo de construção (aproxima- damente 7 anos)
ValorAté da prestação	Indefinido R\$ 200,00	R\$ 57,00	R\$ 150,00	R\$ 200,00 a 350,00	R\$ 200,00 a 360,00	a 500,00

* Como não há inscrição para esse modo de provisão, a demanda foi considerada como sendo seu público alvo – famílias faveladas e encortiçadas – cerca de 540.000, de acordo com os dados obtidos pelo jornal Folha de S. Paulo, de 4/1/1999, no Diário Oficial do Município.

** Os cooperados são, ao todo 12.791 famílias, consideradas habilitadas e desembolsando as prestações, entre as contempladas e aquelas que ainda aguardam a entrega de sua unidade habitacional.

No que concerne ao financiamento, por outro lado, entendemos que o critério essencial para avaliação da equidade seja o preço da prestação, uma vez que o prazo de pagamento não é fator de restrição ao acesso. Portanto, mesmo que a soma das prestações a serem pagas totalize uma quantia bem superior ao valor do imóvel, o valor deste pagamento a mais, em alguns casos, provavelmente é menor do que aquele que seria gasto pelo usuário com aluguel, caso o acesso não tivesse sido garantido.

No que concerne às faixas de renda que limitam o acesso, os modos de provisão podem ser classificados em dois tipos: 1) os que atendem à população mais necessitada (isto é, com renda familiar de até três salá-

rios mínimos), que não teria acesso à habitação no mercado, que são os programas de Mutirão e o Cingapura; 2) os que são voltados para a população com renda familiar acima de cinco salários mínimos, que atende a população que, eventualmente, poderia ter acesso a outros sistemas de financiamento e adquirir um imóvel no mercado imobiliário comum.

A inexistência de informações consistentes para a divulgação dos modos, por um lado, indica a necessidade de sistemas de divulgação mais eficientes e, por outro, demonstra a dificuldade das instituições em lidar com uma demanda de dimensões avantajadas. A divulgação deficiente é um fator de restrição ao acesso.

Os dados coletados, sistematizados na Tabela 120, mostram que o Cingapura é o único modo de provisão, entre os seis estudados, voltado para o atendimento de uma clientela específica, cuja condição de habitação é subnormal, no que concerne tanto à unidade quanto ao assentamento.

Análise comparativa entre os seis Modos de Provisão utilizando conjuntos de Indicadores que permitem avaliar alguns atributos

Este é um dos itens mais importantes deste Capítulo. Aqui tentamos analisar comparativamente atributos relacionados à eficiência e eficácia dos seis modos de provisão de habitação popular estudados, utilizando, para cada um deles, um conjunto de indicadores.

Por um lado, para uma avaliação da eficácia, ou seja, a quantidade produzida, usamos o indicador Número de Unidades Produzidas.

Por outro, para a análise da eficiência, isto é, a qualidade da produção no que concerne a diversos fatores, como o financeiro, o administrativo, etc., utilizamos resultados do cruzamento do indicador de eficácia, Número de Unidades Produzidas, com outros indicadores, como Recursos humanos e financeiros utilizados, ou simples atributos, tais como Vínculo do modo de provisão a uma política habitacional consistente; Tempo de provisão, Participação, Equidade e Motivação.

Capacidade de realização ou eficácia

– Número de unidades habitacionais produzidas

– O modo de provisão Empreitada Global: a produção em massa de habitação popular

Neste item foram investigadas as unidades habitacionais produzidas no ano de 1996. Os dados obtidos indicam que o modo de provisão que mais produziu unidades neste ano foi o Empreitada Global da CDHU. Como já dito anteriormente, este é o único modo que apresenta ênfase na eficácia, ou seja, na produção em massa de habitação popular, estimada em 17.239 unidades habitacionais em 1996.

– Os Modos de Provisão de produção média

Os modos Paulicoop, Mutirão CDHU e Cingapura produziram, no ano de 1996, cerca de 1.000, 3.000 e 3.450 unidades, respectivamente. No que concerne à quantidade produzida, esses podem ser classificados como Modos de Provisão de porte médio.

– Os modos de provisão de pequena produção

Os modos de provisão Mutirão e Plano Empresário da Cohab exibiram uma produção surpreendentemente exígua no ano de 1996 que foi, respectivamente, de 130 e 200 unidades habitacionais. Estes podem ser classificados como de pequena produção.

Recursos utilizados

– Volume de recursos envolvidos

Da mesma forma que no item anterior, os modos de provisão, no que concerne aos recursos financeiros, podem ser classificados em três tipos: 1) de grande volume de recursos, 2) de médio volume de recursos e 3) de pequeno volume de recursos.

– A grande magnitude do volume dos recursos financeiros dos modos Empreitada Global e Cingapura

Os modos que utilizam volumes de recursos avantajados de centenas de milhões de reais são o 1) Empreitada Global – CDHU e o 2) Cingapura – Habi-SP.

– Os Modos de Provisão com volumes de recursos financeiros médios

Os modos Mutirão – CDHU e cooperativa Paulicoop são considerados médios no que concerne aos recursos financeiros. Eles utilizam dezenas de milhões de reais.

– Os modos de provisão com volumes de recursos financeiros diminutos

De acordo com os dados obtidos, o único modo de provisão que utiliza recursos financeiros de apenas alguns milhões de reais é o mutirão Cohab-SP.

Não foi possível obter informação sobre o Plano Empresário.

– Estrutura administrativa da provedora principal utilizada

Também no que concerne à estrutura administrativa, os Modos de Provisão foram classificados em três categorias: 1) pequeno, 2) médio e 3) grande. Os modos de provisão classificados como pequenos têm até 30 funcionários, que são os Mutirões Cohab e CDHU. Os médios utilizam centenas de funcionários, e são o Plano Empresário, Paulicoop e Cingapura. Finalmente, o grande utiliza mais de mil funcionários, como é o caso da Empreitada Global.

Recursos Financeiros e Humanos Utilizados x Quantidade de Unidades Habitacionais Produzidas

Esperava-se uma relação diretamente proporcional entre quantidade produzida e recursos, tanto financeiros como humanos, utilizados. Para observar se esta proporcionalidade se verifica, sintetizamos o cruzamento da magnitude destes três fatores, discutidos nos itens anteriores, na Tabela 121 abaixo.

Tabela 121 – Caracterização dos Modos de Provisão

Modo de Provisão	Recursos utilizados		
	Produção	Financeiros	Pessoal
Mutirão CDHU	Médio	Médio	Pequeno
Mutirão Cohab-SP	Pequeno	Pequeno	Pequeno
Cingapura	Médio	Grande	Médio
Empreitada Global	Grande	Grande	Grande
Plano Empresário	Pequeno	Sem Informação	Médio
Paulicoop	Médio	Médio	Médio

Das situações expressas na Tabela 121, três casos fogem a esta “proporcionalidade”: Mutirão – CDHU, Cingapura e, finalmente, Plano Empresário.

– A eficiência administrativa do Mutirão CDHU

O Mutirão CDHU destaca-se por sua eficiência administrativa. Verifica-se neste modo de provisão uma quantidade pequena de pessoal para uma produção média.

– A indicação de problemas com a eficiência financeira do Cingapura

No que concerne ao modo Cingapura – Habi-SP, há uma primeira indicação de problemas com a eficiência financeira deste modo. Observa-se na Tabela 121 que o Cingapura utiliza um volume de recursos classificado como grande, e tem uma produção classificada com média.

– A indicação de ineficiência administrativa no Plano Empresário da Cohab-SP

No que concerne ao Plano Empresário da Cohab-SP, o que os dados nos mostram é uma estrutura de recursos humanos média para uma produção pequena.

– A estabilidade nos modos Mutirão – Cohab-SP, Empreitada Global – CDHU e Cooperativa – Paulicoop

No que concerne aos modos Mutirão – Cohab-SP, Empreitada Global – CDHU e Cooperativa – Paulicoop, a Tabela 121 nos permite concluir que há uma relação de proporcionalidade entre os três fatores. No caso do Mutirão Cohab-SP, observa-se uma produção pequena acompanhada de

também diminutos volumes de recursos financeiros e humanos. No caso do Empreitada Global, a situação é, diametralmente, inversa: o número de unidades produzidas, assim como recursos financeiros e humanos, são grandes. A mesma situação de homogeneidade se repete para o Modo Cooperativa – Paulicoop, agora com a magnitude mediana.

O vínculo do Modo de Provisão com uma política habitacional consistente

– O Cingapura: o único com uma política habitacional com objetivo e metas definidos

Dos seis modos estudados, os dados coletados mostram que apenas o modo de Provisão Cingapura tem preocupação com a elaboração de uma política para o modo, na qual estejam claramente definidos, dentre outras coisas, 1) o objetivo genérico do modo – por exemplo, a melhoria de assentamentos urbanos subnormais, ou o atendimento à faixa da população com problemas graves de acesso à moradia; 2) as metas cujo alcance se busca, no que concerne a aspectos quantitativos – por exemplo, a produção de um certo número de unidades em um período estabelecido –, e qualitativos – por exemplo, o aumento de qualidade de vida de população de assentamentos subnormais, expressos por meio de indicadores, como índice de mortalidade infantil, etc., também em um determinado período.

No caso do Cingapura, o objetivo do modo de provisão é a melhoria de manchas subnormais do tecido urbano da cidade de São Paulo, por meio da transferência gradativa da população de suas unidades precárias para unidades verticalizadas providas pelo Estado. Esta é uma prática conhecida no país há algumas décadas como verticalização de favelas.

De acordo com os dados coletados, no que concerne às metas, o Cingapura pretende construir 1.200 unidades habitacionais ao ano. A análise deste número, vis-à-vis à dimensão dos assentamentos subnormais da cidade de São Paulo, permite-nos concluir que o que se busca neste modo de provisão é apenas uma minoração muito restrita dos problemas.

Embora não haja um, política habitacional formalmente traçada para os modos Mutirão CDHU e Cohab-SP, o que se percebe nesses casos, como característica ideológica básica, é a busca da resolução do problema habitacional em conjunto com a sociedade civil organizada em associações, ONGs, etc. Os dados nos permitem afirmar que, se por um lado, o mutirão na CDHU está em fase de consolidação e possível expansão, por outro, na Cohab-SP o mutirão está sendo gradativamente desativado.

Os dados coletados indicam que o Plano Empresário não tem uma política habitacional que defina claramente objetivos ou metas.

No caso do modo de provisão Empreitada Global da CDHU, por ele ser voltado para a produção em massa de unidades habitacionais, esperava-se que houvesse, no mínimo, uma meta quantitativa de produção. Os dados, entretanto, indicam apenas a intenção de aumentar a produção.

Tempo de provisão

– Dois anos e meio é o padrão admitido como satisfatório para o espaço de tempo entre o início e o término do processo de provisão

Para efeito de uma primeira avaliação comparativa do tempo de provisão dos diversos modos, considerando-se os números expressos na Tabela 124, podemos assumir o valor de dois anos e meio como sendo o mais adequado para a duração de processo de provisão de grupos específicos de requisitantes.

Admitindo-se este valor como verdadeiro, podem ser considerados satisfatórios os modos Empreitada Global e Mutirão CDHU, assim como o Plano Empresário da Cohab-SP.

– Os Modos de Provisão Mutirão Cohab-SP e Cooperativa Paulicoop: a interferência das características intrínsecas do Modo e da política da Municipalidade no tempo gasto no processo de provisão

No caso dos modos Mutirão Cohab-SP e cooperativa Paulicoop, embora observem-se valores para a duração do processo de provisão maiores que dois anos e meio, como já dito anteriormente, a existência de 1) características intrínsecas do processo destes modos e de 2) políticas genéricas do governo local, que imprimem um ritmo mais lento a eles, por exemplo, a ampla “participação” e “desinteresse” da atual administração, no primeiro, e autofinanciamento, no segundo, em uma avaliação mais fidedigna, permite considerá-los também como satisfatórios.

Os dados coletados mostram que o tempo gasto na provisão pelo modo de provisão Cingapura, para o caso específico estudado, extrapolou o valor genérico para este modo, que, segundo as informações fornecidas, seria de dois a três anos. O tempo entre o início e o fim do processo de provisão, no caso específico estudado, foi de pouco mais de três anos.

Custo de provisão

No que concerne ao custo, os dados obtidos para os seis modos de provisão estudados expressam grande divergência. Estas diferenças estão, possivelmente, relacionadas à existência de padrões de produto e de clientela, também, díspares.

Habitualmente, na avaliação de custo de unidades habitacionais, utiliza-se o custo por m² da unidade, uma vez que não é possível comparar, por exemplo, o custo de uma unidade de 1.000 m² com uma de 10 m². No entanto, neste Capítulo, que trata do Processo, uma vez que não é

possível comparar partes de uma unidade optou-se por trabalhar com o custo por unidade habitacional, porque ele oferece uma visão mais clara das características de acessibilidade destas unidades, isto é, ele permite ver que faixa da população poderia adquiri-las.

O Capítulo que trata do Produto traz uma análise do custo das unidades por m², assim como uma visão do custo das unidades vis-à-vis a qualidade do produto.

– R\$ 22.340,00 – o “custo-paradigma” da unidade habitacional utilizado na análise

Para uma primeira avaliação comparativa do custo por unidade habitacional de cada um dos seis modos estudados, elegeu-se como paradigma, o valor médio dos seis custos unitários, ou seja, por unidade – verificados na Tabela 118, isto é, R\$ 22.340,00 (valor este atualizado para setembro/97 e sem infra-estrutura, quando foi possível obter os dados para essas especificações).

Confrontando-se o custo da unidade produzida por cada um dos seis modos com este custo médio calculado, pode-se concluir que as unidades habitacionais produzidas pelos modos Mutirão-CDHU, Mutirão-Cohab-SP e Cingapura-HABI-SP têm custos menores que este último. Os programas Empreitada Global-CDHU e Plano Empresário-Cohab-SP apresentam valores próximos a essa média, e se observa que o custo das unidades produzidas pelo sistema de cooperativas habitacionais da Paulicoop é bem superior, isto é, R\$ 50.000,00. Deve-se lembrar que este último modo de provisão, por funcionar em todas suas etapas sob a lógica da iniciativa privada, tem, teoricamente incluso em seu valor, todos os gastos indiretos muitas vezes não contabilizados pelas provedoras públicas, como infra-estrutura, terreno, custo institucional, publicidade, lucro do incorporador e empreendedor, entre outros.

Participação

– A participação ampliada no Mutirão – Cohab-SP

Como a participação do mutuário no processo de provisão é uma “característica intrínseca” dos modos Mutirão, como era esperado os dados coletados mostram que é nos Mutirões da Cohab-SP e do CDHU que se verifica a participação dos futuros moradores em um maior número de etapas. Comparando os dois processos, observa-se ainda que a participação é mais intensa no Mutirão Cohab-SP.

Em todos os outros seis modos a participação dos mutuários só é indicada na etapa inscrição do mutuário.

– A participação diminuta no Cingapura – Habi-SP

É interessante observar que no modo Cingapura – Habi-SP nem a “inscrição” para participar do processo é feita pelo candidato à aquisição

das novas unidades. Dada a ideologia deste modo, isto é, a substituição das unidades habitacionais de um determinado tecido urbano degradado por unidades melhores, é a Prefeitura que cadastra os candidatos elegíveis.

Eqüidade

Como já mencionado anteriormente, o atributo eqüidade é entendido, neste trabalho, como “a capacidade de prover habitação ao maior número dos cidadãos que se candidatam”.

Verificou-se que a “restrição” à efetivação da provisão àqueles que se candidatam deve-se, especialmente, a dois fatores básicos: 1) a capacidade de pagamento do candidato e 2) a capacidade de produção da provedora.

Sendo assim elegeu-se avaliar a eqüidade neste item com base 1) na faixa de renda atendida, 2) na porcentagem dos candidatos efetivamente atendida pelo Modo e 3) no valor das prestações mensais praticado.

– Os Modos Mutirão – CDHU, Mutirão – Cohab-SP e Cingapura – Habi-SP: o atendimento à população com renda familiar excludente

Os dados coletados permitem verificar que, por um lado, entre os seis modos estudados, aqueles que atendem à população com renda familiar de até três salários mínimos, ou seja, uma renda à qual é efetivamente negado o acesso aos modos ordinários, são o Cingapura, o Mutirão CDHU e o Mutirão Cohab-SP. Por outro lado, entretanto, verifica-se que estes modos atenderam em 1996, efetivamente, a menos de 1% das famílias que se candidatam nas suas provedoras ou que constituem sua demanda.

Ao contrário destes três modos de provisão que têm apenas um teto - valor máximo - para a renda familiar habilitadora, os outros três modos têm sempre um piso - valor mínimo. Neste caso, o acesso das camadas mais carentes da população, os chamados excluídos, é efetivamente negado.

– O valor baixo da prestação do Modo de Provisão Cingapura

No que concerne às prestações mensais, o modo que apresenta o valor mais baixo é o Cingapura: R\$ 57,00 (cinquenta e sete reais). Nos outros casos os valores não foram especificados ou giram em torno de R\$ 200,000 (duzentos reais).

Não foi possível fazer uma avaliação mais verdadeira deste fator porque não foram obtidos dados para os Mutirões Cohab-SP e CDHU.

A ausência de dados para os Mutirões CDHU e Cohab-SP impossibilitou uma avaliação comparativa mais fidedigna do valor das prestações.

Motivação

No que tange à motivação, pode-se classificar os Modos de Provisão em três tipos: 1) aqueles cuja iniciativa de implantação foi do Estado, como

é o caso do Plano Empresário–Cohab-SP, da Empreitada Global–CDHU e do Cingapura–Habi-SP; 2) aqueles cuja iniciativa de implantação foi da sociedade civil organizada, como o Mutirão da CDHU e da Cohab-SP, e, finalmente, 3) aqueles cuja iniciativa de implantação foi do setor privado, que é o caso da Cooperativa – Paulicoop.

Os modos Plano Empresário – Cohab-SP e Empreitada Global – CDHU têm como cerne uma parceria entre Estado e empreiteiros privados, em que os últimos têm como papel precípuo a construção das unidades habitacionais. Ao Estado cabe, entre outras coisas, o financiamento da construção e da compra pelos mutuários. Desenvolveremos mais adiante, no item apropriado, a análise desta parceria entre Estado e empreiteiros privados. Quanto à motivação, entretanto, cabe afirmar que a implantação destes modos de provisão foi iniciativa do Estado e a sua manutenção é fortemente defendida pelo capital produtivo privado.

Verifica-se no Modo Cingapura – Habi-SP, também, a parceria entre Estado e empreiteiras privadas, tendo os dois agentes as mesmas funções verificadas para os casos anteriores. Aqui, também, a motivação para a implantação do processo foi do Estado. A especificidade do Modo Cingapura, entretanto, está 1) no público ao qual as unidades se destinam e 2) na localização dos novos edifícios. Os novos imóveis e seus moradores devem, respectivamente, se localizar e habitar no sítio degradado onde se deseja intervir.

Os programas de Mutirão Cohab-SP e CDHU, por sua vez, são uma resposta a demandas específicas da sociedade civil, organizada em associação formais, muitas vezes constituídas, especificamente, com esta finalidade.

Síntese da comparação entre Modos de Provisão

Para efeito de sistematização, vamos elaborar esta síntese tratando de cada um dos seis Modos de Provisão separadamente.

– Modo de Provisão Plano Empresário – Habi-SP

O modo de provisão Plano Empresário é, entre os seis modos estudados, aquele que apresenta menor eficácia e eficiência.

Em relação à eficácia, isto é, à quantidade de unidades habitacionais produzidas no ano de 1996, os valores encontrados são pouco significativos: apenas 200 unidades.

A avaliação da eficiência, feita através do cruzamento de indicadores, tais como a quantidade de unidades produzidas x recursos humanos, indicou, também, a existência de problemas. A falta do valor dos recursos despendidos no ano de 1996 impossibilitou, neste caso, a avaliação do modo através do cruzamento de indicadores unidades produzidas x

recursos financeiros.

Além disto, o acesso ao Plano Empresário é muito restrito, devido ao valor mínimo para a renda familiar estabelecido para a habilitação do cidadão à requisição de uma unidade habitacional, que é de R\$ 950,00.

– Modos de Provisão Mutirão CDHU E Cohab-SP

O desempenho dos modos de provisão Mutirão CDHU e Cohab-SP é bastante satisfatório, considerando-se seu objetivo comum de atender às camadas da população de poder aquisitivo mais baixo que são, ordinariamente, excluídas dos outros modos de provisão regulares.

No que concerne à eficácia, isto é, à quantidade produzida, há dois aspectos importantes de serem notados: 1) o Mutirão CDHU, mesmo sendo um modo cujo ritmo de produção é limitado pela “participação” ampla dos futuros moradores em muitas etapas do processo de provisão, que é uma característica intrínseca do seu processo, teve no ano de 1996 uma produção de 3.000 unidades habitacionais. O mesmo não ocorreu com o Mutirão Cohab-SP, devido às razões políticas já aludidas em outro lugar, qual seja, o atual desinteresse da Municipalidade na continuação das atividades deste modo; 2) outro aspecto relativo à eficácia a ser notado é o valor baixo para a relação candidatos efetivamente atendidos/total de candidatos inscritos nas provedoras, em ambos os casos, isto é, menos de 1% de candidatos atendidos por esses programas naquele ano.

Quanto à eficiência ou qualidade da produção desses dois modos, destaca-se sua eficiência financeira. São os modos que conseguem produzir com a relação preço/m² mais baixa, isto é, de 259,26 a 273,23 e de 93,27 a 164,44, respectivamente para Mutirão-CDHU e Mutirão-Cohab-SP. Além disto, são os Modos que oferecem as unidades habitacionais, como um todo, a preço mais reduzido.

A eficiência destes modos, entretanto, não se limita à área financeira. Verificou-se ainda, para ambos os casos, uma significativa eficiência administrativa, demonstrada pelo cruzamento de indicadores expresso na relação quantidade de funcionários x unidades produzidas.

Ainda no que concerne à qualidade do processo produtivo, há aspectos que qualificam favoravelmente este modo, como o atendimento a segmentos da população que não tem acesso a outros modos.

– Modo de Provisão Cooperativa Paulicoop

Dos seis modos estudados, este é o único cuja participação do Estado é limitada. Trata-se de um modo de provisão privado, no qual a construção e a compra das unidades é financiada pelos futuros moradores. Isto imprime a esse modo um ritmo mais lento, compatível com a capacidade de desembolso mensal da camada de renda média da sociedade brasileira, à qual o Modo se destina.

– Modo de Provisão Cingapura

Os dados coletados para o modo de provisão Cingapura mostram

resultados bons para a relação entre unidades produzidas e recursos utilizados, e o custo da unidade habitacional produzida por este modo é bem próximo do custo médio dos seis modos de provisão estudados.

O tempo utilizado, por sua vez, foi um pouco maior do que o considerado satisfatório.

No que concerne ao atributo participação, o modo de provisão Cingapura, embora seja voltado para uma camada da população com faixa de renda mais baixa, não tem a participação como uma das práticas no seu processo. Além disto, é um Modo de Provisão com uma cobertura bastante restrita que, em 1996, atendeu apenas 0,64% da população a que se destina. Entretanto, o número absoluto de moradias entregues naquele ano foi 3.450, inferior apenas ao programa Empreitada Global da CDHU.

– Modo de Provisão Empreitada Global – CDHU

O modo de provisão Empreitada Global – CDHU produziu, no ano de 1996, mais que o dobro da quantidade produzida por todos os outros modos juntos.

Os resultados para os indicadores de custo e tempo, assim como aqueles para a relação recursos x produção para o modo Empreitada Global são, também, satisfatórios.

No que tange aos atributos 1) participação do futuro morador no processo de provisão e 2) eqüidade, os dados coletados mostram que o primeiro não existe em qualquer uma das etapas, e o segundo pode ser avaliado como medianamente satisfatório, já que o modo de provisão Empreitada Global destina-se a uma camada da população com renda familiar maior que cinco salários mínimos.

Além da quantidade produzida, discutida no primeiro parágrafo deste item, a eficácia do Modo de Provisão Empreitada Global pode ser demonstrada pelo percentual do total de candidatos à compra de habitação popular que é efetivamente atendido, e que é de 30%.

Agentes – provedoras principais e secundárias, e construtores

Neste item será apresentada uma avaliação dos agentes provedoras principais, secundárias e construtores que participam dos seis modos de provisão estudados. Será dada ênfase à avaliação do desempenho das provedoras do Estado.

A metodologia adotada para esta avaliação é igual à escolhida para a avaliação do processo como um todo, apresentada anteriormente. Ela tem duas etapas: 1) a princípio vamos caracterizar cada um dos agentes provedoras principais, secundárias e construtoras, separadamente, utilizando nove indicadores; 2) em uma segunda etapa vamos proceder a uma análise

comparativa dos agentes, utilizando os mesmos nove indicadores e um cruzamento deles, como, por exemplo, unidades produzidas x número de funcionários, ou unidades produzidas x recursos alocados.

Serão avaliadas as seguintes instituições:

Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU – modos de provisão Empreitada Global e Mutirão

Associação Garra e Lutas, filiada ao Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra da Zona Oeste – modo de provisão Mutirão–CDHU

Assessoria Técnica Ambiente. Trabalhos Para o Meio Ambiente Habitado – modo de provisão Mutirão–CDHU

Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – Cohab-SP – modos de provisão Plano Empresário e Mutirão

Associação Paraíso, filiada ao Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra da Zona Oeste – modo de provisão Mutirão Cohab-SP

Pauliccop – Planejamento e Assessoria a Cooperativas Habitacionais S/C Ltda. – modo de provisão Pauliccoop

Superintendência de Habitação Popular do Estado de São Paulo – Habi-SP – modo de provisão Cingapura

Empreiteira Múltipla Engenharia – modo de provisão Plano Empresário – Cohab-SP

Empreiteira L. Castelo Engenharia e Construções Ltda. - modo de provisão Empreitada Global - CDHU

Empreitada Soma – Modo de Provisão Cooperativa – Pauliccoop

Empreiteira Schahin Cury Ltda. – modo de provisão Cingapura

Caracterização dos agentes – provedoras principais, secundárias e construtores – relacionados aos seis modos de provisão

As informações a respeito dos modos de provisão, coletadas por meio de questionários, consolidadas em produtos parciais relativos a 1) produtividade, 2) avaliação sintética e 3) indicadores por etapa constam, na forma de Tabelas, do Anexo.

Como já foi dito anteriormente, esta caracterização inicial das provedoras principais, secundárias e das construtoras foi feita, para cada um destes agentes, utilizando separadamente nove indicadores. Na ausência de resposta direta, sempre que possível a informação foi derivada ou estimada a partir de outras informações disponíveis.

Como as respostas para os indicadores 4 e 5 (Quais as fontes atuais de recursos da instituição?, E qual o valor envolvido? e Quais destas fontes são sistemáticas e quais são eventuais?) apareciam, sistematicamente, juntas nos questionários, elas foram mantidas desta forma na análise.

Embora o indicador 6, que se refere à constituição das despesas do agente, tenha apresentado poucas respostas nos questionários, ele foi mantido.

O indicador 10 (Número de funcionários administrativos x o número total de funcionários), entretanto, foi desconsiderado, um vez que não foram obtidas respostas significativas para ele nos questionários. A dificuldade de responder a esta questão indica que existem problemas no dimensionamento por etapa das características da atividade realizada nas provedoras e construtoras.

Quanto às empreiteiras, não foi possível a caracterização com base nos Indicadores, já que para muitos deles não foram obtidos dados. Como alternativa estão incluídas aqui algumas informações dispersas sobre a estrutura das mesmas.

Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU

Indicador 1. O objetivo da instituição

Com base nos dados coletados, é possível afirmar, de uma forma muito genérica, que o objetivo da CDHU é tratar da questão habitacional e urbana no estado de São Paulo.

Indicador 2. A estrutura administrativa da instituição (pelo menos como definida legalmente)

A CDHU é uma grande estrutura voltada para o desenvolvimento habitacional e urbano do estado de São Paulo, com 1.014 funcionários trabalhando em diversos programas e projetos em estrutura matricial.

Embora a estrutura “matricial” da CDHU indique “dinamismo” e “flexibilidade”, ela mesma torna complexa a avaliação do custo administrativo por modo de provisão ou por empreendimento.

Uma indicação da “flexibilidade” da CDHU é administração de diversos Modos de Provisão – Empreitada Global, Mutirão, etc.. Esta diversidade de Modos busca atender demandas com características diferenciadas.

Embora a ênfase do programa Empreitada Global seja a “quantidade da produção”, verifica-se neste modo, também, uma preocupação com a neutralidade, por meio do tratamento indiferenciado dos futuros moradores, em práticas como o sorteio das unidades habitacionais ao final do processo. A renda familiar que habilita o cidadão à compra de uma unidade habitacional, no caso do Empreitada Global, entretanto, é restritiva, isto é, ela deve estar em uma faixa entre cinco e vinte salários mínimos.

O programa Mutirão, por sua vez, responde à necessidade de atender a demandas sociais, por meio da parceria da CDHU com os futuros moradores.

Neste ponto é importante observar que os dados coletados não demonstram a evidência da existência de uma política habitacional, que

indique prioridades e direcionamento do desenvolvimento, integrante de uma política urbana e regional mais ampla.

Indicador 3. As fontes de recursos previstas para a instituição

As fontes de recursos previstas para a CDHU são ICMS, FGTS e Bird, além de recursos orçamentários e próprios.

Indicador 4 e 5. Quais as fontes atuais de recursos da instituição? Qual o valor envolvido? Quais destas fontes são sistemáticas e quais são eventuais?

As fontes atuais de recursos externos são: 1) a cota para habitação do ICMS e 2) o Bird; a primeira é considerada uma fonte sistemática, pois vem sendo aprovada todo ano, e a outra é eventual. Além disto, a CDHU tem ainda uma fonte de recursos próprios, sistemática e significativa, da ordem de R\$ 74.000.000,00 (ISSC).

– A cota para habitação do ICMS

A chamada cota para habitação do ICMS corresponde a uma parcela do Imposto de Circulação de Mercadoria cobrado pelo governo Estadual. Esses recursos garantem a manutenção da CDHU e uma produção estável, viabilizando projetos de médio e longo prazo, que não seriam possíveis com recursos de caráter eventual.

O valor desta cota de habitação do ICMS – estimado a partir dos dados coletados para recursos fixos mensais da Empresa, isto é, R\$ 48.000.000,00/mês (quarenta e oito milhões de reais por mês) – destinada à CDHU, em 1997, girou em torno de R\$ 516.000.000,00 (quinhentos e dezesseis milhões de reais). Embora esta seja uma cifra significativa, ainda é inferior aos R\$ 630.000.000,00 (seiscentos e trinta milhões de reais) da receita anual total de 1997 ou dos R\$ 670.000.000,00 (seiscentos e setenta milhões de reais) gastos em construção no mesmo ano pela CDHU.

– O financiamento do BIRD e o retorno de 170.000 mutuários

Outra fonte de financiamento externa é o BIRD. Além dessas fontes externas, em uma análise mais acurada dos recursos circulantes na CDHU, seria indispensável considerar o dinheiro que retorna à empresa por meio dos pagamentos mensais de 170.000 mutuários.

Indicador 6. Qual a constituição das despesas da instituição? É definida legalmente ou pode variar?

A constituição de despesas da CDHU é definida em proposta orçamentária.

Indicador 7. Quantas unidades habitacionais provê por ano?

– 20.087 unidades concluídas em 1996 e 90.505 unidades em andamento em 1997

De acordo com os questionários havia, em 1997, 90.505 unidades habitacionais em andamento e, em 1996, 20.087 unidades habitacionais tinham sido concluídas. Estes números apresentados no parágrafo anterior são significativos em relação às demais provedoras, tanto na forma absoluta quanto na percentual.

– A oferta de unidades habitacionais da CDHU vis-à-vis a demanda. Serão necessários 23 anos para atender apenas à demanda atual, se a magnitude da oferta for mantida.

De acordo com os dados coletados, o número de cidadãos “cadastrados” na CDHU era, em 1997, de 465.260. Se considerarmos que a quantidade de unidades produzida em 1996 se repetirá para os próximos anos, é fácil concluir que serão necessários 23 anos apenas para atender à demanda atual. Isso revela que perante a demanda, a produção de unidades habitacionais por esta companhia deixa de ser significativa.

Considerando-se, outra vez, que a quantidade produzida em 1996 se repetirá nos próximos anos, os dados coletados permitem concluir, por um lado, que apenas 4,32% dos candidatos inscritos na CDHU são, efetivamente, atendidos por ano. Por outro lado, entretanto, observa-se que as 90.505 unidades em andamento representam 19,45% do valor total da demanda atual, expressa pela quantidade de candidatos inscritos.

Indicador 8. Número de funcionários da instituição/número de casas produzidas

– Foram produzidas, aproximadamente, 20 unidades por funcionário, em 1996

Considerando-se que a CDHU tem 1.014 funcionários e que foram produzidas 20.087 unidades habitacionais em 1996, isto resulta em um valor de 19,8 unidades habitacionais construídas por funcionário da instituição.

Indicador 9. Valor da receita anual total da empresa/unidade habitacional produzida

Para a obtenção deste índice, optou-se pela utilização do valor exato coletado da receita anual da CDHU, de R\$ 629.265.416,00, apesar da informação de que R\$ 670.090.367,00 foram os recursos gastos em construção propriamente dita.

– R\$ 31.327,00 (trinta e um mil, trezentos e vinte e sete reais) é o valor médio da unidade produzida pela CDHU

Sendo assim, o valor total gasto por unidade habitacional concluída em 1996 é de R\$ 31.327,00 (R\$ 629.265.416,00/20.087 unidades). Mesmo considerando-se que há obras ainda em desenvolvimento, este é um bom indicador, pois revela o quanto está sendo gasto por moradia entregue.

– As despesas operacionais representam menos de 10% do valor

do custo total da construção

Estes dados coletados permitem calcular, também, a relação entre as despesas operacionais e as despesas de construção. Os custos operacionais representam menos de 10% do custo da construção (R\$ 61.814.733,00/R\$ 670.090.367,00 = 9,22 %)

Outras Informações

A complexidade na gestão de uma instituição do porte da CDHU deve-se, entre outros fatores, à existência de diversos modos de provisão com características díspares.

De acordo com os dados coletados, a CDHU tem hoje 300 empreendimentos irregulares, ou seja, cujo licenciamento da terra, da edificação ou de aspectos da infra-estrutura ainda não foi resolvido. Este fato deve-se, segundo um dos técnicos da Companhia, à ênfase no volume da produção.

Associação Garra e Lutas

Indicador 1. O objetivo da instituição

A Associação de Moradores Garra e Lutas é uma organização comunitária de base que tem objetivos bastante concretos: “moradia, e outros benefícios tais como creche, orçamento, segurança e infra-estrutura no condomínio, além de emprego e regularização da terra”. Foi criada, entre outros motivos, para viabilizar a construção do conjunto habitacional Garra e Lutas, pelo sistema de mutirão.

A Associação é um veículo de contato entre a população que necessita de moradia com as provedoras principais de habitação popular. Ou seja, ela atua como provedora secundária, organizando e encaminhando as demandas. Além disto, é ligada à Associação dos Trabalhadores Sem-Terra Urbanos da Zona Oeste – ATSTZO.

Indicador 2. A estrutura administrativa da instituição (pelo menos como definida legalmente)

Os dados coletados não fornecem uma resposta direta para este indicador. Há apenas algumas referências sobre a Associação, em relação à sua atuação em “movimentos sociais”, em conjunto com a Associação dos Trabalhadores Sem-Terra Urbanos da Zona Oeste.

Indicador 3. As fontes de recursos previstas para a instituição

Não foi possível obter informações para este Indicador.

Indicadores 4 e 5. Quais as fontes atuais de recursos da instituição? Qual o valor envolvido? Quais destas fontes são sistemáticas e quais são eventuais?

Tampouco foi possível obter informações para estes indicadores.

Indicador 6. Qual a constituição das despesas da instituição? É definida legalmente ou pode variar?

Para a primeira questão deste indicador, não foi possível obter informações. Quanto à segunda questão, ela não se aplica a este caso, considerando-se que se trata de uma entidade privada e, sendo assim, não tem despesas definidas por lei.

Indicador 7. Quantas unidades habitacionais provê por ano?

A Associação dos Trabalhadores Sem-Terra Urbanos da Zona Oeste, à qual a Associação Garra e Lutas está vinculada, possui 15.600 famílias inscritas, das quais 1.088, ou seja, 6,97 %, estão sendo atendidas com empreendimentos da CDHU, da Cohab-SP e de cooperativas habitacionais.

A Associação Garra e Lutas tem uma política de priorização, definida com base na quantidade de pessoas que integram os movimentos pró-moradia de cada uma destas regiões. Além disto, tem parcerias bem estabelecidas com outras instituições de objetivos similares, como o Fórum de Cortiços e a Central de Compras da CDHU, e gabinetes de vereadores, que indicam com clareza seu papel político de interligação entre sociedade civil e Estado, encaminhando demandas.

Indicador 8. Número de funcionários da instituição/número de casas produzidas

Não foi possível obter informações para este indicador.

Indicador 9. Valor da Receita anual total da empresa/unidade habitacional produzida

Não foi possível obter informações para este Indicador.

Outras Informações

As associações de moradores vêm assumindo um papel crescente de veículo de comunicação do cidadão com o Estado. Elas agregam e organizam demandas individuais, transformando-as em "propostas coletivas". Esse papel de organização da sociedade civil, visando à requisição de habitação popular junto ao Estado, resulta em uma participação importante das associações na formulação das propostas dos novos empreendimentos.

Assessoria Técnica Ambiente – Trabalhos para o Meio Habitado

Indicador 1. O objetivo da instituição

De acordo com os dados coletados, a Assessoria Técnica Ambiente tem como objetivo “...promover a habitação através de sistemas com a participação das famílias que devem gerar um crescimento social...” e “...este objetivo é de conhecimento total de seus membros”. Segundo a própria Assessoria Ambiente, seus objetivos vêm sendo cumpridos.

Indicador 2. A estrutura administrativa da instituição (pelo menos como definida legalmente)

Segundo os dados coletados, há oito profissionais trabalhando na Assessoria Ambiente. Ela trabalha com a CDHU – de acordo com a forma requerida pela Empresa - desempenhando, na parceria CDHU – Associação Garra e Lutas, o papel de “equipe de técnicos” necessária para apoiar a construção e gestão do processo de provisão do modo Mutirão.

Indicador 3. As fontes de recursos previstas para a instituição

Os dados coletados indicam que a Assessoria Técnica Ambiente tem a execução de projetos como sua principal fonte de recursos.

Indicadores 4 e 5. Quais as fontes atuais de recursos da instituição? Qual o valor envolvido? Quais destas fontes são sistemáticas e quais são eventuais?

A questão não se aplica a esta Instituição.

Indicador 6. Qual a constituição das despesas da instituição? É definida legalmente ou pode variar?

A questão não se aplica a esta Instituição.

INDICADOR 7. Quantas unidades habitacionais provê por ano?

A Assessoria Ambiente, como todas outras assessorias técnicas, não tem qualquer participação em decisões relativas à quantidade e à localização de futuras unidades habitacionais. As assessorias técnicas, genericamente, apenas participam do processo de construção e gestão dos conjuntos para os quais são contratadas pela associação de moradores, com a devida anuência das provedoras principais, como a CDHU.

Indicador 8. Número de funcionários da instituição/número de casas produzidas

A Assessoria Técnica Ambiente tem oito funcionários e está participando do processo de produção de 1.000 unidades habitacionais. Isto nos dá uma razão de 125 unidades habitacionais por funcionário, para o ano de 1996.

Indicador 9. Valor da Receita anual total da empresa/unidade habitacional produzida

Não foi possível obter informações para este Indicador.

Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – Cohab-SP

Indicador 1. O objetivo da instituição

De acordo com os questionários, a Cohab-SP entende como seu objetivo a “...incorporação de imóveis por conta própria...”. A Cohab-SP tem fontes de recursos próprias e externas, incluindo o pagamento de mutuários previamente atendidos. A magnitude dos recursos disponíveis depende das condições orçamentárias do tesouro municipal e da adimplência dos mutuários.

Indicador 2. A estrutura administrativa da instituição (pelo menos como definida legalmente)

A Cohab-SP tem 484 funcionários. A “...criação do Fundo Municipal de Habitação, tendo a Cohab-SP como agente operador, perante a necessidade de estruturar e centralizar a Política de Habitação Popular no município...” é a mudança mais recente na instituição.

Indicador 3. As fontes de recursos previstas para a instituição

As fontes de recursos previstas para a prefeitura do município de São Paulo é a carteira imobiliária já implantada (financiamento aos mutuários e empréstimos).

Indicadores 4 e 5. Quais as fontes atuais de recursos da instituição? Qual o valor envolvido? Quais destas fontes são sistemáticas e quais são eventuais?

A prefeitura do município de São Paulo e o resultado da carteira imobiliária já implantada – financiamento aos mutuários e empréstimos – são as fontes de recurso atuais da Cohab-SP. Ambas são fontes sistemáticas, cuja magnitude dos recursos repassados depende de alguns fatores. No caso da PMSP, depende das condições orçamentárias do tesouro, e o resultado da carteira imobiliária depende da adimplência dos mutuários.

Indicador 6. Qual a constituição das despesas da instituição? É definida legalmente ou pode variar?

A constituição de despesas da Cohab-SP é definida legalmente. Seus componentes são: despesas 1) financeiras, 2) de produção, 3) de comercialização, 4) de desenvolvimento comunitário, 5) de gestão de crédito, 6) administrativas, 7) tributárias e 8) de variação monetária.

Indicador 7. Quantas unidades habitacionais provê por ano?

A Cohab-SP concluiu 915 unidades habitacionais em 1996 e possui 128.267 inscrições.

Indicador 8. Número de funcionários da instituição/número de casas produzidas

A Cohab-SP tem 484 funcionários e, em 1996, produziu 915 unidades habitacionais. Isto equivale a 0,5 funcionários por unidade habitacional ou 1,8 unidades habitacionais por funcionário.

Indicador 9. Valor da Receita anual total da empresa/unidade habitacional produzida

A receita anual e o número de unidades produzidas em 1996 são, respectivamente, de R\$ 289.355.742,13 e 915 unidades. Isto resulta em um índice surpreendente de R\$ 316.235,78/unidade habitacional.

Mesmo que a receita anual seja gasta, também, com “obras de urbanização” ou de outra natureza, e não só com a construção das unidades, ainda assim sua magnitude é significativamente alta. Verificam-se valores muito baixos para a quantidade de unidades produzidas.

Outras Informações

A Cohab-SP possui 128.267 pessoas inscritas, ainda sem atendimento. Este número, entretanto, não expressa uma demanda efetiva porque, de acordo com as informações coletadas, apenas um para cada dez convocados se interessa pelo prosseguimento do processo, contratando o financiamento ou atendendo às exigências deste.

Sendo assim, admitindo-se 1) como efetiva a demanda de, aproximadamente, 13.000 pessoas e 2) a manutenção da produção verificada em 1996 – 915 unidades – em uma primeira aproximação analítica da questão, é possível concluir que seriam necessários 14 anos para atender à demanda solvente.

Associação Paraíso

Indicador 1. O objetivo da instituição

De acordo com informações prestadas pela própria Associação, o seu objetivo é “...facilitar a habilitação para todos que necessitam e que não têm poder de ganho, moradia digna, formação cultural, profissional...”. Os entrevistados consideram que o objetivo está sendo cumprido gradativamente.

As associações de população demandante de moradia são, genericamente, o veículo de comunicação deste segmento organizado da sociedade com o Estado. Elas têm como principais parceiros outras instituições

da sociedade civil, como a Pastoral da Moradia e vereadores da região.

Indicador 2. A estrutura administrativa da instituição (pelo menos como definida legalmente)

Segundo os questionários, apresenta uma estrutura institucional condensada: coordenadores fiscal e financeiro, um secretário e um Conselho Fiscal.

Indicador 3. As fontes de recursos previstas para a instituição
Não foi possível obter informações para este indicador.

Indicadores 4 e 5. Quais as fontes atuais de recursos da instituição? Qual o valor envolvido? Quais destas fontes são sistemáticas e quais são eventuais?

Não foi possível obter informações para este indicador.

Indicador 6. Qual a constituição das despesas da instituição? É definida legalmente ou pode variar?

Não foi possível obter informações para este indicador.

Indicador 7. Quantas unidades habitacionais provê por ano?

Não foi possível obter informações para este indicador.

Indicador 8. Número de funcionários da instituição/número de casas produzidas.

Não foi possível obter informações para este indicador .

Indicador 9. Valor da Receita anual total da empresa/unidade habitacional produzida

Não foi possível obter informações para este indicador.

Outras Informações

A Associação Paraíso é ligada à Associação dos Trabalhadores Sem-Terra da Zona Oeste, e, assim como a Associação Garra e Lutas, é uma associação comunitária formada para viabilizar um empreendimento de mutirão.

Paulicoop – Planejamento e Assessoria a Cooperativas Habitacionais S/C Ltda.

Indicador 1. O objetivo da instituição

De acordo com a própria instituição, o objetivo da Paulicoop é "... assessorar cooperativas habitacionais organizando-as e dando-lhes orien-

tação para o objetivo último, que é proporcionar habitação àqueles que não dispõem de recursos...”

Indicador 2. A estrutura administrativa da instituição (pelo menos como definida legalmente)

A Paulicoop tem 80 funcionários.

Indicador 3. As fontes de recursos previstas para a instituição

A produção da Paulicoop é financiada pelos próprios cooperados, ou seja, todos os recursos são originários dos pagamentos mensais e semestrais feitos por eles.

Indicadores 4 e 5. Quais as fontes atuais de recursos da instituição? Qual o valor envolvido? Quais destas fontes são sistemáticas e quais são eventuais?

A mesma descrita acima. Toda receita da instituição é originária do pagamento total dos mutuários pela unidade habitacional. Segundo informações coletadas, 10 % desta receita total destina-se ao custeio administrativo, e quase o total do restante é destinado à construção das unidades. Isto permite inferir o valor da relação entre recursos utilizados e número de unidades produzidas.

Indicador 6. Qual a constituição das despesas da instituição? É definida legalmente ou pode variar?

As respostas aos questionários indicaram que 83 % do total dos recursos é destinado à construção e aos projetos, e 10% à taxa de administração.

Indicador 7. Quantas unidades habitacionais provê por ano?

Foram produzidas 1.100 unidades habitacionais em 1996.

Indicador 8. Número de funcionários da instituição/número de casas produzidas

A Paulicoop tem 80 funcionários e produziu, em 1996, 1.100 unidades habitacionais. Isto resulta uma relação de 13,75 unidades habitacionais produzidas ao ano por funcionário.

Indicador 9. Valor da Receita anual total da empresa/unidade habitacional produzida

Não foi possível obter informações para este indicador.

Superintendência de Habitação Popular do Estado de São Paulo – Habi-SP

Indicador 1. O objetivo da instituição

De acordo com informação da própria Habi-SP, a instituição é “...responsável pelo desenvolvimento e implantação dos programas e projetos habitacionais, voltados para a população residente em habitação subnormal, em consonância com dinâmica social e peculiaridades regionais...”

Indicador 2. A estrutura administrativa da instituição (pelo menos como definida legalmente)

Foi possível identificar mudanças recentes na Habi-SP. Por meio dos documentos da Prefeitura consultados, observa-se a preocupação com a diminuição do número de funcionários – de 874 para 260 – com vistas à diminuição dos custos da empresa.

Além disto, é possível inferir que as mudanças recentes na Cohab-SP resultam, também, em transformações na Habi-SP, principalmente as relacionadas à formação do Fundo Municipal da Habitação.

Indicador 3. As fontes de recursos previstas para a instituição

De acordo com os dados coletados, os recursos previstos para a Habi-SP são de R\$ 450.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta milhões de reais). Estes recursos são originários da própria Prefeitura Municipal e de operações de crédito, como empréstimos do BID, por exemplo. Tal valor representa o montante a ser investido em um determinado “pacote” de empreendimentos a serem construídos, portanto parece não estar diretamente vinculado ao orçamento de um determinado ano.

Indicadores 4 e 5. Quais as fontes atuais de recursos da instituição? Qual o valor envolvido? Quais destas fontes são sistemáticas e quais são eventuais?

Os recursos municipais são da ordem de R\$ 240.000.000,00 (duzentos e quarenta milhões de reais) e os originários das operações de crédito são da ordem de R\$ 210.000.000,00 (duzentos e dez milhões de reais); deste total, R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais) são provenientes da Caixa Econômica Federal e R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais) do BID.

Indicador 6. Qual a constituição das despesas da instituição? É definida legalmente ou pode variar?

A constituição de despesas da instituição varia em função das operações de crédito.

Indicador 7. Quantas unidades habitacionais provê por ano?

Em 1997, a Habi-SP entregou 3.450 moradias pelo Projeto Cingapura. Este número vis-à-vis aquele da quantidade de famílias vivendo em favelas

em São Paulo, representa um atendimento de apenas 0,64%, visto que o público-alvo deste modo de provisão é muito amplo, ou seja, 540.000 famílias (ver Tabela 127).

Indicador 8. Número de funcionários da instituição/número de casas produzidas

Não foi possível obter informações para este indicador.

Indicador 9. Valor da Receita anual total da empresa/unidade habitacional produzida

Não foi possível obter informações para este indicador.

Outras Informações

A escassez de informações obtidas nos questionários respondidos pelos mutuários, mostra que o “processo” da provisão na Habi-SP desenvolve-se sem o conhecimento pleno dos futuros moradores do mesmo.

Empreiteiras L. Castelo Engenharia de Construções Ltda., Múltipla Engenharia Ltda., Administradora e Construtora Soma Ltda. e Construtora Schahim Cury Ltda.

Embora este não seja o objetivo precípua do trabalho, os dados coletados possibilitaram a elaboração de algumas observações concernentes às Empreiteiras, sendo que todas são empresas privadas.

– Empreiteira L. Castelo Engenharia de Construções Ltda.

Modo de Provisão Empreitada Global – CDHU

É uma empresa com uma estrutura administrativa que engloba 1) um engenheiro coordenador, 2) um engenheiro residente, 3) oito mestres encarregados de obras, 4) um encarregado administrativo e 5) um almoxarife.

Especificamente no empreendimento utilizado para a avaliação do Produto, a L. Castelo trabalhou com 250 funcionários por um período de 20 meses.

– Empreiteira Múltipla Engenharia Ltda.

Modo de Provisão Plano Empresário – Cohab-SP

A estrutura administrativa da empresa é constituída por 1) 32 funcionários no escritório central, e 2) um engenheiro coordenador, 3) um engenheiro residente, 4) um mestre de obras, 5) um almoxarife, 6) um encarregado administrativo e 7) um apontador, além de 8) três encarregados de pedreiro, trabalhando na obra.

Não há informações genéricas sobre a produção anual da Múltipla Engenharia. No Jardim das Camélias - caso estudado para a avaliação do Produto –, entretanto, foram construídas 280 unidades habitacionais em um período de três anos. Isto corresponde a, aproximadamente, 93

unidades habitacionais por ano.

– Administradora e Construtora Soma Ltda.

Modo de Provisão Cooperativa - Paulicoop

A empreiteira soma possui uma estrutura constituída da seguinte forma: 1) presidência, 2) diretoria administrativa, 3) diretoria técnica, 4) coordenadores de obras e 5) engenheiros residentes. No caso específico estudado para a avaliação do Produto, utilizou 150 funcionários na construção do empreendimento. Recentemente vem mudando sua forma de produção, optando pela contratação de subempreiteiras de serviços, aos invés de usar operários contratados por ela própria para executar todas etapas da obra. A Empreiteira Administradora e Construtora Soma Ltda. tem como principais parceiros a Cooperativa Nosso Teto e a Paulicoop.

– Construtora Schahim Cury Ltda.

Modo de Provisão Cingapura – Habi-SP

Tem 120 funcionários e uma estrutura administrativa dividida em 1) gerência, 2) coordenação e 3) engenharia de obra.

Comparação entre o desempenho dos agentes – provedoras principais, secundárias e construtores

A comparação entre o desempenho dos Agentes – Provedoras Principais, Secundárias e Construtores – foi realizada utilizando os mesmos nove Indicadores díspares, usados no item anterior para caracterizá-los.

Comparação entre os Agentes utilizando Indicadores

Indicador 1. O objetivo da instituição

No que concerne ao objetivo, as instituições apresentam respostas muito genéricas, como “prover habitação”. Somente em um único caso há uma referência clara à clientela a que se destina sua produção. As informações coletadas mostram que modo de provisão Cingapura – Habi-SP tem como objetivo o atendimento a uma população que já ocupa assentamentos ditos subnormais.

Esta limitação do objetivo do Cingapura possibilita uma ação mais direcionada e, conseqüentemente, o alcance mais facilitado das metas estabelecidas.

Indicador 2. A estrutura administrativa da instituição (pelo menos como definida legalmente)

Somente em poucos casos as respostas obtidas para este indicador trataram do organograma da instituição. Via de regra, a resposta obtida restringiu-se ao número de funcionários. Sendo assim, este aspecto isolado

foi usado para uma primeira aproximação analítica. Os resultados aparecem na Tabela 122 a seguir, e mostram uma enorme variação nos valores, dado o caráter díspar desses agentes: uma enorme provedora principal à qual são destinados recursos públicos de magnitude avantajada e uma pequena provedora secundária que funciona, quase que exclusivamente, com trabalho voluntário.

Tabela 122 – Número de funcionários da instituição

Modo de Provisão	CDHU	Associação Garra e Lutas Sem informação	Assessoria Técnica Ambiente	Cohab-SP	Associação Paraíso	Paulicoop	Habi-SP
Funcionários	1.014		8	484	cerca de 5	80	200

Indicador 3. As fontes de recursos previstas para a instituição

As fontes de recurso das instituições públicas (CDHU, Cohab-SP e Habi-SP) envolvidas na provisão habitacional são de três tipos: 1) recursos orçamentários, 2) recursos externos e 3) a carteira imobiliária já implantada. Aparentemente, a manutenção da instituição é realizada com recursos orçamentários. Na maioria dos casos, entretanto, são os recursos externos e, posteriormente, o retorno da carteira de investimentos que viabilizam a realização da provisão. As provedoras secundárias (Associações) e as construtoras, assim como as assessorias técnicas são, nestes casos, totalmente dependentes das provedoras principais do ponto de vista financeiro. Os programas só se realizam com os recursos que estas captam.

A Paulicoop recebe uma porcentagem de até 10% das parcelas pagas pelos associados, a título da administração do processo de provisão.

Indicadores 4 e 5. Quais as fontes atuais de recursos da instituição? Qual o valor envolvido? Quais destas fontes são sistemáticas e quais são eventuais?

A resposta para este indicador só foi obtida para as instituições públicas e para a Paulicoop. A CDHU tem um orçamento próprio significativo, proveniente do ISSC e da cota habitação do ICMS. A Cohab-SP apenas descreveu as suas fontes de recursos, sem citar valores. A Habi-SP tem as seguintes fontes de recursos: 1) R\$ 240.000.000,00 (duzentos e quarenta milhões de reais) provenientes do próprio orçamento, R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais) de operações de crédito captados junto à Caixa Econômica Federal – CEF e, finalmente, R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais) captados junto ao BID.

A receita da Paulicoop corresponde à somatória do valor total de cada um dos conjuntos de habitação, pagos pelos futuros moradores por

cada um dos conjuntos de habitação, pagos pelos futuros moradores por meio de prestações mensais. Os valores arrecadados dos futuros moradores de um empreendimento específico são destinados a este mesmo conjunto de habitação popular, assim como a taxa de administração é retirada deste montante.

É possível observar que a eficácia – ou capacidade quantitativa de produção – das provedoras principais está fortemente relacionada aos recursos disponíveis, principalmente aqueles originários de fontes constantes. Sendo assim, como era esperado, a CDHU é a provedora principal mais eficaz.

Indicador 6. Qual a constituição das despesas da instituição? É definida legalmente ou pode variar?

Embora esta questão só tenha sido respondida de forma direta pela Paulicoop, ela foi mantida por ser essencial na avaliação dos modos de provisão.

As informações coletadas mostram que, quanto às provedoras públicas, as que responderam aos questionários parecem desconhecer a constituição de suas despesas. Isto indica a possível existência de problemas na sistematização e divulgação de informações financeiras nestas provedoras. Esta mesma dificuldade foi ratificada quando foram requisitadas informações que dizem respeito especificamente ao modo de provisão que estava sendo analisado. Como exemplo, o caso de despesas específicas com o Mutirão dentro do conjunto de despesas totais da Cohab-SP.

Indicador 7. Quantas unidades habitacionais provê por ano?

É possível verificar por meio da Tabela 123 uma grande dispersão entre as quantidades produzidas pelas instituições no ano de 1996. A provedora comparativamente mais eficaz, ou seja, aquela que quantitativamente tem a maior produção, é a CDHU. Em seguida aparece a Habi-SP, sendo que este valor equivale a uma “previsão” e não a unidades efetivamente já edificadas.

Tabela 123 – Unidades habitacionais que a instituição provê por ano (1996)

	CDHU	Cohab-SP	Paulicoop	Habi-SP
Unidades Habitacionais	20.087	915	1.100	3.450 *

* Referente a 1997.

Indicador 8. Número de funcionários da instituição/número de casas produzidas

A Tabela 124 apresenta a relação entre o número de funcionários e de unidades habitacionais concluídas, no ano de 1996, para Cohab-SP,

CDHU, Habi-SP e Paulicoop.

TABELA 124 – Número de funcionários por unidades habitacionais concluídas no ano de 1996

Instituição	Unidades habitacionais concluídas em 1996/ Número de funcionários	
CDHU		19,8
Cohab-SP	1,8	
Habi-SP*	17,25 *	
Paulicoop		13,75

* Referente a 1997.

Uma análise acurada deste indicador deve levar em conta que os processos produtivos contam, muitas vezes, com recursos humanos que não são “funcionários” ou “empregados fixos” da empresa, principalmente quando a provedora é privada.

Uma primeira análise desta Tabela mostra que a CDHU, além de ser notadamente a empresa mais eficaz, é ainda apontada como sendo a mais eficiente administrativamente, no que concerne à quantidade de funcionários envolvidos na produção.

No caso da Cohab-SP, por outro lado, dado o valor muito baixo para a relação quantidade de unidades produzidas por funcionário, a análise da Tabela 124 indica a existência de problemas relacionados à eficiência administrativa da empresa.

No que concerne à Habi-SP, entretanto, os resultados deste indicador mostram uma condição de eficiência quase tão favorável quanto à da CDHU.

Indicador 9. Valor da Receita anual total da empresa/unidade habitacional produzida

Para este indicador só foram obtidos resultados para CDHU, Cohab-SP e Habi-SP. Estes valores são R\$ 31.327,00 – R\$ 629.265.416,00/20.087 unidades para CDHU; R\$ 316.235,78-R\$ 289.355.742,13/915 unidades para Cohab-SP, e R\$ 31.998,68 – R\$ 110.395.455,00/3.450 unidades para Habi-SP. Deve-se lembrar que o dados aqui utilizados para a análise da Habi-SP referem-se a 1997.

Este valor, encontrado no caso da Cohab-SP, que mostra a alocação de R\$ 316.235,78 (trezentos e dezesseis mil, duzentos e trinta e cinco reais e setenta e oito centavos) para cada uma das unidades habitacionais produzidas, indica a provável existência de uma ineficiência financeira ampliada na Cohab-SP. Entretanto, há que se considerar a hipótese de que uma quantidade maciça de recursos tenha sido investida em construção de edificações ainda não finalizadas e que, desta forma, não foram contabilizadas nesta relação insumo financeiro x quantidade do produto.

Aliás, todos os valores que aparecem no indicador 9 neste item e no

item Caracterização dos Agentes servem apenas como uma “indicação” da relação insumo financeiro x quantidade produzida. Uma avaliação mais fidedigna deve, necessariamente, incluir dois fatores: 1) a produção ainda não concluída, como já mencionado e 2) a possível existência de qualquer outro tipo de produto que consuma recursos, como, por exemplo, as obras de urbanização ou mesmo de infra-estrutura urbana custeadas pela provedora.

Síntese da comparação entre os Agentes

– Quanto aos objetivos e metas

No que concerne ao objetivo genérico das provedoras, não há nenhum fato relevante a ser acrescentado. Todas apresentam objetivos teóricos genéricos, relacionados com a idéia de prover habitação para as camadas da população com problemas de acessibilidade financeira. Há uma única exceção, como já dito anteriormente, que é a Habi-SP, que estabelece para o Cingapura um objetivo específico, ou seja, melhorar os assentamentos ditos subnormais da cidade de São Paulo, utilizando uma estratégia definida.

Admitindo-se, entretanto, que a “meta” teórica de toda e qualquer provedora de habitação popular é atender ao maior número possível daqueles que demandam, a Tabela 125 foi elaborada de maneira a mostrar qual o percentual que os candidatos efetivamente atendidos representam do total dos candidatos.

Os dados expressos na Tabela 125 ratificam, por um lado, que a CDHU é, comparativamente, a mais eficaz de todas as provedoras analisadas: ela atende a 4,32 % dos inscritos e, por outro, que há problemas com a Habi-SP, assim como com a Cohab-SP, no tocante a sua eficácia. Os valores para a Paulicoop também parecem baixos, considerando-se o fato de que se trata de uma instituição de caráter privado, à qual, devido a razões de mercado, teoricamente interessaria ter o maior número de “clientes” possível.

Tabela 125 – Relação entre o número de usuários inscritos e os efetivamente atendidos ao ano pela instituição, no ano de 1996

Instituição	Usuários atendidos (%)
CDHU	4,32
Paulicoop*	8,60
Cohab-SP	0,71
Habi-SP **	0,64

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

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

– Quanto à estrutura administrativa

Os dados coletados permitem observar que a estrutura administrativa não está diretamente relacionada com o “alcance dos objetivos” das provedoras. A Cohab-SP possui uma estrutura composta de 484 funcionários, e é a provedora que está mais distante da realização das suas metas. A CDHU, que tem uma grande estrutura e produção, tem, também, problemas com o atendimento amplo da demanda. A flexibilidade do setor privado, entretanto, permite que a Paulicoop, por exemplo, procure adequar sua estrutura às necessidades da provisão.

– Quanto aos recursos financeiros

No que concerne aos recursos financeiros, um Indicador aqui analisado é a fonte para esta primeira aproximação: a relação recursos despendidos/unidades habitacionais produzidas.

Para três dos cinco casos estudados, os valores encontrados para a relação entre recursos gastos e unidades produzidas é muito alto.

– CDHU: valor do recurso despendido por unidade é maior que o custo da unidade. Uma indicação de problemas com a eficiência financeira.

A CDHU gastou, no ano de 1996, cerca de R\$ 31.327,00 (trinta e um mil trezentos e vinte e sete reais) por unidade habitacional. Na conclusão geral deverá ficar claro que este valor, comparado com aqueles da construção civil de baixo padrão no país, expressos por de publicação do Sinduscon, é considerado alto. Além disto, o problema com a eficiência financeira da CDHU aparece quando comparamos este valor com os custos das unidades habitacionais produzidas por ela, expressos na Tabela 118. Os custos das unidades habitacionais produzidas pela CDHU variam de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais) para o Mutirão, a R\$ 23.130,44 (vinte e três mil, cento e trinta reais e quarenta e quatro centavos) para os apartamentos do modo Empreitada Global.

– Na Cohab-SP, uma cifra de valor exorbitante despendida por unidade: R\$ 316.235,78 (trezentos e dezesseis mil, duzentos e trinta e cinco reais e setenta e oito centavos). Esta é uma forte indicação da existência de problemas com a eficiência administrativa.

No caso da Cohab-SP, o surpreendente valor de R\$ 316.235,78 (trezentos e dezesseis mil, duzentos e trinta e cinco reais e setenta e oito centavos), gastos por unidade habitacional produzida no ano de 1996, é uma “forte” indicação de problemas com a eficiência financeira da empresa. É interessante, também neste caso, comparar o valor acima com os custos das unidades habitacionais produzidas pela Cohab-SP, expressos pela Tabela 118. Eles variam de R\$ 7.484,14 (sete mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais e catorze centavos) para a unidade produzida pelo Mutirão sem infra-estrutura, até R\$ 25.361,07 (vinte e cinco mil, trezentos e sessenta e um reais e sete centavos) para a unidade produzida pelo Plano Empresário com infra-estrutura.

É possível que a ineficiência financeira indicada pelas cifras acima seja conseqüência de problemas administrativos – isto é, da eficiência administrativa – gerados, talvez, pela manutenção de um corpo de funcionários muito grande em um período de pouca produção da empresa. Além disso, é provável que parte dos funcionários estejam envolvidos com a gestão do estoque existente.

As razões para os dois fatos – 1) manutenção do corpo técnico e 2) baixa produção – requerem uma análise aprofundada, uma vez que, ao contrário do que ocorre nas empresas privadas, as públicas são as mais afetadas por aspectos legislativos tais como a estabilidade empregatícia de funcionários públicos, até há pouco garantida pela Constituição, e pela dinâmica do jogo político partidário, como o abandono de Modos de Provisão que se tornaram signos de administrações passadas.

– Modo Cingapura – Habi-SP. A mesma situação genérica para as Provedoras, repetida em um modo específico.

Este mesmo fato indicador de problemas de eficiência financeira que aparece para a CDHU e Cohab-SP, isto é, de haver recursos despendidos por unidade habitacional maiores que o custo unitário da unidade, se repete, especificamente, para o Modo de Provisão Cingapura da Habi-SP. Os números da Tabela 118 vis-à-vis aqueles referentes aos recursos despendidos permitem observar o seguinte quadro: por um lado, o modo de provisão Cingapura concluiu, em 1997, 3.450 unidades habitacionais, com um recurso de R\$ 110.395.455,00 (cento e dez milhões, trezentos e noventa e cinco mil e quatrocentos e cinquenta e cinco reais), equivalente a R\$ 31.998,68 (trinta e um mil, novecentos e noventa e oito reais e sessenta e oito centavos) por unidade habitacional concluída; por outro, o valor indicado na Tabela 118 para o custo da unidade habitacional (neste caso para o empreendimento selecionado), para este modo, é R\$ 21.165,59 (vinte e um mil, cento e sessenta e cinco reais e cinquenta e nove centavos).

Como já mencionado, esta análise serve apenas como uma primeira aproximação de avaliação do problema. Uma análise mais aprofundada requer, necessariamente: 1) a confirmação de que a empresa se dedica, exclusivamente, à produção de unidades habitacionais. Há casos, por exemplo, nos quais a empresa dedica-se também a obras de urbanização, inclusive de implantação de infra-estrutura; e 2) a observação da possível existência de unidades em processo de produção – em que já foram efetivamente despendidos recursos –, mas que não estão ainda concluídas, e desta, não são computadas no cálculo da relação dos recursos despendidos por unidade habitacional produzida.

Conclusões em relação ao processo

Uma avaliação comparativa dos seis modos de provisão estudados deve considerar que a maioria desses modos busca, cada um, o atendimento de segmentos díspares da população. Portanto, essas demandas com características diferenciadas – quanto à qualidade, assim como à quantidade – geraram modos de provisão de vários formatos. Ainda assim, foi possível comparar a efetividade desses modos, segundo os parâmetros de eficácia, ou seja, quanto produz, e eficiência, isto é, a qualidade da produção.

Com relação aos modos de provisão, foi possível observar que modos semelhantes podem ser realizados com maior ou menor competência.

Os modos Plano Empresário da Cohab-SP, Empreitada Global da CDHU e Cingapura da Habi-SP têm um formato semelhante que se caracteriza pela 1) construção das unidades pela iniciativa privada e 2) financiamento da construção, assim como da compra, pelo Estado. Estas características, dada a quase axiomática eficácia do setor privado e a esperada disponibilidade de recursos do Estado para a habitação popular, gera a expectativa de quantidade avantajada de produção. Embora isto se verifique no Empreitada Global, não ocorre no Plano Empresário, nem no Cingapura.

No caso do Cingapura, embora exista o objetivo prioritário – estabelecido pelo Prover (Programa de Verticalização de Favelas) – de produzir grandes quantidades, a ideologia relacionada à manutenção da população de assentamentos subnormais no mesmo local, parece representar um empecilho para a produção em escala. Isto se deve ao fato da necessidade de prover abrigo à população local até que a obra seja executada.

A grande diferença de resultados entre modos com propostas semelhantes, como o Plano Empresário, a Empreitada Global e o Cingapura, indica que não é a forma do modo, isoladamente, que determina sua eficiência ou eficácia. Fatores externos diversos, como a existência de uma fonte de recursos perene, ou de dificuldades físicas e geográficas, podem interferir no desempenho do modo.

– Relação entre as instituições e os Modos de Provisão

Um aspecto que interessa observar é a complexa relação entre os modos de provisão e as provedoras que os implementam. A Cohab-SP, assim como a CDHU, tem modos de provisão que utilizam o sistema de mutirão, e sistemas onde a iniciativa privada realiza a construção sob controle do Estado.

– Os Modos Mutirão

Os programas Mutirão da Cohab-SP e da CDHU são respostas a demandas específicas da sociedade civil organizada em associações formais,

previamente instituídas.

Para avaliar comparativamente estes dois modos Mutirão e o papel de cada um deles dentro das respectivas provedoras, é interessante observar o valor percentual, em relação aos valores totais das provedoras, 1) da produção, ou seja, o número de unidades, vis-à-vis 2) dos recursos utilizados. Isto não só demonstra qual o modo de provisão mais eficiente entre os dois casos, mas também qual a posição, no que tange às prioridades, dos modos nas provedoras.

No caso da CDHU, em 1996, destinou-se aproximadamente 10% do orçamento desta provedora para o Mutirão e a produção foi de cerca de 15% do total de unidades habitacionais concluídas naquele ano.

Na Cohab-SP, menos de 3% do orçamento foi destinado ao Mutirão, e aproximadamente 14% do total de unidades concluídas foram executadas através dele. Estes valores para a Cohab-SP devem ser analisados considerando-se o fato de que o sistema de Mutirão era um dos principais projetos da administração municipal anterior e está, apenas, sendo concluído. Sendo assim, é possível inferir que, anteriormente, em geral, os recursos destinados aos modos eram mais volumosos.

Observa-se que tanto na Cohab-SP quanto na CDHU os valores percentuais para a produção dos Mutirões são baixos. A razão para isto pode estar na maior complexidade do processo em consequência da 1) organização da sociedade civil necessária para a efetivação do modo e de 2) maior número de instituições envolvidas que assumem, separadamente, atividades como planejamento, controle, gerenciamento técnico e a realização do empreendimento.

– Mutirão Cohab-SP: Um exemplo de Modo de Provisão bem sucedido implementado por uma Provedora com problemas

Embora o Mutirão seja um modo cuja produção representa apenas uma pequena porcentagem do número total de unidades construída pela Cohab-SP, ele se destaca, como ficou claro anteriormente, no que concerne à eficiência financeira e administrativa. Consegue produzir com preços baixos e utiliza, também, uma pequena quantidade de funcionários da Provedora.

Isto demonstra que em certos casos é possível ocorrer a desvinculação entre o desempenho de um Modo específico e de sua Provedora.

– Os Modos Plano Empresário e Empreitada Global

Nos Modos Plano Empresário e Empreitada Global, o processo é legitimado através de licitações, em que são definidos parâmetros e regras claros. Sendo assim, a expectativa nestes Modos é de que a ação da Provedora Principal fosse simplificada. Embora isto ocorra na CDHU, não é evidente na Cohab-SP.

– O Modo Cooperativa – Paulicoop

Na Paulicoop, o processo de provisão é simplificado pelas decisões centralizadas. A maior dificuldade deste modo, entretanto, está na realização das atividades de licenciamento.

– Quanto às etapas consideradas na provisão

São nove as etapas utilizadas nesta análise final do Processo de Provisão: 1) acesso, 2) provisão de terras, 3) provisão de projetos, 4) construção, 5) licenciamento da obra, 6) financiamento da obra, 7) fiscalização, 8) financiamento do mutuário e 9) entrega. Duas apresentam especificidades que sugerem a necessidade de investigação e análise mais profundas: a provisão de terras e o sistema de financiamento ao mutuário.

– Provisão de terra

As informações coletadas mostram que a provisão de terra, nos modos de provisão Mutirão – CDHU, Empreitada Global – CDHU e Mutirão – Cohab-SP, não obedece a um processo sistemático. Há um caso, por exemplo, em que a terra foi doada pela Secretaria da Saúde e outro em que foi adquirida pela associação de moradores.

Estas informações, entretanto, não permitem uma análise mais aprofundada da provisão de terras, no que concerne a aspectos tais como a variabilidade de preços, a forma de aquisição ou a sua importância para que a provisão se efetive.

Há algumas alusões interessantes, como à suposta existência de um “Banco de Terras” – que aparece em questionário que trata do Mutirão