

Observatório dos Direitos do Cidadão

acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de
São Paulo

4

Habitação na Cidade de São Paulo

Janeiro, 2002

Instituto Pólis/PUC-SP

Apresentação

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** é um instrumento para o exercício da cidadania. Seu objetivo é acompanhar e analisar a evolução das políticas públicas na cidade de São Paulo e tornar público o resultado de seu trabalho.

As iniciativas recentes de democratização da gestão municipal levaram à criação de vários Conselhos e de outros mecanismos de participação, como o Orçamento Participativo, que se propõem a estimular a participação de representantes eleitos pelas comunidades na definição, implementação e fiscalização de políticas públicas cuja responsabilidade de execução é da Prefeitura.

A existência dos Conselhos e de outros processos de participação na gestão municipal é uma conquista da sociedade que se mobilizou para criá-los e um avanço de governantes empenhados na construção de uma nova forma democrática de governar. Entretanto, sua transformação em efetivos órgãos de decisão colegiada ainda não se deu, e uma das razões para isso é que as representações eleitas da sociedade civil não detém as informações sobre a evolução do gasto público e sobre a execução das políticas em questão.

Com base nesse diagnóstico e reconhecendo a importância destes Conselhos e demais mecanismos de participação para orientar o gasto público e as políticas específicas segundo as prioridades determinadas pelas comunidades, o Instituto Pólis e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo decidiram unir esforços e criaram o **Observatório dos Direitos do Cidadão**.

A partir de agora o **Observatório dos Direitos do Cidadão** faz o acompanhamento trimestral da execução orçamentária da Pre-

feitura e das políticas de educação, saúde, moradia, assistência social e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Seus relatórios periódicos serão públicos e existirá um programa especial de capacitação e informação para as lideranças comunitárias, eleitas para atuarem nos espaços públicos de participação.

O trabalho do **Observatório dos Direitos do Cidadão** é coordenado pelo Instituto Pólis e pelo Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP e conta com a indispensável parceria dos seguintes organismos da PUC-SP: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social; Núcleo de Estudos e Pesquisas Sobre a Criança e o Adolescente; Núcleo Currículo, Estado, Sociedade.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** conta com o apoio da Fundação Ford e se beneficia também do apoio da EED ao Instituto Pólis.

Através do **Observatório dos Direitos do Cidadão** colocamos à disposição da sociedade paulistana, especialmente de suas representações coletivas e comunitárias, informações e análises que visam colaborar para uma atuação mais efetiva e propositiva de suas lideranças na construção de um governo democrático e de uma vida melhor.



PÓLIS
INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ACESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS



Instituto de Estudos Especiais - PUC/SP

Ângela de Arruda Camargo Amaral

CATALOGAÇÃO NA FONTE - PÓLIS/CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

AMARAL, Ângela de Arruda Camargo

Habitação na cidade de São Paulo. 2ª edição revisada.

São Paulo, Pólis / PUC-SP, 2002. 120p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 4)

1. Políticas Públicas. 2. Política de Habitação. 3. BNH. 4. Política de Habitação na Cidade de São Paulo. 5. Programa Habitacional. 6. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. 7. Política de Habitação para a Área Central. 8. Avaliação da Gestão Luiza Erundina. 9. Avaliação da Gestão Paulo Maluf. 10. Avaliação da Gestão Celso Pitta. 11. Avaliação da Gestão Marta Suplicy. I. Pólis. II. PUC-SP. III. Título. IV. Série.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

Editoração Eletrônica: Renato Fabriga

Capa: Bamboo Studio

Produção Gráfica: Bamboo Studio

Fotolitos: Digilaser

Impressão: Gráfica Peres

Sumário

1. Morar em São Paulo	9
2. Primeira Administração do PT em São Paulo	17
3. Gestões Maluf e Pitta	27
4. O Déficit Habitacional	35
5. O Financiamento Público - Âmbitos Federal e Estadual	43
6. A Formação de um Novo Ideário nas Políticas Públicas de Habitação	57
7. Gestão Marta Suplicy	62
8. Política para a Área Central	74
9. Desafios a Serem Enfrentados	94
Notas	107
Bibliografia	114

Habitação na Cidade de São Paulo

1. Morar em São Paulo

Para a grande maioria da população que mora em São Paulo, que constrói e mantém viva a cidade, os problemas de moradia vêm de longa data. O mercado, que sequer supre as necessidades dos setores de classe média e média baixa, não constitui alternativa para a população com baixos salários, relações de trabalho precárias e afetada por um desemprego cada vez maior. O poder público federal, estadual ou municipal, ao longo dos anos, pouco tem feito para enfrentar o problema de maneira significativa. A luta pelo acesso à terra urbanizada na cidade, com infra-estrutura e serviços de qualidade, assim como pelo acesso a financiamentos compatíveis com a capacidade de pagamento dos trabalhadores mais pobres da cidade, mantém-se e se acirra como pauta por melhores condições de vida.

O Banco Nacional de Habitação – BNH, fundado em 1964 pelo regime militar, contou com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço dos trabalhadores – FGTS, instituído em 1966. Tornou-se um dos paradigmas nacionais da produção pública de habitação popular, embora não tenha conseguido dar conta do déficit habitacional das famílias de baixa renda. Na época, o BNH ocupou a posição de segundo principal banco do país, e o maior em escala de produção e em recursos investidos. Sua dinâmica se caracterizou por financiamentos voltados à classe média e à infra-estrutura das cidades, fazendo com que o banco atuasse como

um mecanismo suplementar de concentração de renda.

Os conjuntos habitacionais produzidos pelo BNH, localizados nas periferias das cidades, caracterizaram-se pela monotonia, falta de serviços e de equipamentos, e pela falta de relacionamento com o entorno. O BNH primava por um modelo de financiamento à produção e não ao usuário, o que levou à exclusão de amplas parcelas da demanda, que não dispunham de renda mínima para entrar no sistema. As linhas de financiamento alternativas, acessíveis aos mais pobres, vigoraram mais no final da vida do Banco e representaram investimentos pequenos proporcionalmente aos demais projetos e obras financiados¹.

O conceito de déficit habitacional, em vigor na época, propunha a substituição das habitações abaixo de determinados padrões mínimos por novas unidades, o que contribuía mais para consolidar o mercado de construção, do que para resolver os problemas de moradia. A proposta de urbanizar favelas, melhorando as condições dos ambientes já construídos, em oposição à tradicional proposta de remoção, demorou muitos anos para se tornar uma alternativa reconhecida do ponto de vista das políticas públicas de habitação. Por outro lado, a terra nas cidades, provida de serviços, equipamentos e infra-estrutura, foi se tornando cada vez mais cara, levando os que não tinham recursos a lugares cada vez mais distantes e precários. A maioria da população se virou como pôde: em favelas à beira de córregos, na auto-construção de suas casas na periferia, sem orientação técnica, em lotes irregulares, nos cortiços cada vez mais adensados, em condições extremamente precárias.

Mas os problemas urbanos são também indutores de movimentos sociais que resistem e lutam para desenhar novos caminhos. A década de 70 foi marcada pela emergência vigorosa de tais movimentos urbanos, que lutavam nos bairros por infra-estrutura e serviços públicos. Na década de 80, os sem-terra da

cidade ocuparam terrenos nos grandes centros metropolitanos, tornando pública a inexistência de políticas habitacionais para os trabalhadores pobres da cidade. Neste processo de fortalecimento dos movimentos sociais, muda a situação política do país e surgem novas organizações e partidos políticos².

A mobilização popular repercutiu sobre a legislação que trata do uso do solo nas cidades. A Constituição de 1988 estabeleceu, no artigo 182, que o objetivo da política urbana é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes”. Estabeleceu também o Plano Diretor como instrumento básico dessa política. Assim, atribuiu poder aos municípios para instituir os instrumentos aptos a tal função, o que resultou na ampliação da margem de atuação do poder local, embora condicionado à regulamentação federal. A Constituição ainda previu a participação direta dos cidadãos, por meio de mecanismos de democracia direta: o plebiscito, o referendo, os projetos de lei de iniciativa popular, os conselhos e as tribunas populares, e outros canais de participação. Também ampliou o poder dos municípios em relação a diversas políticas públicas, apesar de não equacionar devidamente a descentralização de recursos necessária para sua implementação.

Em 2000, após aprovação de uma emenda constitucional, foi incluído no capítulo 6, o direito à moradia como direito social. A partir desse princípio, que coloca a habitação como um direito, entendemos que cumpre ao poder público garantir o acesso a tal instituto e, deste modo, os investimentos e a ação pública devem priorizar a habitação popular.

A forte atuação dos movimentos que lutam por moradia tem garantido a inclusão deste tema na agenda das políticas públicas. Sua intervenção permite diversificar os programas e projetos, adequando-os à diversidade física, ambiental e social de cada realida-

de. Desse modo, a parceria na realização dos projetos contribuiu para a consolidação e permanência dos resultados conseguidos.

Dados gerais da situação de São Paulo

Apesar de São Paulo ser uma das maiores cidades do mundo, a maior da América Latina, ter a maior concentração de segmentos de alta renda do país, ser um centro de referência cultural, de negócios e de produção de riqueza, a maior parte de sua população mora e vive mal há muito tempo. Para muitos paulistanos, as condições de vida e de moradia têm se agravado. Os problemas de moradia da cidade devem ser mais bem conhecidos e analisados, dadas suas características e dimensões específicas.

A cidade teve uma explosão demográfica a partir do início do século XX até a década de 70. Ao longo desse tempo, vivenciou situações diversas no que se refere à moradia da população de baixa renda.

Taxa de Crescimentos do Município de São Paulo entre 1872 e 2000

Anos	1.872	1.890	1.900	1.920	1.940	1.950	1.960	1.970	1.980	1.991	2.000
População	31.385	64.934	239.820	579.033	1.326.261	2.198.096	3.666.701	5.924.615	8.493.226	9.646.185	10.405.867
Taxa de crescimento % ¹	4,1	1,4	4,5	4,2	5,2	5,3	4,9	3,7	1,2	0,8	-

Fonte: IBGE, Censos Demográficos – elaboração: PMSP – Prodam 2001.

1. Taxa de Crescimento Geométrico Anual

No início do século XX, período de grande crescimento da cidade, uma das formas mais comuns de habitação da classe trabalhadora era os cortiços, embora fossem condenados, proibidos e ameaçados de demolição. Em 1904, estimava-se³ que um terço das habitações paulistanas, cerca de 8.100 moradias, era de cortiços. As mudanças na lei do inquilinato, em meados dos anos 40, contribuiu para que a moradia de aluguel deixasse de ser uma alternativa para grandes parcelas de trabalhadores da cidade. O lote de periferia, sem infra-estrutura adequada⁴, foi se tornando, ao longo dos anos, a alternativa mais concreta para os trabalhadores urbanos. Com isso, foi se construindo uma cidade espalhada, repleta de vazios urbanos entre o centro e os loteamentos em expansão. Nas periferias, a maioria da população erigiu suas casas no sistema de autoconstrução, com ajuda de parentes e amigos. Já as favelas surgiram em São Paulo na década de 40⁵ e representavam uma resistência dos inquilinos em deixar as áreas mais centrais e mudar-se para as periferias. Localizadas em terrenos municipais, as favelas, em 1973, eram habitadas por 1,06% dos paulistanos.

A partir do final da década de 70, quando o lote urbano da periferia ficou cada vez mais inacessível aos trabalhadores, o número de favelas⁶ aumentou de maneira significativa na cidade. De acordo com o censo, em 1991 São Paulo possuía 2,5 mil favelas, totalizando 3 milhões de habitantes, que correspondiam a cerca de 30% da população da cidade naquela época. A falta de registros históricos dos loteamentos clandestinos da cidade dificulta o dimensionamento deste problema ao longo do tempo.

Assim, a urbanização de São Paulo se deu mediante a produção e reprodução estrutural de vastos territórios de exclusão social, significando que largos setores da população foram

impedidos de partilhar das potencialidades econômicas e de desenvolvimento humano que a cidade oferece. A inserção precária, que caracteriza vastas porções de área ocupada, correspondentes às atuais periferias, aos cortiços e às favelas, constitui uma forma de construção social que produz e aprofunda situações de risco.

Alguns dados da pesquisa sobre as condições de moradia da população na cidade, realizada pela Fundação CDHU⁷, ilustram como o quadro da habitação se alterou na última década. Apesar da diminuição significativa do ritmo de crescimento da cidade, a habitação ainda é um problema para grande parcela da população, o que não condiz com a riqueza nela produzida e tampouco com os direitos a serem garantidos aos seus cidadãos. Para que o enfrentamento desse problema não fique relegado a um horizonte muito longínquo, as pessoas que moram em condições precárias e de risco na cidade devem intervir para reverter esta situação, em vez de ficar esperando que apenas os técnicos e os políticos dêem conta do problema.

Famílias segundo condições de moradia no Município de São Paulo

Indicadores	1994	1998
Famílias com guias e sarjetas na rua de acesso à moradia (em %)	91,00	91,44
Famílias com iluminação pública na rua de acesso à moradia (em %)	96,10	93,86
Famílias com pavimentação na rua de acesso à moradia (em %)	90,60	92,86
Famílias em moradias com grau de salubridade insatisfatório (em %)	25,60	22,96
Famílias em moradias com grau de salubridade satisfatório (em %)	74,40	77,04
Famílias em moradias alugadas (em %)	26,40	23,98
Famílias em moradias cedidas (em %)	12,20	11,19
Famílias em moradias invadidas (em %)	6,20	9,16
Famílias em moradias próprias (em %)	55,20	55,68
Famílias em moradias ligadas à rede pública de abastecimento de água (em %)	99,80	99,11
Famílias em moradias ligadas à rede pública de coleta de lixo (em %)	99,00	92,72
Famílias em moradias ligadas à rede pública de energia elétrica (em %)	99,80	99,96
Famílias em moradias ligadas à rede pública de esgotamento sanitário (em %)	88,80	89,04
Famílias moradoras em apartamento (em %)	16,60	24,59
Famílias moradoras em casa de alvenaria isolada (em %)	38,70	30,16
Famílias moradoras em casa de alvenaria frente/fundos (em %)	34,20	32,01
Famílias moradoras em barracos isolados e favelas (em %)	5,60	8,81
Famílias moradoras em cortiços (em %)	4,90	4,43
Famílias proprietárias de moradias autoconstruídas (em %)	25,70	22,48
Famílias proprietárias de moradias compradas (em %)	52,80	57,87
Famílias proprietárias de moradias construídas por terceiros (em %)	11,30	8,24
Famílias proprietárias de moradias herdadas (em %)	10,20	11,42

Fonte: Fundação CDHU, 2000

Apesar de haver melhora no padrão geral de urbanização da cidade, expressa por alguns indicadores como, por exemplo, o percentual de famílias em moradias com grau de salubridade satisfatório, observa-se que em alguns itens a situação agravou-se e houve redução na cobertura de famílias com abastecimento de água e coleta de lixo, o mesmo acontecendo com o indicador de iluminação pública na rua de acesso à moradia. É significativo, também, o aumento de moradores em apartamento que, de 16,6% em 1994, passaram a 24,59% em 1998, trazendo novas questões como, por exemplo, o custo de manutenção de condomínio.

Da mesma forma, é surpreendente o aumento dos moradores de favelas⁸, que de 5,6% em 1994 passaram para 8,81% em 1998, um crescimento de 57,3% em apenas quatro anos. Outro indicador do aumento da precariedade dos domicílios refere-se ao aumento do percentual de famílias em moradias invadidas, que de 6,20% passou para 9,16%, crescendo 47,7% no mesmo período.

Tais dados preliminares indicam a complexidade e a dinâmica da realidade da moradia na cidade, e apontam a necessidade de novas políticas e prioridades.

Esta publicação pretende contribuir para a discussão sobre o quadro da habitação de interesse social em São Paulo nos dias atuais. Procura traçar um panorama geral dos princípios e posturas que têm configurado estes novos tempos, buscando trazer parâmetros que situem a realidade da cidade dentro de um quadro mais amplo. Resgata-se neste texto a primeira gestão do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo (1989-1992), pois ela constituiu um marco na construção de uma nova política de habitação popular na cidade, que contribuiu para ampliar as discussões sobre o tema, tanto no Estado quanto no país. Em seguida, serão brevemente aborda-

das a situação nos governos municipais que se seguiram (1993-2000) e a reação social perante os descasos dessas administrações. Depois, o quadro dos programas e os financiamentos estaduais e federais, fundamentais diante da absoluta impossibilidade do município enfrentar sozinho os problemas de habitação na cidade. Para concluir, haverá uma reflexão sobre a pauta de discussão no primeiro ano do novo governo municipal, visando identificar alguns dos principais desafios que se destacam nesse período em São Paulo.

2. Primeira Administração do PT em São Paulo

No quadro de fortalecimento dos movimentos sociais urbanos, em 1989, o Partido dos Trabalhadores é eleito em São Paulo. Sua gestão é marcada pelo compromisso de inverter as prioridades de investimento na cidade, visando atender às demandas sociais com participação popular.

A prefeita eleita, Luiza Erundina, que vinha de uma militância histórica nos movimentos de moradia, já havia se destacado no mandato de vereadora (1982-1985), pela atuação em movimentos de favelas e pela contribuição à sua organização. No governo (1989-1992) procurou priorizar o enfrentamento dos problemas sociais da maioria da população, entre eles, os relativos à habitação de interesse social, num processo de interlocução permanente com os movimentos sociais.

Nesse período, segundo Maricato⁹, a cidade apresentava 40% de sua população morando ilegalmente. Dentre 1.560 núcleos de favelas em 1987, 49,3% tinham parte de sua

área localizada à beira de córregos; 32,2% estavam sujeitos a enchentes; 29,3% situavam-se em terrenos com fortes declives; 24,2% erguiam-se sobre terrenos apresentando erosão acentuada; e 0,9% encontravam-se em áreas de depósito de lixo ou de aterros sanitários. Segundo levantamento da Secretaria da Habitação/Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo (Sehab/IPT), cerca de 12 mil famílias habitavam áreas sujeitas a desmoronamentos. Não havia cadastro dos loteamentos irregulares, o que contribuía para ocultar a dimensão do problema.

Com a eleição petista, aumentaram as expectativas do eleitorado, que esperava atendimento imediato às suas inúmeras reivindicações, segundo compromissos assumidos durante a campanha. Por outro lado, o novo governo encontrou uma máquina administrativa comprometida, funcionários despreparados e com baixos salários, infra-estrutura sucateada e muitas dívidas. Tal quadro configurou uma capacidade operacional muito restrita e incapaz de dar respostas ágeis e imediatas.

Muitos técnicos, professores universitários e militantes comprometidos com as lutas históricas dos movimentos populares por habitação e reformas urbanas foram participar da administração e muitas experiências, que já vinham sendo construídas socialmente, foram viabilizadas como programas públicos financiados pelo município.

A administração municipal do Partido dos Trabalhadores adotou os princípios de reforma urbana. Desde o início da década de 80, esses princípios vinham sendo definidos e debatidos nas áreas de habitação e desenvolvimento urbano, buscando converter os seus parâmetros gerais em ações concretas. Os principais objetivos consistiram na conquista da cidadania e no direito à habitação com qualidade ambiental.

Diretrizes do programa de habitação entre 1989 e 1992

Os princípios norteadores da política de habitação implementada pelo novo governo foram: direito à terra; direito à arquitetura; direito à cidadania; participação da população na formulação dos programas e execução dos projetos; diversificação das intervenções, reconhecimento da cidade real; redução de custos, sem perda da qualidade; estímulo à autogestão e respeito ao meio ambiente.

Bonduki¹⁰ destaca que uma das principais preocupações da Superintendência de Habitação¹¹, para mudar posturas e políticas firmemente estabelecidas no país, era a necessidade de gerar, no grave quadro habitacional da cidade, resultados concretos. Isso implicava a elaboração e execução de programas, projetos, obras, trabalho social e mobilização popular capazes de evidenciar a importância de desenvolver novos conceitos de habitação popular, interferindo no quadro de habitação da cidade e contribuindo para a formulação de uma nova política nas esferas estadual e federal.

No início do governo, a Superintendência de Habi serviu como instrumento da prefeitura na concepção e execução da política de habitação social, sendo responsável pela administração do Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal, Funaps, criado pela lei nº 8.906, sancionada em 1979. Até aquele momento, o Funaps contava com uma estrutura administrativa restrita e era supervisionado por um Conselho do Fundo. Seu objetivo consistia em financiar atendimentos individualizados. Durante a administração de Luiza Erundina, houve uma ampliação da estrutura administrativa da Superintendência de Habi, fortalecendo escritórios regionais em toda a cidade, diversificando pro-

gramas, buscando parcerias para a definição e execução da política e consolidando canais de participação popular.

A relação com o movimento popular na área da habitação foi vista como um desafio e um privilégio para a administração, por se tratar de um dos mais fortes, ativos e organizados movimentos sociais na cidade de São Paulo. “É este relacionamento conflituoso, sem dúvida, mas rico e pedagógico, aberto e transparente, que possibilita avanços e que estimula o difícil trabalho da aguerrida e compromissada equipe da Habi.”¹²

A administração deu prioridade a recursos municipais para habitação de interesse social, uma vez que os recursos federais e estaduais existentes estavam politicamente inacessíveis para a Prefeitura do Município de São Paulo. Os recursos resultantes das operações interligadas¹³ foram importantes, pois viabilizaram cerca de 6,8 mil unidades habitacionais¹⁴ para moradores em situações de risco.

O quadro da evolução do orçamento de Habi e da Sehab demonstra a inversão de prioridades realizada na gestão, possibilitando os projetos e as obras para a habitação de interesse social.

Orçamento: Evolução da Participação de Habi e Sehab, no total do OP – Orçamento-Programa da PMSP (1987/1992)

Gestão que elaborou OP	Ano OP	HABI / %	SEHAB / %
Jânio Quadros	1987	0,51	4,52
	1988	0,78	1,77
	1989	0,33	1,29
Luiza Erundina	1990	4,19	4,95
	1991	5,15	7,77
	1992	2,24	4,54

Fonte: Orçamento dos programas de 1987 a 1992, PMSP (relatório de gestão).

Os novos programas desenvolvidos e executados prezavam pela qualidade das moradias, conjuntos e obras, procurando valorizar o projeto arquitetônico e urbanístico. O objetivo era promover soluções originais, de custos mais baixos e diferenciadas, tanto do ponto de vista estético, quanto da implantação urbanística, dos processos construtivos, das tipologias e da escolha de materiais. Priorizaram-se intervenções em vazios urbanos, por meio de desapropriação de terrenos, visando à produção de conjuntos menores, inseridos na malha urbana.

Foram realizados concursos para a elaboração de projetos arquitetônicos, como no caso do conjunto São Francisco, setor VIII, ampliando a atuação profissional e melhorando significativamente a qualidade dos espaços construídos. Novos padrões urbanísticos foram discutidos, para reduzir o custo das unidades produzidas e garantir qualidade e conforto. O Decreto de Habitação de Interesse Social – HIS, publicado em 1992, consolidou essas discussões e normatizou a produção de habitação de interesse social.

Do ponto de vista da consolidação de canais de participação e controle popular, garantiu-se o direito à justiça e à defesa na luta pela terra, por meio de convênios com entidades de assistência jurídica conveniadas e remuneradas pela prefeitura, que atendiam a indivíduos e associações de moradores localizadas em todas as regiões da cidade.¹⁵ Além disso, foi criado o Funaps Comunitário, um programa que visava estimular a autogestão nos empreendimentos financiados pelo município¹⁶. O Funaps propunha a ação em parceria entre associações de mutirantes, organizações não-governamentais que prestavam assessoria técnica – ONGs – e administração pública. A proposta, que vinha sendo construída historicamente pelos movimentos de moradia, não se resumia à realização da obra em regime de ajuda mútua, mas sim a toda

gestão da produção do conjunto habitacional, desde a indicação do terreno, a definição do projeto, a realização da obra, reconhecendo e valorizando a capacidade gerencial das famílias. Para tornar viável tal programa, considerou-se que as entidades poderiam ser analisadas como “sujeito coletivo”, ou seja, como indivíduos organizados por meio de entidades juridicamente constituídas, o que permitia às associações de moradores beneficiarem-se dos recursos do fundo existente, anteriormente disponíveis apenas para situações individuais e pontuais.

O programa permitiu a construção de unidades habitacionais de boa qualidade, com área média de 60 metros quadrados, com redução do custo em torno de 50% do valor praticado pelas empreiteiras. As características marcantes da gestão da política habitacional foram o fortalecimento de novas lideranças e a possibilidade de experiências concretas de organização e gestão popular. Para muitos, foi um dos marcos do governo, com repercussão importante para além da cidade de São Paulo.

Numa cidade onde cerca de 135 mil famílias moravam em favelas, priorizar tal trabalho em áreas a serem urbanizadas era fundamental. Os projetos de urbanização consideravam o conjunto da favela e sua relação com o entorno e preservavam, na medida do possível, as edificações já existentes. Nos casos em que era necessária a construção de novas edificações, o projeto era discutido com a população envolvida. Tais intervenções, que requalificavam os espaços construídos, permitiam um menor custo por família atendida. O custo médio verificado¹⁷ no programa de urbanização era de 197 UPFs¹⁸; nos mutirões, incluindo a infra-estrutura, era de 1.200 UPFs; e nas obras por empreiteiras, cerca de 1.800 UPFs.

Segundo essa forma de atuação, o documento da posse da terra culminava um processo de qualificação habitacional. As for-

mas de execução das obras diversificaram-se, incorporando, por exemplo, mutirões com autogestão. Para as áreas mais centrais da cidade, foram formuladas propostas alternativas para os moradores de cortiços, como financiamentos para aquisição e reforma dos imóveis por associações de moradores e construção de novas moradias em áreas próximas aos cortiços, que foram desapropriadas. A secretaria desenvolveu o cadastramento dos loteamentos irregulares da cidade, dando visibilidade e definindo políticas de regularização. No entanto, processos participativos implicavam a retirada de famílias para a realização das obras de urbanização e eram muito longos, o que fazia dos quatro anos da administração municipal um prazo muito curto.

A relação com os movimentos populares foi implementada no dia-a-dia, por diferentes aspectos: indicação de terrenos, discussão de projetos, guarda das áreas desapropriadas, gestão do empreendimento, organização da população para possibilitar a urbanização de favelas, debates sobre os temas e problemas enfrentados e programas que estimulavam a autogestão do empreendimento, com a associação assumindo o gerenciamento da produção das unidades habitacionais. Na maioria das vezes, as relações eram tensas e conflituosas, com inúmeros embates e divergências, mas enfrentados e equacionados com muito diálogo. Os interlocutores preferenciais eram os movimentos e entidades de representação dos usuários. Entretanto, diferentemente das práticas políticas comuns em nosso país, as lideranças não foram incorporadas ao governo. Ao contrário, procurava-se contribuir para autonomia e fortalecimento desses movimentos, por meio de uma interlocução constante, a fim de atender às suas demandas.

Como forma de institucionalizar a participação popular, foi amplamente discutida a criação de um Conselho Municipal de Habitação Popular, debate que gerou uma proposta de articula-

ção entre conselhos regionais e conselhos temáticos, definidos de acordo com as características gerais da cidade (favela, cortiço, mutirão, população sem moradia, mutuário do fundo e questões de uso e ocupação do solo). Os conselhos seriam formados por representantes dos usuários, do governo, dos funcionários e setores da sociedade civil eleitos diretamente, que atuariam como órgãos de formulação e deliberação da política habitacional. Tal proposta gerou um decreto assinado pela prefeita, que foi bloqueado pela Câmara Municipal e não pôde ser implementado.

As dificuldades em levar adiante as propostas de alterações estruturais no planejamento urbano da cidade, apresentadas no Plano Diretor elaborado naquela gestão e inviabilizado diante da forte rejeição de setores do mercado imobiliário, impediram o estabelecimento de instrumentos importantes que avançassem no uso social da cidade.

A articulação das questões sociais na política de habitação, apesar de ser entendida como questão fundamental, enfrentou sérias dificuldades, entre elas o caráter extremamente fragmentado da estrutura administrativa da prefeitura. Assim, resultados importantes atingidos foram pontuais e alcançados a partir de reivindicações da população e esforços de setores da prefeitura, como no caso das cozinhas comunitárias, instaladas nos canteiros de obras dos mutirões e implantadas pela Secretaria Municipal de Bem Estar Social – Sebes.

Apesar da dificuldade em complementar com precisão algumas informações, o quadro seguinte apresenta um resumo das principais realizações dessa gestão, bem como as dimensões e prioridades na área de habitação de interesse social.

Universo do Atendimento em São Paulo: Período entre 1989 e Novembro de 1992

Programas ¹	Número de famílias atendidas			
	Em obras e ações em andamento	Em obras e ações concluídas	Subtotal	
			Em obras e ações contratadas na gestão	
			Subtotal por tipo de ação	Subtotal por tipo de problema
Ação em favelas Urbanização	22.581 74 empreendimentos	6.117 22 empreendimentos	28.698 96 empreendimentos	36.305
Ação em favelas Melhorias	2.033 7 empreendimentos	10.610 69 empreendimentos	12.643 76 empreendimentos	
Alojam. Provisório – Remoção/risco/apoio projetos	5.036	-	5.036	5.036
Unidades novas Mutirão autogestão ²	7.167	5.184	12.351 93 empreendimentos	27.177 Foram desapropriadas 64 áreas = 4.692.965 m ² Foi deixado um estoque de terras com possibilidade de atender a mais de 16.000 famílias.
Unidades novas Empreiteiras	10.588	3.749	14.337 61 empreendimentos	
Lote urbanizado		489 1 empreendimento	489 1 empreendimento	
Cohab – Conjuntos habitacionais	(não-disponível)	27.130	27.130	27.130
Convênios jurídicos	227.065 Convênios com 23 entidades regionais	-	-	-

Fonte: Quadro composto a partir de diversas fontes e elaborações, e por diferentes agentes promotores: Relatório de Gestão Habi/ Sehab. Quadros de informações por programas. Dissertação de Mestrado Reginaldo Ronconi, Escola de Engenharia de São Carlos/ USP, 1995, com dados do Relatório do TCM em maio de 1993. Diário Oficial do Município de São Paulo. Elaboração: Gabinete vereador José Eduardo Martins Cardoso, 2000.

1. Exceto Cohab, os programas citados faziam parte da Superintendência de Habi, responsável na Sehab pela política de habitação de interesse social.

2. Os números referem-se a conjuntos concluídos total ou parcialmente.

Algumas questões a destacar

É importante salientar que quatro anos de governo foi um tempo curto para concretizar as políticas implementadas, considerando que os recursos investidos eram exclusivamente municipais. O prazo para a maturação e execução de projetos habitacionais é relativamente longo. Nesse sentido, a capacidade de articulação e a clareza das metas a serem atingidas têm importância maior ainda. Naquele momento, talvez um dos maiores méritos tenha sido iniciar a construção efetiva de uma nova política, definida em ampla escala e com participação popular, e apresentando resultados de qualidade.

A habitação popular coloca em pauta o morar na cidade, usufruindo o que ela oferece de melhor. Isso implica resgatar diversas questões que podem e devem ser articuladas no processo de resolução dos problemas da moradia, como o uso e os cuidados dos espaços públicos, os problemas de transporte, as atividades de geração de emprego e renda, os espaços de lazer, enfim, questões que exigem ações para além da casa e dos problemas de infra-estrutura. As dificuldades de ação conjunta das secretarias para articular a administração pública, revelam a urgente necessidade de alterações estruturais para facilitar tais ações, conforme previa a proposta de subprefeituras, apresentada somente no final da gestão.

Durante todo o governo, as relações com a Câmara Municipal foram conflituosas e impediram alterações necessárias na legislação. Instrumentos importantes para a consolidação de uma nova política habitacional, como o Conselho de Habitação, foram inviabilizados. A construção de uma maneira nova de administrar a cidade encontrava sérias resistências, inclusive nas práticas clientelistas reproduzidas por parte significativa da Câmara Municipal. Entretanto, isso não impediu que a administração implementasse muitas propostas ousadas, como os mutirões autogeridos, considerados o marco de uma política construída por meio da interlocução

com os movimentos organizados. Não por acaso, os mutirões são considerados um símbolo da política de habitação daquela gestão.

Um dos pontos mais importantes da política de habitação daquele período talvez tenha sido o avanço para consolidar um vínculo da política com amplos setores dos movimentos sociais, o que contribuiu para mudar significativamente os rumos da habitação popular em São Paulo.

3. Gestões Maluf e Pitta

A administração Maluf destruiu a política municipal de habitação. Eliminou as divisões regionais de atendimento, perseguiu funcionários experientes, inviabilizando o seu trabalho, desmontou equipes técnicas e mecanismos de controle¹⁹. Cerca de 124 empreendimentos foram paralisados e se deterioraram, acarretando um criminoso desperdício de recursos públicos. Foram interrompidos os programas de cortiços e de assistência jurídica. As favelas multiplicaram-se e foram cortados os canais de diálogo com os movimentos de moradia. Os moradores de alojamentos provisórios lá permaneceram, em situação extremamente precária. A falta de uma política de habitação, no período, contribuiu para que as condições de vida de um número significativo de pessoas se deteriorassem.

Do ponto de vista da política urbana, a administração Maluf foi semelhante à de Jânio, conforme observou Rolnik: “grandes obras no vetor sudoeste, corte nos gastos sociais, cooptação de lideranças de bairro e pulverização de microinvestimentos na periferia, mediados por vereadores e outros políticos”²⁰.

A gestão malufista também foi marcada pela maneira como buscou construir uma “nova cidade” no eixo sudoeste, bem discutida por Fix²¹, que analisou a construção do prolongamento da Avenida Faria

Lima e da Avenida Água Espreada nesse período. Garantiram-se os investimentos públicos municipais para a execução da obra e a prefeitura retirou os moradores das favelas de Água Espreada, os quais tiveram de se contentar com indenizações irrisórias, passando muitos a adensar favelas das áreas de mananciais e de outras cidades vizinhas.

Sem uma política habitacional capaz de enfrentar a complexidade do problema de moradia na cidade, a iniciativa da gestão Maluf na área da habitação social foi o chamado projeto Cingapura²². A proposta de urbanizar favelas por meio de uma verticalização na própria área já havia sido usada na gestão Erundina, como no caso das favelas Água Branca e Minas Gás. No entanto, o que diferencia ambas as intervenções é o fato de na gestão Erundina a verticalização estar integrada a um plano global de intervenção e ter como princípio e modo de operação a participação dos moradores na formulação de um projeto adequado à demanda. Porém, a alternativa de verticalização implica gastos elevados e dificuldades sociais, como a manutenção das áreas condominiais. Além disso, inutiliza todo o investimento já realizado individualmente pelos moradores em suas casas, reafirmando a avaliação de que esta não poderia ser a única proposta para os moradores das favelas.

O Projeto Cingapura tornou-se a marca, o carro-chefe da ação social dos governos malufistas, uma nova referência que se caracterizou por graves problemas nos custos unitários, denúncias frequentes de irregularidades nos contratos das obras e na relação conflituosa com a população. Tais conflitos foram motivados pela ausência de uma proposta global de resolução dos problemas e pelo uso demagógico de propostas para habitação.

De uma maneira geral, os movimentos de moradores das favelas enfrentaram muitas dificuldades diante do projeto Cingapura. Ao longo das duas gestões malufistas, tiveram como saldo desfavorável o agravamento do processo de desestruturação de suas organizações e articulações. A implantação do projeto Cingapura dava prioridade à

visibilidade do próprio projeto, implantado em locais de grande circulação de veículos, preferencialmente na parte mais visível de cada favela. Sua intervenção não se dava a partir de critérios técnicos ou da gravidade da situação de cada lugar e tampouco abria espaço para a discussão e participação dos moradores das favelas.

Em 1994, foi aprovada a lei nº 11.632, que dispunha sobre a política municipal de habitação voltada a população de baixa renda. Essa lei instituiu o Fundo Municipal de Habitação e criava o Conselho do Fundo Municipal de Habitação. O prefeito vetou as alterações do projeto original propostas pelos movimentos populares de habitação e por técnicos que os apoiavam. Na composição do Conselho, por exemplo, a participação destes movimentos ficou muito restrita se comparada àquela prevista na proposta elaborada na gestão petista.

Quanto aos loteamentos clandestinos²³, destacou-se a aprovação da lei 11.775/95, que permite a regularização de loteamentos implantados de 1972 a 1994, elaborado sem a participação da população, que só pôde discutir o projeto na Câmara.

Em 1993, o governo suspendeu o repasse dos recursos para as associações responsáveis pela gestão de mutirões, exigindo novas prestações de conta, muitas já apresentadas e aprovadas pelos técnicos de contabilidade da prefeitura. Vários artifícios foram usados para atrasar a retomada das obras. Comentando esse período, Bonduki²⁴ destaca que a intensa mobilização das lideranças gerou uma batalha nos meios de comunicação, com o objetivo de alertar para a gravidade da situação e apontar as potencialidades do programa de mutirões. Tal visibilidade possibilitou uma repercussão da iniciativa muito maior do que a alcançada durante o governo anterior.

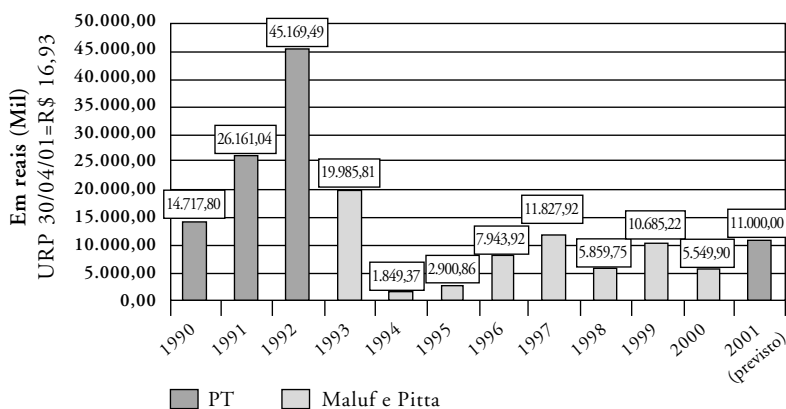
Bonduki avalia ainda que esse esforço foi de certa forma recompensado, quando da escolha do programa para integrar a seleção de práticas bem-sucedidas, apresentadas no relatório brasileiro para a II Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Huma-

nos, Habitat II, em 1996. Outra forma de recompensa pelo esforço de mobilização das lideranças foi a pressão exercida pelos meios de comunicação sobre a administração municipal e, finalmente, a retomada da liberação de recursos da prefeitura para a continuidade das obras, ainda que em ritmo lento.

O programa de mutirões tornou-se uma das únicas iniciativas da administração Erundina que continuaram a existir nas gestões seguintes. Os mutirões mantiveram-se organizados e articulados de maneira independente, e o Fórum dos Mutirões foi mantido como instância de discussão, decisão e troca de informações entre as associações.

O quadro da liberação de recursos para os mutirões ilustra a prioridade do programa nas diferentes gestões da prefeitura. E também como se conseguiu retomar as liberações de parcelas para os mutirões nas gestões malufistas, a partir da luta dos movimentos, mesmo que de forma descontínua e desacelerada.

Liberação de Verbas por Sehab e Cohab: Período entre 1990 e 2001



Fonte: Elaborado pelo gabinete do vereador José Eduardo Martins Cardoso, 2000, e atualizado pelo gabinete do vereador Nabil Bonduki, 2001. Diários oficiais do município de SP.

Nota: URP = valor de referência informado pela CEF, que equivale a UPF, referência padrão dos convênios assinados de 91 a 93, que deixou de ser calculada pelo Banco Central em agosto de 1994.

O quadro seguinte apresenta os números relativos à produção de unidades habitacionais nas três últimas administrações. Destacam-se a diminuição de unidades produzidas no período Maluf-Pitta e a menor metragem e maior custo dos apartamentos do Cingapura, em comparação com as moradias construídas por sistema de mutirão.

Quadro de Dados Físicos¹ – Habitação no Período entre 1989 a 1999

Programas	1989-1992	1993-1996	1997-1999
Moradias concluídas em conjuntos habitacionais por mutirão ²	7.167	(³)	(³)
Moradias iniciadas em conjuntos habitacionais por mutirão ²	5.184	(³)	(³)
Moradias em conj. habit. por empreiteira p/ moradores de favelas	3.749	-	Não consta
Procvav – assentamento de famílias	-	232	1.264
Cohab – Conjunto habitacional	27.877	Não consta	Não consta
Prover – Cingapura	-	5.468	12.774
Total de unidades novas	43.977	5.700	14.038
Urbanização de favelas e obras pontuais de melhorias ⁴	36.305	Não-disponível	Não-disponível
Total de famílias atendidas	55.343	Não-disponível	Não-disponível
Custo de unidade mutirão (valor aproximado R\$)	10.000 (casas) a 13.300 (apartam.) – média 60 m ²		
Custo de unidade Cingapura (valor aproximado R\$)	20.000 a 25.002 (apartam.) – média 42 m ²		

Fonte: Quadro composto a partir de diversas fontes e elaborações e por diferentes agentes promotores.

1. Diário Oficial do Município – Sehab, dados elaborados pelo gabinete do vereador José Eduardo Cardoso, 2000.

2. Informação citada na Dissertação de mestrado de Reginaldo Ronconi. Fonte: relatório TCM, maio 93.

3. Apesar de terem sido assinados novos convênios entre 1993/1999, nenhuma nova unidade teve início neste período.

4. *Informação do relatório de gestão de Habi/Sehab. 1992.*

A atuação dos movimentos de moradia

É importante destacar que este período também foi marcado pelo enfrentamento dos movimentos de moradia com os governos estaduais e federais, dos quais cobravam as responsabilidades sobre os problemas da habitação popular na cidade de São Paulo e de todo o país.

A União dos Movimentos de Moradia²⁵, que havia realizado uma grande manifestação no palácio do governo do Estado, em 1992, exigindo moradia, assinou, em 1993, os primeiros convênios do programa Mutirão com o CDHU — Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo. A UMM manteve-se presente como um dos principais interlocutores na formulação e luta para implementação dos programas e projetos do governo do Estado.

O movimento de habitação também cresceu em âmbito nacional, contando com a participação da UMM. Estruturou-se em mais cidades, realizando atividades e pautas conjuntas. Merece destaque a luta pelo Fundo Nacional de Moradia Popular²⁶, que nasceu na UMM/SP. Após intensa discussão e articulação com diversas associações, ONGs, entidades e pessoas, coletou quase um milhão de assinaturas e concretizou o que foi o primeiro projeto de lei de iniciativa popular, encaminhado ao Congresso Nacional em 1992.

O projeto de lei nº 2.710 apresenta a proposta de criação de um Fundo Nacional de Habitação Popular, com um Conselho Nacional para gerir uma política de habitação para o país. Como avalia Paz²⁷, foi um momento importante, que demonstrou para toda a sociedade a capacidade de formulação e proposição dos movimentos populares. A partir desse momento, os movimentos estavam credenciados para o debate público, como sujeitos reconhecidos no processo de decisão legislativa e executiva no plano

federal. Esse processo de elaboração, apresentação e encaminhamento da lei do Fundo Nacional de Habitação Popular também foi importante pela repercussão interna aos movimentos de moradia, permitindo a construção de um sujeito coletivo e capaz de intervir na cena pública.

Nesse mesmo sentido, as caravanas nacionais para Brasília têm dado visibilidade e colocado em pauta a questão da habitação, ao levar representantes de entidades e lideranças de todo país para a realização de manifestações públicas, audiências com representantes do governo e do Congresso Nacional. Há muito tempo, os movimentos vêm reivindicando não só o direito à moradia, mas à cidade, participando ativamente das lutas pela reforma urbana e de outros movimentos sociais no país, como a Central de Movimentos Populares, fundada em 1993. Em seu congresso de fundação, a Central definiu como eixo de atuação a luta pela reforma urbana e pela cidadania. Tem tido um papel fundamental no cenário nacional, articulando diversos movimentos sociais. Nos últimos anos, observa-se também a ampliação das relações e contatos internacionais, que motivam a troca de experiências e participação em eventos e fortalecimento de propostas.

Em 1997, os movimentos de moradia passaram a ocupar edifícios ociosos no centro da cidade de São Paulo, em função de uma conjuntura adversa: baixos salários, dificuldades nos deslocamentos e no acesso aos serviços e infra-estrutura, e falta de alternativas concretas das políticas públicas em vigor. Com tal ato, deram visibilidade a um novo momento, destacando sua luta pelo direito de morar no centro, perto dos locais onde existe mais oferta de trabalho, melhores condições de serviços e de infra-estrutura urbana. As experiências bem-sucedidas de ocupações de prédios em São Paulo logo se expandiram para outras cidades do país: Recife, Aracaju, João Pessoa, Fortaleza, Natal,

São Luís e outras cidades em Minas e Santa Catarina. Em Aracaju, 168 famílias ocuparam 14 prédios vazios há mais de nove anos e, com apoio do poder público municipal, viabilizaram programas de aquisição e reforma dos imóveis. Em São Paulo, diversos movimentos se fortaleceram, enquanto novos foram sendo formados, destacando-se o Movimento de Moradia do Centro, o Fórum dos Cortiços, a Unificação das Lutas dos Cortiços e o Movimento dos Sem-Teto do Centro, todos participantes da UMM.

Esses movimentos têm ampliado sua atuação no centro da cidade nesse período. Afirmaram-se como presença importante nas discussões e formulações dos Programas desenhados a partir de tais ocupações, inclusive no âmbito dos governos estadual e federal. Nesse processo, surgiram várias intervenções nas áreas centrais e consolidadas da cidade. A CDHU implementou o PAC — Programa de Atuação em Cortiços. Na esfera federal foi implantado o PAR — Programa de Arrendamento Residencial —, na Caixa Econômica Federal.

Outros acontecimentos importantes desse período foram: o seminário realizado na Universidade de São Paulo, em maio de 2000, promovido pela UMM, CMP, DCE e outras entidades da USP, cujo objetivo consistia em debater a relação entre movimento popular e universidade. O encontro tornou-se marco importante na aproximação desses setores e o Fórum Centro Vivo, fundado no mesmo ano, foi um dos frutos dos debates. Esse Fórum pretende tornar-se um local de debates e formulações sobre as questões que envolvem o centro de São Paulo, reunindo os movimentos de moradia, assessorias técnicas, estudantes, representantes das universidades, enfim, pessoas que trabalham e vivem no centro.

Esses são alguns exemplos da vitalidade e da dinâmica dos

movimentos de moradia nesse período. Apesar da hostilidade do governo municipal nas gestões Maluf e Pitta, esses movimentos buscaram novas formas de resistência e modos de articulação, gerando propostas e conteúdos novos.

4. O Déficit Habitacional

A formulação de políticas e programas sempre esteve fortemente relacionada à maneira pela qual se define o déficit habitacional, pois ele norteia e justifica as diferentes propostas de intervenção. Na época do BNH, por exemplo, avaliava-se que as habitações que não tivessem determinado padrão deveriam ser substituídas por novas. Para enfrentar o problema, acreditava-se que era necessário priorizar a construção de novas edificações. Segundo tal avaliação, as moradias precárias em favelas, sem infraestrutura adequada, deveriam ser todas demolidas. Programas orientados por essa avaliação contribuíram muito mais para a indústria da construção civil, do que para o enfrentamento dos problemas mais graves de moradia.

Diversos trabalhos foram elaborados questionando essa abordagem. Baseados neles, foram construídos importantes instrumentos, que permitiram uma aproximação da complexa realidade da situação habitacional no país. Os estudos contribuíram ainda para a formulação de novas propostas e programas, mais adequados às diferentes situações existentes. Em 1993, Prado e Pelin²⁸ publicaram um trabalho, distinguindo o conceito de déficit, segundo três tipos diferentes: *déficit por moradia conjunta*, *déficit por moradia precária* e *déficit por moradia deficiente*, separando-os por região e por faixa de renda.

Em 1995, a Fundação João Pinheiro²⁹ realizou um estudo, contratado pelo governo federal, no qual elaborou novos conceitos de déficit, relacionados à implantação da nova política habitacional, os quais também foram resultado de décadas de luta contra as remoções de favelas, e em favor do reconhecimento da chamada “cidade real”, em contraposição à “cidade legal”. O conceito de déficit passou a contemplar e reconhecer práticas populares, considerando a autoconstrução e as favelas como formas legítimas de inserção urbana. Distinguiram-se as deficiências das moradias e se reconheceu que, nem todas aquelas que desobedeciam aos padrões legais, precisariam ser repostas. Nesses casos, tais habitações exigiriam outros tipos de atendimento, como a urbanização de favelas, tipo de intervenção que consolidava as ocupações existentes e promovia melhoria de acessos, circulação e infra-estrutura já existentes. As necessidades habitacionais foram desmembradas em três categorias: demanda demográfica, inadequação das moradias e déficit habitacional. Foram estabelecidos padrões mínimos de moradia, incluindo saneamento e infra-estrutura urbana. Com isso, a definição de propostas específicas e a prioridade para cada tipo de intervenção pôde ser feita de forma mais objetiva e transparente.

O trabalho realizado pela Fundação João Pinheiro permanece como marco de referência. Os dados sobre o perfil do déficit habitacional no Brasil, apresentados na tabela seguinte, apontam a dimensão do problema por categoria, assim como as faixas de renda mais atingidas. Podemos ressaltar dois dados: o número significativo de situações em que a prioridade é a melhoria das condições de habitabilidade, e não a substituição por novas construções; e a concentração do déficit nas faixas mais pobres da população.

Déficit habitacional no Brasil – 1995

Déficit habitacional no Brasil – 1995	Nº moradias
Déficit quantitativo na área urbana	4,0 milhões
Déficit quantitativo na área rural	1,6 milhão
Moradias sem infra-estrutura	5,6 milhões
Moradias com infra-estrutura inadequada	5,0 milhões
Moradias inadequadas por adensamento excessivo	2,4 milhões

Nota: Os números das moradias inadequadas não podem ser somados.

Fonte: FJP 1995- Censo 1991.

Déficit quantitativo de habitação na área urbana no Brasil segundo faixas de renda – 1995

Faixa de renda em salários mínimos	% pop. total
0 a 2 salários mínimos	55,18%
2 a 5 salários mínimos	29,13%
Subtotal de 0 a 5 salários mínimos	84,31%
Mais de 5 salários mínimos	15,69%
Total	100%

Fonte: FJP 1995 – Censo 1991.

A discussão sobre o déficit habitacional tem se ampliado no Brasil. Novos trabalhos vêm tentando avançar nessas abordagens, como o do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Instituto de Políticas Públicas e Urbanas (IPPUR), da UFRJ³⁰, e do Projeto Moradia³¹, desenvolvido pelo Instituto Cidadania. No final de 2000, a Fundação João Pinheiro apresentou relatório atualizado. Uma vez que esses estudos são relativamente recentes, ainda não está disponível a desagregação para todas as cidades do país, um trabalho que precisará ser desenvolvido para identificar com maior clareza os problemas e as necessidades de cada local.

Para a realidade da cidade de São Paulo, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, IPPUR, desenvolveu um trabalho a partir dos dados do Censo de 1991, apresentados no quadro a seguir.

Déficit Quantitativo (Necessidade de Construção de Novas Moradias) na Cidade de São Paulo – Censo 1991

Região	Total de domicílios urbanos duráveis	Déficit quantitativo urbano		Déficit quantitativo urbano		
		Habitação precária urbana	Coabitação familiar urbana	Total	% em rel. ao total de domicílios	% em rel. ao Estado
SP capital	2.358.684	27.095 (sendo 20.690 = 76,36% tem renda de 0 a 5 sal. min.)	146.735 (sendo 70.676 = 48,17% tem renda de 0 a 5 sal. min.)	173.830 (sendo 91.366 = 52,56% tem renda de 0 a 5 sal. Min)	7,37%	23,58%

Fonte: FJP e Observatório IPURR/UFRJ-FASE, dados Censo 1991.

Elaboração: Will Robson Coelho, 2001.

A precariedade habitacional dos moradores mais pobres da cidade é caracterizada com a informação de que, naquela data, 48,17% das moradias ocupadas por mais de uma família, assim como 76,36% das moradias precárias da cidade, eram habitadas por famílias que recebiam até 5 salários mínimos. Estas famílias, como já foi dito, não conseguem acessar ao mercado formal para aquisição de uma nova unidade habitacional, e encontra dificuldades para se encaixar nas linhas de financiamento disponíveis para este fim.

Situação das Moradias na Cidade de São Paulo – Censo de 1991

Local	Total de domicílios urbanos duráveis	Inadequação das moradias urbanas			Alugados urbanos com ônus maior que 30% da renda
		Infra-estrutura		Adensamento domiciliar excessivo	
		Carente	Inadequada		
SP capital	2.358.684	135.948, dos quais 70,37% na faixa de renda até 5 s.m.	298.635, dos quais 56,3% na faixa de renda até 5 s.m.	358.507, dos quais 54,72% na faixa de renda até 5 s.m.	180.443, dos quais 70,27% na faixa de renda até 5 s.m.

Fonte: FJP e Observatório IPURR/UFRJ-FASE. Dados Censo 1991.

Elaboração: Will Robson Coelho, 2001.

No que se refere a moradias com algum grau de inadequação, observa-se que também atingem principalmente as famílias com menor rendimento, na faixa de até 5 salários mínimos: 70,37% das moradias que apresentam carência de infra-estrutura, 56,3% das que possuem infra-estrutura inadequada e 54,72% daquelas com adensamento excessivo.

No final de 2001, a Fundação João Pinheiro divulgou novo trabalho³², apresentando os primeiros resultados da avaliação do déficit habitacional no país em 2000. Esse estudo baseou-se nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)³³ e em alguns dados divulgados pela Fundação IBGE³⁴. As informações foram analisadas com pequenas alterações metodológicas³⁵, que buscaram revisar e aprimorar o modelo metodológico anterior, de 1995. Isso significa que a comparação entre os dados de 1995 e 2000 deve ser feita com cautela.

Somente quando houver a divulgação completa dos dados do Censo será possível detalhar o déficit de municípios de maior porte. Mas alguns dos resultados, que podem ser citados como exemplos, demonstram a gravidade de algumas questões na Região Metropolitana, indicando tendências do que vem acontecendo na cidade de São Paulo nestes últimos anos.

Dentre as principais características do déficit habitacional brasileiro em 2000, o relatório da Fundação João Pinheiro estimou que a maior parcela corresponde à coabitação familiar, ou seja, mais de uma família morando na mesma casa. Para todo o país, representa 56,1% do total do déficit, quando em 1990 era de 58,2%. Para a Região Metropolitana de São Paulo, representa 61,7% em 2000, sendo em 1990 de 63,9%. Embora o percentual tenha sofrido uma pequena redução, a situação de coabitação familiar permanece como o problema que gera a maior demanda de novas habitações.

A segunda maior parcela do déficit habitacional é composta pelo ônus excessivo com aluguel, que representa 18,2% do déficit do país, sendo em 1990 correspondente a 7,2%. Na Região Metropolitana de São Paulo, representa 25,1% do total do déficit, enquanto, em 1990, este percentual era de 12,5%. Isso demonstra que o valor pago pelo aluguel pesa cada vez mais no bolso do brasileiro, e na Região Metropolitana essa situação tem se agravado.

Do ponto de vista da renda, 83,2% do déficit habitacional urbano refere-se às famílias com renda mensal inferior a 3 salários mínimos, o que em números absolutos significa 4.410.385 famílias do Brasil. Na Região Metropolitana de São Paulo, são 401.239 famílias, que representam 71,2% do total do déficit dessa região nesta faixa de renda (na faixa de 3 a 5 salários são 14,5%; na faixa de 5 a 10 são 10,4%, e na faixa de mais de 10 salários mínimos são 3,9%).

Distribuição Percentual do Déficit Habitacional Urbano segundo Faixas de Renda Mensal Familiar – 2000

Faixa de renda mensal salarial	Brasil	Estado de São Paulo	RMSP
Até 3 sal. min.	83,2	72,9	71,2
De 3 a 5 sal. min.	8,4	12,2	14,5
Subtotal de 0 a 5	91,6	85,1	85,7
De 5 a 10 sal. min.	5,4	9,2	10,4
Mais de 10 sal. min.	2	4,3	3,9
Subtotal maior de 5	7,4	13,5	14,3
Total	100	100	100

Outra informação que merece destaque refere-se ao número da população beneficiada por políticas públicas que visam equacionar o déficit habitacional: a estimativa é de 20.190.896 pessoas, o que representa 11,7% do total da brasileira. Essa estimativa indica uma piora dessa questão, pois a avaliação do período entre 1964 e 1986 era de que cerca de 27% das novas casas construídas haviam recebido algum tipo de financiamento habitacional oficial.

Apesar da inegável melhoria da oferta de um padrão mínimo dos serviços de infra-estrutura na década de 90 no país, há que se ressaltar como ainda é grande o número de domicílios (cerca de 10 milhões de domicílios no Brasil e cerca de 348 mil na Região Metropolitana de São Paulo) que ainda apresentam carências de um ou mais de um tipo de serviço básico essencial (energia, abastecimento de água, rede coletora de água, ou fossa séptica e coleta de lixo), e a situação tem piorado principalmente para os mais pobres.

O número de domicílios vagos apresentou significativo aumento, principalmente no Estado de São Paulo. Em 1991, havia 771 mil domicílios vagos, enquanto em 2000 este número subiu para 1,23 milhão, o que representa 26% do total de

domicílios vagos no país, em 2000. Na RMSP, o número passou de 377 mil, em 1991 para 652 mil, em 2.000. O quadro seguinte permite a comparação entre os dados nacionais e do Estado de São Paulo.

Situação dos Domicílios Particulares e Domicílios Particulares Vagos em 1991 e 2001

Região	1.991 (n.ºs em mil)			2.000 (n.ºs em mil)		
	Total dom. part.	Vagos	%.	Total dom. part.	Vagos	%.
ESP	8.688	771	8.87	11.699	1.230	10.51
RMSP	4.330	377	8.71	5.665	652	11.51
Brasil	31.660	2.963	9.36	44.341	4.580	10.33

Fonte: Censo 2000 e PENAD; elaboração: Fundação João Pinheiro, 2001.

Por fim, é importante destacar que os dados da cidade de São Paulo ainda precisarão de uma análise mais detalhada. Mas talvez já seja possível identificar alguns rumos e modificações no quadro da moradia nos últimos dez anos e, sobretudo, quais os novos desafios que estão sendo colocados. Por outro lado, a diferença entre as metodologias adotadas, a dificuldade do acesso aos dados e a falta de debates públicos sobre essas questões, impedem que os dados e as especificidades dos problemas sejam de amplo conhecimento, o que dificulta as avaliações e definições de prioridades.

O esforço em mostrar alguns números e as questões que eles podem suscitar, tem o sentido de indicar que iniciativas e estudos existentes. No entanto, ainda há muito a ser feito para que o quadro da situação habitacional seja conhecido e se torne efetivamente um instrumento que contribua para o planejamento e controle das políticas públicas de habitação na cidade.

5. O Financiamento Público - Âmbitos Federal e Estadual

Âmbito federal

Com a extinção do BNH, em 1986, houve uma dispersão das políticas de habitação e saneamento. Suas atribuições foram fragmentadas, distribuídas entre a Caixa Econômica Federal, o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional, que assumiram distintas responsabilidades relacionadas ao Sistema Financeiro da Habitação. Por um lado, seguiu-se um período bastante confuso de transição e desarticulação institucional, caracterizado pela criação de programas habitacionais de curta duração, com recursos do FGTS e do orçamento geral da União. Por outro, foi também um momento rico e de intensos debates entre as instituições oficiais e, principalmente, dos conselhos curadores acerca do problema da habitação. A composição do conselho curador, responsável pela gestão do FGTS, incorporou a representação da sociedade civil, contando com três representantes dos trabalhadores, três dos empregadores e seis do governo.

Maricato³⁶ destaca um dos aspectos mais positivos desse período de desmonte do sistema SFH/BNH e transição para uma nova situação de abertura política do país: a participação das Centrais Sindicais (Central Única dos Trabalhadores, Força Sindical e Contec) no destino do FGTS. Tal participação contribuiu para o início de uma mudança na gestão do Fundo, ampliando as propostas para sua utilização. Ao mesmo tempo, foi possível saneá-lo e torná-lo mais transparente, o que já vinha acontecendo desde o final da década de 80, com a inclusão de normas que visavam contribuir para sua saúde financeira.

Na década de 90, o FGTS permaneceu como a maior fonte de recursos para o financiamento dos programas e projetos de habitação e saneamento. Em 1994, por exemplo, a estimativa de participação do Fundo no desembolso para a área habitacional era de 81,85%³⁷. O fato de a remuneração das contas vinculadas permanecer abaixo das taxas de mercado, ou seja, o dinheiro ser mais barato do que em linhas comuns de financiamento imobiliário, permitiria que a captação destes recursos apoiassem o desenvolvimento de políticas sociais. Porém, o Fundo necessita assegurar o retorno integral e devidamente remunerado dos investimentos, o que cria limitações para a sua aplicação. A convivência com esse dilema, nestes últimos anos, tem levado à avaliação de que é impossível superá-lo sem a composição com recursos não onerosos, recursos a fundo perdido.

Em 1990, a Caixa Econômica Federal tornou-se o agente operador e financeiro do Fundo, com competência executiva para as aplicações de recursos do FGTS. Diversos programas foram implementados³⁸, com constantes mudanças no desenho institucional, nas atribuições e competências entre os órgãos do governo e nos fóruns de debate, como os fóruns com a Câmara Setorial da Construção Civil, em 1993. Mesmo tendo conseguido aglutinar diversos setores da sociedade para o diagnóstico e as propostas para problemas de habitação, esses debates não tiveram continuidade.

Nesta mesma década, foram aprovados programas importantes como o Habitar Brasil, com recursos do orçamento geral da União, destinados à população de baixa renda. Tais programas foram influenciados por experiências alternativas de administrações municipais, e introduziram mecanismos de descentralização e participação, como a exigência que canais institucionais de participação da sociedade civil fossem criados pelos municípios be-

neficiados. A discussão sobre déficit habitacional foi outra realização importante no período.

Em 1996, no contexto da preparação brasileira para participação no Habitat II³⁹, o governo federal apresentou um documento sobre a Política Nacional de Habitação, elaborado pela Secretaria de Política Urbana, coerente com os programas criados em 1995. Como principal alteração introduzida, foi destacada a criação de programas voltados para o financiamento direto ao mutuário final, ao contrário do tradicional financiamento à produção, como o Programa Carta de Crédito Individual e Carta de Crédito Associativa. Ambos os instrumentos oferecem recursos ao mutuário, que pode escolher o imóvel a ser construído ou adquirido, embora caiba considerar que as diversas alterações feitas desde sua apresentação tenham modificado as intenções iniciais.

Também foram implementados o Pró-moradia e o Prosanear programas de financiamento para o setor público – prefeituras, empresas de saneamento, etc. –, visando à urbanização de favelas e áreas degradadas, para atender a população com renda preponderante de até 3 salários mínimos. Porém, esses programas tiveram suas contratações paralisadas desde 6 de julho de 1998, quando o Conselho Monetário Nacional⁴⁰, mediante a resolução 2.521, suspendeu as contratações de novas operações, como medida de contenção da dívida pública. Essa suspensão impediu que os recursos do FGTS fossem utilizados nestes programas de habitação, saneamento e infra-estrutura, voltados à população de baixa renda, situação que permanece até hoje.

Algumas análises sobre os investimentos realizados com os recursos do FGTS indicam uma tendência à concentração do atendimento nas faixas de maior poder aquisitivo. Os recursos do FGTS, como já foi colocado, precisam retornar aos trabalhadores com os devidos juros e encargos. A remuneração prevista dos recursos in-

vestidos no Fundo, emprestados para a Caixa Econômica Federal financiar programas de habitação, como o da Carta de Crédito Associativo, atualmente equivale a TR + 8% de juros ao ano (o FGTS rende para o trabalhador TR + 3% de juros ao ano), taxas abaixo da remuneração praticada pelo mercado. Por um lado, esse fato permite justificar que recursos mais baratos não financiem a habitação daqueles que podem obter empréstimos no mercado financeiro e arcar com o ônus correspondente; por outro, a remuneração que ele estabelece demonstra que trabalhar somente com estes recursos inviabiliza uma política de atendimento às camadas mais pobres da população brasileira, nas quais se concentra o déficit, conforme identificou a Fundação João Pinheiro. Para essa população, não existem condições para o retorno do financiamento, a não ser que lhes sejam concedidos subsídios.

Assim, o Governo Federal divulgou, em 31 de agosto de 2001, a medida provisória nº 2.221, ainda não regulamentada, que visa “tornar acessível a moradia para os segmentos populacionais de renda familiar alcançados pelos programas de financiamentos habitacionais de interesse social, operados por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil – Bacen”. Para tanto, criou o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, a ser desenvolvido com recursos do orçamento geral da União. Neste momento, ainda não é possível vislumbrar qual será o volume do investimento real em tal programa e qual será seu alcance e sua efetividade.

Apesar dos diversos programas implementados pelo governo federal, ainda permanece um vácuo no plano institucional, pois não existe uma política clara e articulada nos diversos níveis de governo, capaz de abranger a diversidade de situações e problemas de habitação em todo o país. Pode-se interpretar que esse vazio vem ao encontro das propostas de esvaziamento das res-

ponsabilidades do Estado, tão em pauta nos nossos dias, além de contribuir para o agravamento e acúmulo da enorme dívida social. Como o mercado não é acessível, a solução dos problemas de moradia acaba se restringindo, quase que exclusivamente, ao trabalho e esforço da própria população, sem apoio financeiro ou técnico, situação que vem se perpetuando ao longo de décadas.

De outra forma, diversas experiências de gestão democrática no Brasil têm buscado tornar viáveis os financiamentos alternativos para essas demandas, experiências que privilegiam investimentos para habitação de interesse social, compostos por recursos públicos, privados e os provenientes dos próprios moradores, que participam de diversas maneiras, seja com sua capacidade administrativa, seja com recursos próprios, complementando o investimento na habitação.

Governo do Estado

Na primeira metade dos anos 80, início da gestão de Franco Montoro do PMDB, os intensos movimentos por habitação no município de São Paulo impulsionaram também o governo estadual a responder às carências sociais que se acumulavam, por meio de uma política de habitação. Contudo, o primeiro e tímido programa habitacional então proposto, o Programa Municipal de Habitação, voltou-se principalmente para os municípios do Interior. Somente em 1988, no governo de Orestes Quércia, foram comercializados⁴¹ os primeiros conjuntos de moradia no município de São Paulo.

No período entre 1987 e 1999, nas gestões Quércia, Fleury e depois Mário Covas, foram entregues pela CDHU⁴² 49.563 moradias na cidade de São Paulo, representando 19,05% da produção da Companhia naquele período, e 16,17% do total de 306.490, entregues entre 1966 e 1999. O impulso decisivo

foi dado a partir de 1990, com a aprovação da lei estadual nº 6.556, de 1989, que elevava em 1% a alíquota de 17% do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e a destinava à produção habitacional. O volume médio de recursos “carimbados” para habitação no Estado de São Paulo atingiu cerca de R\$ 500 milhões por ano. Em 1995, a lei 9.142/95, apresentada pelo deputado estadual Roberto Gouveia, do PT, determinou que 10% do valor do ICMS definido para habitação (10% do 1%) fosse destinado ao programa de mutirões, o que não tem sido cumprido. A lei 10.335/2000 estabeleceu um novo programa de crédito para compra de terra, ainda não regulamentado e implementado. Seja por problemas referentes aos questionamentos jurídicos, seja por diferentes prioridades para implantação, a ampliação e complementação dos programas têm sofrido fortes restrições.

Nas duas gestões de Mário Covas, entre 1995 e 1999, o governo entregou 142.842 unidades construídas, 66,70% (95.275 unidades) no interior, 8,98% nas cidades da região metropolitana (exceto a cidade de São Paulo), e 24,32% (34.743 unidades) na capital paulista. Dessas unidades, 16.733 foram pelo Programa Paulista de Mutirão, e as demais, por empreitada global ou integral, executadas por empreiteiras. A partir de 1995, também foram ampliadas, embora timidamente diante da enorme demanda existente, intervenções como a urbanização de favelas, iniciadas desde a gestão Montoro. A atuação predominante da CDHU continua sendo a produção de novas unidades, apesar de algumas intervenções de urbanização.

Em 1993, foi implementado o Programa de Mutirões, por pressão dos movimentos populares, que já traziam a experiência da gestão municipal de Luíza Erundina. O programa foi encaminhado com diversos problemas, tendo muitas vezes descaracteri-

zado a proposta inicial. Por pressão das ocupações realizadas em edifícios nas áreas centrais, foi implantado o Programa de Atuação em Cortiços, que previa a disponibilização de 658 unidades, mas, embora tivesse sido anunciado e amplamente debatido, não deslançou efetivamente.

Analisando a intervenção da CDHU perante o déficit habitacional por novas moradias, entre 1991 e 1999, foram entregues 232.456 novas unidades, sendo 42.874 na cidade de São Paulo, 19.702 na Região Metropolitana e 169.880 no interior. Para se compreender o impacto que essas construções causaram é preciso considerar, em 1991, o déficit habitacional do Estado, segundo o IPUUR e a Fundação João Pinheiro, de 737.260 unidades, sendo 173.830 no município de São Paulo e 197.592 na Região Metropolitana, exceto a capital, e 365.838 no interior e litoral. Portanto, as unidades entregues pela Companhia tiveram impacto bastante diferenciado nessa demanda: atenderam a 24, 66% da demanda do município; 9,97% da Região Metropolitana, sem contar a capital; e 46,44% da demanda do interior. A ausência de proporção entre a oferta de novas moradias e as reais necessidades indica que as intervenções não estão orientadas por um exame mais preciso da distribuição do déficit habitacional no Estado. O que se vê é a maior atenção aos municípios de menor porte, nos quais a carência de moradia não constitui um fator de peso no processo de exclusão social. Por outro lado, as unidades habitacionais na Região Metropolitana, além de insuficientes, têm um valor muito alto, em torno de 25 mil reais, proibitivo para a população situada na faixa de menor renda, que é a mais atingida pelo déficit habitacional.

A CDHU tem realizado seus programas por meio de operações financeiras com organismos internacionais de crédito ou da União, para projetos específicos. Sua atuação em cortiços, por

exemplo, foi financiada pelo convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Financiamentos de tal natureza viabilizaram recursos significativos, mas até agora foram pouco utilizados. Entre as fontes não permanentes, conta-se ainda com recursos orçamentários e do FGTS. As taxas de juros cobradas no retorno do financiamento são elevadas, variando de 2,5% a 5,7% no Programa Mutirão; e de 4,5% a 5,7% no Empreitada Global. Como consequência, as mensalidades são elevadas, a inadimplência é alta e grande parte da população permanece sem acesso, ou não consegue manter seus imóveis, produzidos com recursos na maioria orçamentários.

A iniciativa privada – cooperativas e outras propostas

Nos últimos anos, ampliou-se a produção das cooperativas ligadas aos sindicatos⁴³ como, por exemplo, a Bancoop, do Sindicato dos Bancários de São Paulo. Fundada em 1996, com cerca de 5.000 membros, tem o objetivo de produzir habitação para seus associados, e atua numa faixa de renda de classe média e média baixa. Outras cooperativas semelhantes foram formadas nos últimos anos, como a dos funcionários públicos da USP, que tem viabilizado seus empreendimentos com financiamento público, como a Carta de Crédito Associativa com recursos do FGTS, através da Caixa Econômica Federal. A ação dessas cooperativas é relevante porque atende à demanda de um setor que não tem opções no mercado e, muitas vezes, volta-se para as habitações de interesse social, oferecidas pelo poder público. No entanto, como a habitação de interesse social é destinada à população de baixa renda, ao incorporar parcelas da classe média dificulta ainda mais o acesso e a permanência da população de baixa renda em tais empreendimentos.

Podem ser citadas outras possibilidades da iniciativa privada, voltadas principalmente aos setores de classe média e média baixa, como o projeto Casa 1.0, cuja proposta foi apresentada em 2000, pela Fiesp/Ciesp, uma contribuição para enfrentar o déficit de habitação no país. Sem retirar o mérito da iniciativa, é importante destacar, para que seja alcançada a dimensão social do projeto, a necessidade de muitas questões serem garantidas, como o financiamento ao indivíduo, não à produção. Isso configura uma disputa de financiamento, uma vez que o dinheiro à disposição no mercado financeiro no Brasil é caro, dificultando o acesso das classes média e baixa, que disputam, muitas vezes, os recursos mais baratos existentes no mercado, como o do FGTS.

É impossível pensar que o mercado possa dar conta desse déficit, principalmente entre as parcelas mais pobres, enquanto não for alterado de maneira significativa o quadro de distribuição de renda do país e, neste contexto, a alocação dos recursos públicos ter clareza quanto às prioridades das demandas a serem atendidas.

Quadro resumo dos recursos e programas disponíveis

Nos diferentes âmbitos do governo – federal, estadual e municipal –, foram elaborados e implementados diversos programas, com seus próprios sistemas de financiamentos e critérios para seleção da demanda, compondo um mosaico complicado e pouco conhecido da maior parte da população. Entretanto, como as intervenções acontecem freqüentemente no mesmo lugar, é possível encontrar na cidade de São Paulo, por exemplo, moradias produzidas pelas esferas governamentais, sem nenhum planejamento articulado.

Não existe um banco de informações sobre os problemas e propostas para habitação que apresente um diagnóstico atualizado da situação, que pudesse ser utilizado como referência para os projetos dos diversos níveis de governo ou mesmo os da iniciativa privada. Isso cria obstáculos para a elaboração de projetos que, a partir de uma avaliação de seus impactos na cidade, na infraestrutura, no transporte coletivo e nas demandas de habitação, fossem capazes de potencializar as intervenções hoje dispersas e desarticuladas.

A seguir são apresentados os programas das diferentes esferas de governo, disponíveis para a execução de políticas de habitação na cidade de São Paulo, elaborados por ocasião da apresentação do relatório, pelo grupo de trabalho⁴⁴ encarregado da implementação do Acordo de Cooperação Técnica. Tal acordo foi celebrado em julho de 2000, entre a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, da Presidência da República, a Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo, a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de São Paulo e a Caixa Econômica Federal.

O quadro que segue mantém-se atual e apresenta a potencialidade de uma política articulada entre as três esferas de governo. No entanto, os recursos existentes não têm sido acessados e utilizados em todas as suas possibilidades, ficando muitas vezes guardados em caixa, enquanto os problemas de moradia vão se agravando na cidade. As principais alterações se referem aos programas do município que, com o novo governo, estão sendo revistos.

Diagnóstico Sintético dos Programas Habitacionais no Município de São Paulo

Órgão Responsável	Programa	Origem dos Recursos	Objetivo Principal	Faixa de Renda
União / Sedu/PR	Habitat-Brasil	OGU / OGU+ Via setor público	Atender as famílias moradoras de habitações subnormais	Prioritária 03 SM
União / CEF	CCI	FGTS	Financiar diretamente ao cidadão	Até 12 SM
	CCA	FGTS	Financiar diretamente às associações	Até 20 SM
	AP	FGTS	Financiar diretamente à construtora/ associação	Até 20 SM
	PAR	FAR	Financiar habitações para arrendamento	Até 06 SM
	Pró-Moradia	FGTS	Financiar setor público p/ programas habitacionais	Prioritária 03 SM
Estado / SH	Prolurb	Loteria da habitação	Implantar loteamentos de interesse social	Prioritária 03 SM
Estado / CDHU	Empreitada Global	Orçamento do Estado - ICMS	Implantar conjuntos habitacionais	Prioritária 03 SM
	Empreitada Integral	Orçamento do Estado - ICMS	Financiar a execução de conjuntos habitacionais	Prioritária 03 SM
	Mutirão	Orçamento do Estado - ICMS	Executar empreendimento por autogestão	Prioritária 03 SM
	PAC – Atuação em Cortiços	BID +Orçamen- to do Estado - ICMS	Executar habitações para encortiçados	Famílias moradoras
	PAF – Atuação em Favelas	Orçamento do Estado - ICMS	Atender famílias moradoras em habitações subnormais	Famílias moradoras
Município/ Sehab	Prover/ Cingapura (Habi)	FGTS + BID + Orçamento PMSP	Urbanizar as favelas	Famílias moradoras
	Procav	BID + Orça- mento PMSP	Atender as famílias – pojetos viários	Famílias moradoras
	Prover/Lote Legal (Resolo)	FGTS + Orça- mento PMSP	Regularizar loteamentos	População local
	Projeto Guarapiranga	BIRD + Orça- mento PMSP	Urbanizar e excetuar programas de sanea- mento ambiental	População local

Município / Cohab	Conjuntos Habitacionais	FMH + Orçamento PMSP	Atender à fila de espera	Fila da Cohab
	Mutirão	FMH + Orçamento PMSP	Atender aos movimentos populares	População organizada
Instituições Financeiras	SBPE	Caderneta de poupança	Financiar a produção habitacional	Média / Alta
Sector Privado	Plano 100, Fácil, Melhor, Consórcio	Autofinanciamento, Consórcio	Financiar habitações	Renda média

Obs. Não foram considerados os programas de saneamento e infra-estrutura.

Nota: Siglas utilizadas no quadro

AP – Programa de Apoio à Produção da CEF, recursos FGTS
 BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
 BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, ligado ao Banco Mundial
 CCA – Carta de Crédito Associativo
 CCI – Carta de Crédito Individual
 CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
 CEF – Caixa Econômica Federal
 COHAB – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
 FAR – Fundo de Arrendamento Residencial, administrado pela CEF
 FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
 FMH – Fundo Municipal de Habitação – lei municipal 11.632/94
 Habi – Superintendência de Habitação Popular, da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo
 ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

OGU – Orçamento Geral da União
 PAC – Programa de Atuação em Cortiços
 PAF – Programa de Atuação em Favelas
 PAR – Programa de Arrendamento Residencial
 PMSP – Prefeitura do Município de São Paulo
 Procav – Programa de Canalização de Córregos e Fundos de Vale.
 Prolurb – Programa de Lote Social Urbanizado, criado em 2000, pela Secretaria de Estado da Habitação
 Prover – Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas
 Resolo – Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo, da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo
 SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
 Sehab – Secretaria da Habitação do Município
 Sedu/PR – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República
 SH – Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo

O conhecimento dos programas, linhas de financiamento e propostas existentes deve ser acompanhado das informações sobre os recursos disponíveis e dos resultados de cada programa implementado, para que se tenha maior clareza da sua real dimensão.

No período entre 1995 e 1998, os investimentos da Caixa Econômica Federal com recursos do FGTS atingiram o montante de 9,4 bilhões de reais no Brasil. Cerca de 30% desses recursos, ou 2,7 bilhões de reais, foram destinados ao saneamento. O restante foi investido em diferentes programas de habitação, sendo apenas aplicado 1 bilhão de reais em benefício da população de mais baixa renda (até três salários mínimos).

É importante também observar quanto desses recursos foi investido no município de São Paulo, o que foi construído, o número e o perfil das famílias atendidas. Os quadros seguintes trazem informações sobre os valores e o número de unidades contratadas na cidade, de acordo com o programa e a faixa de renda.

Contratações do FGTS no Município de São Paulo, no Período 1995-1999, segundo Programa da Área de Habitação

Programas	Valor do Empréstimo e % em Relação ao Total	Número de Unidades e % em Relação ao Total
Carta de Crédito Individual	381.252.616,00 - (4,6%)	19.705 - (3,9%)
Carta de Crédito Associativa	132.104.508,26 - (1,6%)	5.725 - (1,1%)
Apoio à Produção	13.344.990,00 - (0,2%)	415 - (0,1%)
Pró-Moradia*	74.586.560,39 - (0,9%)	19.647 - (3,9%)
Total município de São Paulo	601.288.674,65 - (7,3%)	45.492 - (8,9%)
Total Estado de São Paulo	2.631.223.446,00 - (31,9%)	162.672 - (31,9%)
Total Brasil	8.238.766.867,00 - (100%)	509.352 - (100%)
% Mun. SP / Estado SP	22,85%	27,97%

* Projetos Cingapura⁴⁵ executados com investimentos do Pró-Moradia.

Fonte: CEF.

Elaboração: Heliane Furtado, 2001.

Segundo Faixa de Renda

Faixas de Renda	Valor do Empréstimo e % em Relação ao Total	Número de Unidades e % em Relação ao Total
Até 3 sm	76.935.406,09 - (12,8%)	20.402 - (44,8%)
De 3 a 5 sm	12.754.618,92 - (2,1%)	2.195 - (4,8%)
De 5 a 7 sm	41.743.885,49 - (6,9%)	3.597 - (7,9%)
De 7 a 9 sm	194.531.196,78 - (32,4%)	8.945 - (19,7%)
De 9 a 11 sm	152.907.121,07 - (25,4%)	6.456 - (14,2%)
De 11 a 12 sm	87.099.751,21 - (14,5%)	3.063 - (6,7%)
De 12 a 20 sm	35.316.695,00 - (5,9%)	834 - (1,8%)
Total município de São Paulo	601.288.674,65 - (100%)	45.492 - (100%)

Fonte: CEF

Elaboração: Heliane Furtado, 2001.

De maneira geral, os dados demonstram uma concentração dos valores investidos nas famílias na faixa acima de sete salários mínimos, que totalizaram 78,2% dos recursos do FGTS investidos no município, representando 42,4% do número total de famílias beneficiadas em São Paulo. Se esses recursos fossem aplicados na faixa de maior demanda, poderiam atender a um número maior de pessoas, e causar um impacto mais positivo na melhoria da qualidade de vida desta população.

Se fossem somados os números das unidades novas produzidas pelo município, pelo Estado e pela CEF/FGTS nesta última década⁴⁶, avaliar que a promoção pública deste período, realizada principalmente pela pressão exercida pelos movimentos populares em todas as instâncias de governo, trouxe investimentos significativos. No entanto, não foi capaz de atingir as demandas prioritárias, apresentando um custo unitário alto e em número insuficiente para o enfrentamento das demandas existentes. Tendo em vista a falta de articulação e de controle social dessas políticas, elas acabam tendo impacto quase inexpressivo nos setores que mais necessitam. E o que se vê é o aumento da população moradora de favelas e em situações precárias na cidade de São Paulo.

6. A Formação de um Novo Ideário nas Políticas Públicas de Habitação

Apesar de os governos de 1993 a 2000 na cidade de São Paulo caracterizarem-se pelo retrocesso nas políticas públicas, no restante do país esse período foi marcado pela consolidação de um novo ideário na formulação das políticas de habitação popular. Bonduki⁴⁷ considerou que a seleção das práticas de gestão urbana para o Habitat II, em Istambul, corroborou a constatação do surgimento no Brasil, nas décadas de 80 e 90, de uma nova postura diante da cidade. Foram inúmeras as propostas que inovaram significativamente o modelo que, desde o Estado Novo, havia caracterizado a política urbana do poder público. Denominado central-desenvolvimentista, esse modelo se consolidou num período de crescimento econômico com desigualdade social no país, quando o processo de urbanização se intensificou, tendo sido marcado pelo autoritarismo e centralização, desrespeito ao meio ambiente e ao patrimônio.

Entretanto, nos últimos anos, diversas cidades brasileiras vêm conseguindo enfrentar alguns dos seus problemas mais graves. Muitas das iniciativas são tomadas a partir da parceria entre o governo e a sociedade organizada, engendrando propostas viáveis, de baixo custo e de grande repercussão para a qualidade de vida de seus habitantes. Essa nova postura, que Bonduki denomina de ambiental-participativa,⁴⁹ baseia-se na descentralização, na participação popular, na parceria com organizações não governamentais, no respeito ao meio ambiente e na busca do direito à cidade. É um processo, entretanto, muito longo e só se consolida efetivamente na medida em que muitas práticas e experiências baseadas nesses princípios sejam conhecidas, avaliadas e aperfeiçoadas.

Várias cidades vêm desenvolvendo propostas, programas e ações nesse sentido, como Diadema. Apesar dos poucos recursos disponíveis, a parceria com a população impulsionou a articulação entre a política urbana e a de habitação, e logrou conquistas significativas. No Plano Diretor, aprovado em 1993, por exemplo, foram instituídas as Áreas de Especial Interesse Social — AEIS⁵¹, que garantiram o acesso à terra urbanizada para um grande número de pessoas⁵⁰. A priorização do investimento em políticas sociais e a relação estabelecida com a população fizeram a cidade, de poucos recursos e muitos problemas, reverter, em grande medida, as condições de vida da população urbana menos favorecida.

No final de 1996, o Instituto Pólis⁵¹ desenvolveu uma pesquisa qualitativa em Diadema, abordando lideranças e pessoas que haviam sido beneficiadas com a política de habitação da prefeitura e discutiu como os movimentos populares avaliavam esta política. As manifestações revelaram, tanto nas Comissões dos Núcleos Habitacionais (favelas), como nas Associações dos Sem-Terra (famílias de baixa renda que moram em imóveis alugados), haver aumentado a compreensão de que a organização popular pode ser um instrumento favorável (desejável) às conquistas de melhorias urbanas e aquisição de terras. Verificou-se um avanço da cidadania, que levou ao reconhecimento do seu papel como sujeito coletivo, bem como dos direitos correspondentes. Dentre as 194 favelas da cidade, 129 foram urbanizadas, tendo sido privilegiadas as ações em áreas de risco. Ampliou-se a coleta de lixo, melhorou-se o transporte, estenderam-se as redes de iluminação pública. Vários indicadores sociais demonstram a melhoria das condições de vida da população de Diadema, entre os anos de 1983 a 1996. A mortalidade infantil caiu de 83 óbitos em cada mil nascidos vivos, em 1983, para 23, em 1996. O número de

crimes (homicídios, tentativas de assaltos, roubos, agressões, porte de drogas e de armas), ocorridos entre 1991 e 1994, baixou de 442/ano para 268. Tais indicadores refletem, também, a integração da política urbana e habitacional com as demais políticas sociais, que obteve reconhecimento internacional na Habitat II, em 1996, em Istambul.

Outra experiência mais recente, é a do Programa Integrado de Inclusão Social, desenvolvido em Santo André, como proposta de gestão descentralizada e participativa, tendo como foco atuações concentradas em determinadas favelas da cidade. Nesse programa, estão envolvidas as diferentes secretarias de governo, organizações e comunidades, na articulação conjunta de distintos projetos, para propiciar às populações um padrão de inclusão social digno. Fazem parte desse conjunto de ações os diversos programas sociais da prefeitura, como o Renda Mínima, o Urbanização Diferenciada⁵², o Saúde da Família, o Banco do Povo, a Incubadora de Cooperativas, o Ensino Profissionalizante, a Alfabetização de Adultos, o Santo André Recicla (coleta seletiva de lixo), o Criança Cidadã etc., implementados nas áreas no decorrer das obras de urbanização. Procurou-se adequar a estrutura administrativa da prefeitura, para viabilizar e integrar tais ações, e potencializar resultados que, tradicionalmente, tendem a ficar pulverizados. O Programa Integrado prevê parcerias externas à prefeitura, que contribuem com recursos ou serviços. Estão participando, dentre outros: o Programa de Gestão Urbana, da ONU; a União Européia; o Instituto de Governo e Cidadania de Santo André; a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; e a Fundação Santo André.

Experiências como essas comprovam as possibilidades das ações locais, inovando e apresentando resultados quantitativos e qualitativos importantes.

O marco do Projeto Moradia

O Instituto Cidadania⁵³ elaborou, em 1999, o Projeto Moradia⁵⁴, fundado em duas premissas: I) a sociedade já chegou a um consenso acerca da importância de oferecer condições dignas de moradia, na cidade e no campo, e II) reconheceu o impacto positivo que uma política ampla nesse setor pode exercer para a retomada do desenvolvimento do país. Assim, o projeto mobilizou profissionais, representantes dos movimentos sociais e setores empresariais de diversos estados, num intenso processo de debates. Partiu da concepção de que moradia é um direito da cidadania, avaliou o quadro da habitação no país e apresentou diversas propostas, inclusive para as ações locais, municipais e estaduais.

O Projeto Moradia observou que “a condição de exclusão, para a população marginalizada, envolve os níveis social, econômico e ambiental. Não basta, portanto, buscar a melhor condição de moradia sem melhorar o nível de renda, ou educacional. Por esse motivo, todo projeto habitacional, seja de construção, seja de recuperação ou melhoria de moradias, deverá estar integrado a programas sociais de emprego, saúde, educação, transporte público e segurança”. Nesses termos, construiu-se uma abordagem dos problemas de habitação efetivamente contextualizada no âmbito da cidade e das políticas sociais.

Esquivando-se dos modelos prontos, o trabalho aponta as condições em que deverão ser elaboradas, no âmbito local, soluções concretas adequadas à diversidade material e cultural do país. Considera também que a população é quem pode escolher, de forma mais adequada, os projetos e as prioridades de desenvolvimento urbano, optar pelos materiais de construção, pelos equipamentos sociais, etc. Entende que o problema da moradia requer ações continuadas e permanentes, de médio e longo prazos, articulando diferentes níveis da administração

pública e da sociedade. De acordo com tais objetivos, foram construídas propostas capazes de motivar a todos, com um papel a desempenhar nesta questão.

Entre as várias iniciativas do Projeto Moradia podem ser mencionadas: dimensionamento das necessidades habitacionais; discussão da concepção institucional de um sistema nacional de habitação; análise da política urbana vinculada à gestão urbana, compreendendo ações integradas de combate à exclusão social; foco nos temas correlatos da política fundiária, urbanística e tributária, de acordo com o princípio do uso social da cidade; concepção de mecanismos de participação para as comunidades envolvidas nesses projetos, bem como a democratização dos meios de acesso ao crédito; e, por fim, desenho de um projeto financeiro, partindo de uma avaliação de que recursos existem e devem ser mais bem geridos para viabilizar tais propostas.

Conselhos de Habitação

Os Conselhos de Habitação merecem ser destacados, pois são potenciais instrumentos de controle social dos recursos, em todos os níveis da administração. No âmbito federal, o projeto referente ao Fundo Nacional de Moradia Popular⁵⁵ institui o Sistema Nacional de Habitação, dotado de um fundo com recursos de várias fontes, e de um Conselho de Habitação Popular, contando com a participação de organizações comunitárias e sindicais. Outro conselho recentemente criado, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, proposto na medida provisória nº 2.220, decretada em setembro de 2001, que tratou da concessão de uso especial, complementando o recém-aprovado Estatuto da Cidade. Nessa medida provisória, definiu-se como competência desse conselho propor diretrizes para a formulação de política urbana, bem como apoiar e acompanhar a política de habitação.

Na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, tramita o projeto de lei n.º 263/2001, de autoria da Deputada Maria Lucia Prandi (PT), que propõe a criação do Fundo e do Conselho Estadual de Habitação.

Já no município de São Paulo, avalia-se que o Conselho Municipal de Habitação existente deve ser revisto radicalmente. Na Câmara Municipal, o projeto de lei n.º 352/99, de autoria do vereador Adriano Diogo (PT), está prestes a ser votado, após ter sido amplamente discutido com os movimentos, técnicos e vereadores.

Como se pode depreender, é possível vislumbrar a implantação, no médio prazo, de vários canais de participação popular, instrumentos de controle social aptos a desencadear a efetivação de uma política integrada de habitação popular.

7. Gestão Marta Suplicy

Quadro da cidade

O Instituto Florestan Fernandes⁵⁶, criado em 1999, tinha como objetivo instituir uma nova perspectiva sobre a cidade de São Paulo. Estruturou-se em grupos temáticos, promoveu debates, diagnósticos, reflexões e estudos, levantou polêmicas, e elaborou a proposta de governo para a então candidata do PT, Marta Suplicy.

Segundo seus estudos⁵⁷, os dados populacionais das décadas de 80 e 90 revelam uma mudança no processo de crescimento populacional da cidade de São Paulo. O município que, segundo a contagem da Fundação IBGE, em 1996, possuía 9,84 milhões de habitantes, passou a registrar baixas taxas de crescimento populacional. A taxa geométrica de crescimento populacional caiu de 1,16 %, na década de 80, para 0,40 %, entre 1991 e 1996,

período em que 514 mil pessoas abandonaram a cidade. A população do município diminuiu não só em termos absolutos, porque o crescimento vegetativo foi de 680 mil pessoas⁵⁸.

Essa tendência atingiu de forma diversa as partes centrais, intermediárias e periféricas da cidade. Nas duas últimas décadas, os distritos centrais e intermediários do município registraram taxas de crescimento populacional negativo, principalmente no Pari, em contraponto com o crescimento nos distritos periféricos, dentre os quais Anhangüera, no Noroeste, e Cidade Tiradentes, no extremo leste da cidade, que registraram os maiores níveis de aumento populacional. O cruzamento dos dados de crescimento populacional, por distrito, com a localização dos lançamentos residenciais, revela que onde a verticalização do uso residencial foi mais intensa a população moradora diminuiu, em lugar de aumentar, concluindo-se que ao se reduzir a densidade de tais distritos, “exportaram-se” populações para periferias, no próprio município, ou para fora do núcleo metropolitano.

Segundo a imprensa⁵⁹, em junho de 2000, metade da população da cidade, ou seja, cerca de 5,5 milhões de pessoas, morava em situação irregular, sendo a maioria sem qualquer título de propriedade. Dessas, cerca de 3 milhões haviam comprado irregularmente seu pedaço de chão, totalizando uma área de cerca de 17% do território paulistano, e vivem em situação de insegurança permanente quanto ao futuro da moradia.

Na mesma data, 2,8 milhões, segundo a Secretaria Municipal de Habitação⁶⁰, viviam sem infra-estrutura urbana adequada; e, conforme a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, cerca de 600 mil pessoas moravam em cortiços. O Movimento de Moradia do Centro de São Paulo e a Central de Movimentos Populares estimavam esse número em 1 milhão de pessoas⁶¹. Publicação da Fundação Instituto de Pes-

quisas Econômicas (Fipe), de 2000, assinalou que pelo menos 1,9 milhão moravam em favelas, onde quase toda a infra-estrutura fora feita pelos próprios moradores, e encontravam-se em situação precária com 14,7 % das casas sem esgoto doméstico, ou ele estava afastado da construção, e cerca de 21% das casas sem ligação com a rede de energia elétrica. Muitos pagaram para morar dessa forma e muitos ainda continuam pagando aluguel. Premida pela falta de propostas alternativas e viáveis, tal população “continua se virando como pode”, construindo uma parte gigantesca, embora, muitas vezes, pouco visível da cidade.

Foi enfatizada, nos últimos anos, a relação entre os processos de urbanização e os índices crescentes de violência nas cidades. Avalia-se que a dimensão do problema é bem maior do que aquela apresentada pelas autoridades. Na imprensa local, afirmava-se, em julho de 2000, que o “paulistano quer ação social contra a violência, pois considera que se deveria investir mais na resolução de problemas sociais do que em policiamento”⁶². Por outro lado, reconhecia-se que a organização da sociedade contribuía para a melhoria das condições de vida⁶³ nos conjuntos Cingapura, onde se observa que a organização comunitária contribui para a solução dos problemas e os conjuntos estavam em melhores condições do que onde não havia nenhuma mobilização. Outra reportagem⁶⁴, em maio de 2000, destacou relatos de como os moradores de favelas, cansados de esperar, se mobilizam em torno de projetos sociais próprios, obtendo melhorias significativas de suas condições de vida.

Diante de uma situação que apresenta enormes desafios, Marta Suplicy foi eleita, carreando um grande rol de expectativas de mudança na cidade, principalmente dos setores mais pobres. Essa população via na prefeita eleita a possibilidade de, mais uma vez, concretizar uma inversão de prioridades, que atendesse preferen-

cialmente às demandas sociais. Se os problemas se avolumaram diante do descaso das últimas gestões, o quadro de potencialidades desse novo momento também apresentava muitas possibilidades. Na área de habitação, por exemplo, novos programas e linhas de financiamentos, com todos os problemas e limitações que apresentam, indicavam um leque de possibilidades mais amplas, tanto do ponto de vista da sociedade organizada, quanto dos recursos e programas estaduais e federais.

Os movimentos de moradia

Dentre os movimentos sociais urbanos, os de habitação são um dos mais organizados e, no conjunto das forças de oposição, foram um dos que mais efetivamente resistiram às duas administrações malufistas. Nesse período, destacaram-se pela resistência, pela mobilização e manifestações públicas, mas também pelo caráter propositivo de suas ações, principalmente em relação ao governo do estado e federal. Multiplicaram suas instâncias de organização, suas relações nacionais e internacionais e, ao mesmo tempo, aumentaram suas dificuldades e desafios nesse novo momento.

Logo no início do novo governo, os movimentos de habitação buscaram retomar o diálogo com o governo municipal, e apresentaram suas reivindicações e propostas. A União dos Movimentos de Moradia entregou, em fevereiro, um ofício dirigido à prefeita, ao secretário da habitação e ao presidente da Cohab, no qual, após citar suas lutas históricas com as administrações malufistas, apresentou uma síntese de suas principais propostas e reivindicações:

- 1) Dar prioridade aos processos em tramitação, concluir os mutirões paralisados ou em andamento, priorizar a regularização dos conjuntos, a implantação dos equipamentos públicos e das políticas sociais propostas na campanha eleitoral.

Em relação aos convênios assinados e não iniciados, adotar as medidas necessárias para tornar viável seu início. E também definir uma política de financiamento municipal que atenda as famílias de baixa renda, por meio de subsídios.

- 2) Garantir a participação popular, na qual a população seja sujeito da política habitacional, desde sua concepção até a implantação de suas intervenções, fortalecendo as organizações autônomas da sociedade e estimulando sua organização. E que a moradia seja um grande fator de mobilização na reconstrução da cidade. Nesse sentido, indicavam a necessidade de criação ou reformulação dos seguintes instrumentos: Conferência de Habitação; Orçamento Participativo de Habitação; Conselho de Habitação; e participação das associações em todas as fases de decisão e implantação dos projetos.
- 3) Produzir novas unidades e reformular o Programa de Mutirão. Implantar uma política de terras, utilizando instrumentos como: Zeis que contribuam para a redução do custo da terra; desapropriação de terrenos, financiamento para aquisição de terras e estimular estímulo para que associações adquiram terras, além de disponibilizar os próprios municipais e terrenos ociosos.
- 4) Viabilizar o Morar no Centro com Dignidade, destacando a necessidade de elaborar diagnóstico da situação e propostas para as áreas de cortiços, assim como agilizar os projetos em parceria com o PAC (Programa de Atuação em Cortiços) e o PAR (Programa de Arrendamento Residencial).
- 5) Desenvolver propostas para favelas, como a reformulação do programa Cingapura; promover a urbanização de favelas com regularização fundiária; e formar grupo de trabalho para discutir área de risco.

- 6) Articular a política habitacional com as demais políticas sociais, como educação, lazer, geração de emprego e renda.

De modo análogo, o Fórum de Mutirões, após contato com a Secretaria da Habitação, agendou uma audiência com o secretário de finanças, entregou um breve dossiê da situação dos mutirões e reivindicou a imediata liberação dos recursos, o que foi rapidamente conseguido.

Outro momento importante desse processo foi a apresentação do Projeto Morar Perto ao governo e à sociedade, elaborado pelos movimentos de moradia que atuam no centro e por entidades de assessoria técnica e universidades que os acompanham há vários anos. O projeto propunha uma abordagem mais abrangente para os problemas de habitação em áreas centrais e consolidadas da cidade, sugerindo que fossem desenvolvidas análises em perímetros determinados, a fim de permitir, a partir de diagnósticos, definir a definição de propostas que enfrentassem os problemas dos moradores nos seus diferentes aspectos: físicos, sociais, culturais e legais.

Em suma, o caráter propositivo de tais colocações já demonstrava um novo e importante nível de diálogo que o movimento colocou para o novo governo.

Ações imediatas da Secretaria

O Secretário da Habitação, Paulo Teixeira, tão logo foi nomeado, no final de 2000, abriu um diálogo entre os setores responsáveis pela formulação do plano de governo, técnicos e lideranças dos movimentos da habitação. Chamou para compor sua equipe de governo muitos dos profissionais que já haviam trabalhado na primeira gestão do PT, ou que haviam trabalhado em outras administrações petistas da Região Metropolitana. Convidou também lideranças dos movimentos de habitação e muitas passaram a fazer parte da equipe de governo.

No entanto, a estrutura administrativa sucateada e a enorme dívida pública herdada da administração anterior comprometeram significativamente as ações do novo governo. Tal fato ocasionou uma racionalização das despesas e a busca de outras fontes de recursos. Na Cohab, por exemplo, os cargos em comissão foram reduzidos em quase 40% e eliminadas “mordomias”, resultando numa economia imediata de 4 milhões de reais. Analogamente, a Secretaria da Habitação também procurou fazer a revisão de contratos, como, por exemplo, dos administrados por Resolo, departamento que cuida dos loteamentos irregulares na Sehab, nos quais foi possível obter uma redução de cerca de 11 milhões de reais pela renegociação de contratos em andamento com empreiteiras e gerenciadoras que prestam serviços para a prefeitura. Assim, também foram revistos contratos do programa Cingapura, reduzindo custos das obras, sem diminuir o número e a qualidade das unidades. Nesse primeiro ano de governo, pode-se observar um esforço para diagnosticar a situação e iniciar discussões para desenhar novas propostas.

A conferência de habitação

Para discutir a política de habitação na cidade, a Secretaria da Habitação decidiu, no transcorrer do primeiro ano, promover a 1ª Conferência Municipal de Habitação do Município de São Paulo, à qual atribuiu a prerrogativa de debater as principais questões e encaminhar as decisões da política de habitação.

Como preparação para a conferência, realizaram-se 16 pré-conferências, que reuniram 22.330 participantes, entre maio e julho, em todas as regiões da cidade. Embora não se dispusesse de um texto básico, preparado pelo governo nas pré-conferências, nem se tenha conseguido realizar uma dinâmica nesses encontros que permitissem o aprofundamento dos diversos temas levantados, as pré-

conferências vieram romper um bloqueio de oito anos de ausência de interlocução entre os movimentos sociais e o governo municipal. Elegeram-se 2.233 delegados, que participaram da conferência, nos dias 7, 8 e 9 de setembro de 2001.

O governo apresentou seu primeiro documento básico de propostas em agosto, em reunião preparatória com os representantes eleitos para a conferência. Nesse documento, foram reafirmados os princípios propostos para a política de habitação:

1. Direito à moradia digna como direito social.
2. Intervenção no processo de uso, ocupação e valorização do solo para garantir o acesso democrático à cidade e evitar exclusão social.
3. Participação da sociedade civil na definição, gestão e controle da política habitacional.
4. Articulação da política de habitação com as políticas urbanas e sociais, considerando a qualidade da moradia (infra-estrutura, equipamentos sociais e serviços coletivos).
5. Prioridade de atendimento para a população de baixa renda, com redistribuição dos recursos públicos e aplicação de subsídios que garantam o acesso à moradia; garantia de permanência nas áreas ocupadas sempre que não implicar risco de vida para os moradores e comprometimento do meio ambiente.
6. Considerar que os problemas habitacionais não se restringem à cidade de São Paulo, mas a toda Região Metropolitana.

Na conferência, o governo divulgou novo documento com os principais programas, atividades e metas para 2001, dos quais destacam-se:

- Meta de beneficiar 150 mil famílias com programas habitacionais, novas unidades, obras de infra-estrutura, regulari-

zação fundiária, urbanização de favelas, e loteamentos, remoção de áreas de risco, transferência de moradores de rua para pequenos hotéis e pensões, anistia do saldo devedor de parte dos mutuários da Cohab.

- Entrega, além das 280 concluídas em agosto, de mais 1.527 unidades, sendo 1.051 pelo Prover (Programa de Verticalização e Urbanização de Favelas) e 476 pelo Procav (Programa de Canalização de Córrego e Fundo de Vale).
- Regularização de loteamentos com recursos próprios e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, realizando obras de infra-estrutura e regularização fundiária em 67 loteamentos, para beneficiar 33.150 famílias e construir 230 unidades novas para atender famílias que necessitam ser removidas destas obras.⁶⁵
- Investir 11 milhões de reais nos mutirões, retomando as obras de infra-estrutura (R\$ 3,5 milhões) e concluindo as obras das unidades (R\$ 7,5 milhões).
- Anistiar saldo devedor de 60 mil mutuários com contratos de cobertura do Fundo de Compensação de Variações Salariais, assinados até 31 de dezembro de 1987, o que foi conseguido após negociação com o Tesouro Nacional.
- Abrir a renegociação com os mutuários de renda média com dívidas, beneficiando 39.670 mutuários.
- Regularização fundiária de conjuntos de renda média, que já beneficiou 1.092 famílias em seis conjuntos e encaminhamento de medidas necessárias para mais sete conjuntos.
- Programa Alto Tietê para atender 3.800 famílias em situação de risco nas áreas de mananciais, bem como viabilização junto ao Banco Mundial, de contrato para ampliação desta ação.
- Programa Viver Melhor da COHAB, em fase de implantação, que visa à melhoria ambiental dos conjuntos, proporci-

onando serviços e atividades de formação, lazer e cultura.

- Retomada de obras por empreiteiras já contratadas e paralisadas desde novembro de 2000, beneficiando 10.400 pessoas cadastradas na secretaria e na COHAB, prevendo a conclusão de 1.565 unidades em 2001.
- Programas para a área central: várias iniciativas que visam a atender as demandas de moradia nas áreas centrais e consolidadas da cidade, como: viabilizar reformas e reciclagem em edifícios nas áreas centrais e consolidadas da cidade, com convênios com a Caixa Econômica Federal, programa PAR e novos programas em discussão com a CEF, visando trazer trabalhadores de renda média; Programa de Locação Social, para atender às demandas dos que não podem ou não querem adquirir imóveis, mas querem morar no centro; e atendimento aos moradores que vivem embaixo de viadutos, prevendo sua transferência para pequenos hotéis, pensões, prédios e residências, às custas da prefeitura, até que sejam construídas unidades habitacionais definitivas para essas famílias.
- Modernização administrativa, visando agilizar as aprovações e democratizar o acesso às informações, legislação e procedimentos pertinentes, e tramitação de processos, usando a informática e a *Internet* como uma das ferramentas.
- Criação de uma Comissão de Representantes para as demandas de habitação, até a aprovação e constituição do Conselho Municipal de Habitação.

Durante a conferência, a discussão dos grupos foi organizada em função dos seguintes temas: contrato e comercialização; política para a área central e locação social; bairro legal e urbanização de favelas; programas sociais; pós-ocupação e trabalho social; orçamentos; prioridades e demandas; mecanismos de participação

popular; produção, projeto e acesso à terra; regularização e legislação; e política de subsídio.

Esse grande encontro foi um momento importante e indicativo das principais questões que pautam a formulação da política de habitação na cidade. A participação dos delegados foi ampla, representativa de praticamente todos os movimentos, setores e demandas de moradia: do centro, ocupações do centro, cortiços, favelas, loteamentos clandestinos, mutirões, sem-teto, etc. Compareceram os movimentos maiores, mais organizados, formados há mais tempo, e que têm tido uma atuação mais abrangente na cidade, assim como diversos movimentos menores, de atuação mais pontual e localizada. Estiveram presentes também a prefeita, diversos secretários, o secretário da habitação, o presidente da Cohab, os dirigentes e técnicos da prefeitura, vereadores da Câmara Municipal, deputados estaduais, o presidente do CDHU, representantes da Caixa Econômica Federal, técnicos de ONGs e de universidades. Essa ampla participação comprovou a força dos movimentos de habitação, a relevância e a potencialidade dos espaços de participação popular, que podem constituir efetivamente um espaço para formulação de uma política de habitação conseqüente e representativa, como foi a conferência.

É importante também destacar que a maioria dos movimentos preparou seus delegados para o evento e apresentou documentos e propostas. Como exemplo, citamos o documento da União dos Movimentos de Moradia, que levantou pontos gerais da gestão da cidade, situou o problema da habitação, e das principais questões colocadas hoje, apresentando sugestões e reivindicações: não-pagamento da dívida herdada das administrações anteriores; implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade; participação na elaboração do Plano Diretor; revisão do Fundo e do Conselho de Habitação; definição de um

política de subsídios; política de terras; estímulo à autogestão; descentralização administrativa; integração dos programas sociais com a habitação; programa para as áreas de preservação ambiental; e eleição da comissão provisória de representantes. Além disso, o documento em questão trouxe propostas para cada um dos grupos de debates definidos na conferência.

Entretanto, a conferência também apresentou alguns problemas que merecem um alerta construtivo para o aprimoramento das instâncias de participação. A estrutura do evento deu prioridade a atividades com caráter de seminários temáticos, em detrimento de outras formas de discussão e elaboração, e nos grupos, na maior parte dos casos, os debates não ocorreram da maneira esperada. Os debates entre os movimentos foram ampliados durante o evento, colocando questões que não foram devidamente discutidas, e geraram falsas polêmicas. Muitas vezes, eles assumiram um tom pouco claro e construtivo. Alguns temas permaneceram confusos, como o debate sobre o repasse de terrenos ao governo estadual ou federal, em oposição às propostas de mutirão. Os momentos mais tensos foram marcados por posturas não muito claras e precisas da parte do governo (salvo alguns esforços individuais), sendo transferidas a administração e superação dos impasses instaurados para as lideranças dos movimentos. Conseqüentemente, esse processo acarretou perdas dos potenciais aprofundamentos de muitas questões e definições sobre a política e suas prioridades, conforme indicado no início da conferência.

Dentre suas deliberações, foi aprovada a proposta de destinar 5% do orçamento municipal para a habitação, indicando que os processos de orçamento participativo iniciados pelo governo, no ano 2001, quando foram discutidas as áreas de saúde e educação, deverão ser ampliados para as outras áreas nos próximos anos. Demonstra também que a política de habitação deve ser discuti-

da em conjunto com o orçamento, levantando os recursos disponíveis e as prioridades de investimento, para que as propostas e intenções possam ser concretizadas.

Foram eleitos membros da comissão provisória de representantes, composta pelos diferentes movimentos da cidade, distribuídos em todas as regiões. Essa comissão foi um dos resultados mais importantes da conferência, e pode vir a estabelecer um espaço fundamental de participação e deliberação das políticas de habitação no município, uma abertura que demonstrou um grande potencial e contribuiu para reafirmar a importância e a força da questão da habitação na cidade, espaço que deve ser desenvolvido e aprimorado.

8. Política para a Área Central

A importância da questão da habitação na área central motivou a formação de uma comissão de estudos⁶⁶ sobre o tema na Câmara Municipal de São Paulo. Seu objetivo foi analisar a situação da área consolidada da cidade, em particular o seu esvaziamento econômico, imobiliário e populacional, e propor medidas para incrementar o uso habitacional na região, em particular no que se refere à moradia de interesse social. Participaram representantes do poder público municipal, estadual e federal, do setor imobiliário, dos movimentos sociais, das organizações não governamentais e ainda técnicos e professores universitários.

Tal iniciativa se insere no contexto da renovação significativa ocorrida na Câmara Municipal, com eleição de novos vereadores e busca de um novo papel para o legislativo. Pretende-se ampliar a atuação do poder legislativo, por meio da criação de espaços de

debate dos principais problemas da cidade, que tenham um caráter propositivo e formulador de políticas públicas, em vez do clientelismo predominante nestes espaços, comum em todo o país.

O documento introdutório⁶⁷ apresentado nos debates, que buscou situar a relevância do problema e suas principais características neste momento, está reproduzido a seguir:

“O nosso objetivo, ao propor esta Comissão, foi repensar a habitação no Centro, como parte da reconstrução da cidade, proposta pela atual administração municipal. A perspectiva que defendemos busca romper a segregação urbana, hoje presente na cidade, do ponto de vista social ou funcional. A prática urbana implementada em São Paulo, desde o começo do século, foi sendo estruturada segundo a perspectiva de segregar e de criar zonas social e funcionalmente separadas. Isso vem trazendo um conjunto enorme de problemas para a cidade. Um deles é a deseconomia urbana, ou seja, a excessiva necessidade de deslocamento casa-trabalho, aspecto que se tenta romper quando se propõe habitação nas zonas centrais, região fortemente polarizadora de emprego, mas que nas últimas décadas vem perdendo população de modo acelerado.

As vantagens de uma cidade menos segregada são muitas. Em primeiro lugar, podemos reduzir os deslocamentos, portanto, reduzir custos e o desgaste da população, ao circular da casa para o trabalho, problema cotidiano da maioria da população urbana. Aproximar moradia e trabalho é um objetivo fundamental e precisamos romper a tradição de que habitação social tem de estar na periferia. Ou seja, trabalhar na perspectiva de uma cidade mais equilibrada, com habitação e trabalho em todas as regiões. Dessa maneira, uma megalópole com 17 milhões de habitantes pode se tornar viável e funcionar de uma maneira mais integrada e com melhor qualidade de vida.

Portanto, quando falarmos da possibilidade de recuperação da área central, ao longo dos trabalhos desta Comissão de Estudos, o fundamental será se recuperar o Centro, sem repetir processos históricos de exclusão, que têm acontecido na cidade de São Paulo. Isso porque, ao observarmos a história da cidade de São Paulo, vamos constatar que as intervenções urbanas feitas, em especial as das áreas centrais, ao longo do século XX, foram, em geral, renovações que geraram exclusão. Ou seja, renovações que se fizeram, excluindo a população de baixa renda, como se deterioração fosse sinônimo, ou consequência, do fato de gente pobre morar nesses lugares.

Desde a intervenção urbana do começo do século XX, quando nos anos 10 a administração do Barão de Duprat, sob a coordenação do engenheiro Vítor da Silva Freire, abriu a Praça da Sé, o Parque do Anhangabaú e alargou várias ruas, na antiga cidade colonial, passando pelas grandes obras dos anos 40, quando o prefeito Prestes Maia implantou o Plano de Avenidas, até as intervenções mais recentes - como a derrubada criminosa do casario da rua Assembléial Jandaia -, realizadas pelo prefeito Jânio Quadros, em 1987, sempre a renovação e o embelezamento do Centro se processaram por meio da expulsão da população de baixa renda, que vivia precariamente em cortiços nesta região, e sempre com o argumento de se recuperar áreas deterioradas. Assim, o enfrentamento do problema da deterioração do Centro sempre se deu sem a preocupação de manter essa população na região em condições dignas de moradia. A opção sempre foi excluí-los do benefício de morar perto. Então, habitação popular no Centro virou sinônimo de cortiço, de precariedade e de anomalia. No entanto, as pessoas pagam, e pagam muito, para viver mal, porque precisam morar próximo do trabalho e dos equipamentos sociais. É por isso que esse ciclo de precariedade e expulsão se repetiu e se reproduziu ao longo de todo o século XX.

A partir dos anos 80, a tendência já existente de desvalorização

da área central agravou-se. O surgimento de novos pólos, caracterizados como centros de negócios, gerou “novas centralidades” e atraiu empresas e escritórios, que abandonaram a região central. O resultado foi um processo de esvaziamento imobiliário, gerando muitos prédios vazios e escritórios ou salas para alugar. Isso não significa que o Centro perdeu vida. Ele continuou sendo o principal pólo gerador de empregos na cidade, apresentando grande atividade, embora a sua desvalorização imobiliária tenha sido notável. Crescentemente abandonada pelo comércio e serviços mais nobres, a região passou a se caracterizar como uma área popular, fortemente ocupada pelo comércio ambulante. Apesar desse processo de popularização, o comércio especializado continuou presente em setores específicos, como a 25 de Março e a Santa Ifigênia.

Como já foi afirmado, o esvaziamento imobiliário acarretou o surgimento de uma grande quantidade de prédios e escritórios vazios – edificações que foram construídas nos anos 40 e 50 e, portanto, estão defasadas em relação às exigências tecnológicas mais recentes. Esses imóveis, para serem ocupados, precisam passar por um processo de reformas, adaptação e/ou reciclagem. No entanto, as atividades tradicionais não têm manifestado interesse econômico de realizar tais investimentos, pois os novos pólos de centralidade – inicialmente, a Paulista e, depois, o eixo formado pelas avenidas Faria Lima, Berrini e Marginal Pinheiros – são, de fato, mais atraentes para as empresas.

No contexto urbano da década de 90, quando a ociosidade imobiliária passou a ser uma realidade no Centro, ocorreu uma forte mobilização do movimento de moradia dos cortiços, que lutam por moradia digna na região, o que provocou um intenso processo de ocupação de prédios vazios. As ocupações se transformaram, diante da ausência de uma política habitacional oficial, num instrumento para pressionar o poder público, conferindo vi-

sibilidade ao problema da moradia nos cortiços, e à existência de dezenas de prédios abandonados. Os edifícios ocupados pelo movimento, no entanto, não eliminam os aspectos de precariedade da moradia, porque as ocupações são improvisadas e não podem nunca garantir, por si sós, condições dignas de habitação. De fato, o principal objetivo das ocupações nunca foi o de tornar as precárias condições de moradia uma situação permanente, mas o de chamar a atenção para a situação e, neste sentido, tais atos tiveram e têm tido o importante papel de colocar na agenda da cidade a questão da habitação na região central.

A proposta dessa comissão é, de certa forma, resultado deste processo. Não é possível pensar o processo de recuperação do Centro, que a atual administração propõe, sem considerar o uso habitacional, que dá sustentabilidade para a intervenção. No entanto, tradicionalmente, o que se tem visto é uma ausência de intervenções públicas no Centro, para garantir habitação. Na administração Marta Suplicy objetiva-se romper esse ciclo e essa comissão pretendeu colaborar nesse sentido.

Dos conjuntos habitacionais periféricos à habitação nas áreas centrais

Espera-se que, a partir deste ano, o processo de descaso com a habitação popular na área consolidada da cidade possa ser rompido porque, até agora, muito pouco se fez. A CDHU dispõe de vultosos recursos (fala-se em quase um bilhão em caixa!) e, há muito tempo, procura formular um programa, o Programa de Atuação em Cortiços (PAC), mas muito pouco, de fato, conseguiu concretizar. A prefeitura também nada fez, nas administrações Maluf e Pitta, que, ademais, paralisaram as intervenções pioneiras, realizadas no governo de Erundina, que ainda constituem as principais referências de realização nessa área. A Caixa Econômica Federal, por sua vez,

tem um programa que prioriza as áreas centrais, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), mas as intervenções, até agora, se limitam a ser pontuais.

Há várias dificuldades, na prática, para se reverter uma “cultura” fortemente sedimentada nos órgãos promotores de habitação, que sempre estiveram voltados para a produção habitacional em glebas periféricas. Isso porque a questão da moradia no Brasil é habitualmente pensada pelo poder público como simples produção de unidades habitacionais, em áreas distantes e desprovidas de equipamentos sociais e de empregos. São Paulo não foge a essa regra geral e o resultado, pelo menos até a década de 90, também vem sendo a implantação de grandes conjuntos nas áreas periféricas da cidade, reproduzindo o modelo de expansão urbana horizontal.

Hoje, entretanto, já há a posição consensual de que a questão habitacional deve ser abordada de modo muito mais amplo, do que por meio da simples produção de unidades. Produzir habitação é, na verdade, produzir cidade. Nesse contexto, é que se põe a questão da habitação no centro de São Paulo. Viabilizar moradia digna, nas áreas centrais, não é, simplesmente, responder a uma reivindicação justa dos movimentos de moradia e da população de baixa renda, moradora em cortiços. Trata-se de uma proposta para reduzir a segregação social e as desigualdades urbanas.

O crescimento da cidade, ocorrido nas últimas décadas, estendeu a mancha urbana de São Paulo aos seus limites administrativos, à zona rural do município e às áreas de proteção dos mananciais. No extremo das zonas leste, noroeste ou sul, encontram-se bairros, que se distanciam em até 35 quilômetros. do centro da cidade, distância que pode chegar a 50 quilômetros, se forem considerados os municípios da Região Metropolitana.

As intervenções públicas, no campo da habitação de interesse social, não têm fugido a essa regra. O poder público colabora com esse

crescimento horizontal, visando a uma economia imediata, uma vez que a terra, item fundamental para qualquer política pública de habitação, é mais barata na extrema periferia. No entanto, todo o custo de implantação desses novos conjuntos – compreendendo, saneamento, rede elétrica, sistema viário, equipamentos sociais – e o custo de manutenção da população, nesses locais, comprova a deseconomia urbana gerada nesses investimentos. Violência, falta de oportunidades de trabalho, falta de identidade local são algumas das conseqüências mais visíveis desse modelo.

Dados sobre a produção pública de habitação, promovida por órgãos da prefeitura e do Estado de São Paulo indicam a escolha da periferia como orientação preferencial: das 153.758 unidades produzidas, de 1965 a 1997, apenas 3.979 se situaram no Centro expandido.

**TABELA 1 – Localização dos Conjuntos Populares e Unidades, Concluídos até 1997,
segundo Órgãos Promotores e Localização**

Regiões da Cidade	COHAB/SP (65/97)		HABI (83/97) ⁽¹⁾		CDHU (67/97)		TOTAL	
	Conjuntos	Unidades	Conjuntos	Unidades	Conjuntos	Unidades	Conjuntos	Unidades
Centro Histórico	2	²⁾ 3.048	10	912	0	0	12	3960
Oeste	3	4.751	8	1.681	1	544	12	6.976
Sul	6	8.585	20	2.349	6	3.755	32	14.689
Sudeste	6	12.208	17	2.563	1	624	24	15.395
Leste	16	77.522	59	6.457	12	10.585	87	94.564
Norte	8	8.090	26	5.491	4	4.574	38	18155
Mun. São Paulo	41	114.204	140	19.453	24	20.082	205	153.739

Fonte: Silva, Helena M.B. Terra e moradia: que papel para o município. Tese de Doutorado. FAU-USP, São Paulo, 1998.

Cohab/SP – relatórios de agosto/91 e atualização em julho de 1997, fornecidos ao Infurb/FAU/USP

CDHU: relatórios da Superintendência de Planejamento (jul./97); informações do coordenador do Progr Mutirões (nov./97).

Sehab/Habi: Relat. de Gestão 89/92; Fase, 95; relat. Cohab/SP 97; relat. da coord do programa Cingapura (abr./97).

(1) Não inclui lotes esparsos financiados pelo FUNAPS. Inclui 2.814 unidades concluídas pela COHAB/SP

(2) Apartamentos para renda média superior (RMS).

Pela tabela acima, percebe-se a relação entre as unidades produzidas pelo poder público, no Centro, e aquelas produzidas noutras regiões da cidade. Justamente nas periferias mais distantes, no caso, na chamada Leste 2, situa-se a Cohab Tiradentes. Nesse modelo de crescimento urbano, baseado no loteamento clandestino e na autoconstrução, a cidade deixa centenas de imóveis e terrenos ociosos em suas áreas consolidadas, bem como inúmeras unidades habitacionais vazias. Paradoxalmente, tais áreas, deixadas para trás e atualmente deterioradas, possuem infra-estrutura implantada, amortizada e ociosa, e se localizam em regiões providas de equipamentos, de serviços públicos e de oportunidades de trabalho.

O que se entende por área central

É necessário, inicialmente, definir o que esta comissão está considerando como áreas centrais. Na verdade, não estamos nos restringindo apenas ao chamado Centro histórico, formado pelos distritos Sé e República, mas, preocupamo-nos com o conjunto de dez distritos, que formam a Regional da Sé, os chamados bairros centrais, que incluem outros oito distritos: Consolação, Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Brás, Cambuci, Liberdade e Bela Vista. Tais distritos formam um anel de bairros, de uso misto, que circundam o Centro. Alguns são antigas áreas de uso misto, com predominância industrial; outros apresentam algum comércio ou serviços especializados, ou estão deteriorados, como os bairros do Brás, Pari, Santa Efigênia, Barra Funda, Canindé e certos trechos da Moóca, Cambuci, Bela Vista e Belém.

Poderíamos ainda ampliar o conceito de área central, incluindo um conjunto de bairros urbanizados e consolidados, que têm infra-estrutura e polarizam o emprego na cidade, o que implica se considerar muito mais do que estes dez distritos, que compõem a Regional da Sé. Por exemplo, podem-se considerar, como integrantes da área central, os distritos que estão ao longo da chamada orla ferroviária, muito

bem servidos de transportes coletivos, de infra-estrutura, de equipamentos e concentram grande número de empregos.

De certa forma, todos os bairros consolidados da cidade são, em algum sentido, objeto de interesse desta comissão, uma vez que estamos buscando mecanismos e instrumentos que viabilizem a produção de habitação na área urbanizada da cidade, rompendo com a tradição de que habitação de interesse social só se implanta na periferia, em grandes glebas, situação que não é mais viável no município de São Paulo. Não se pode mais pensar em habitação nas bordas de São Paulo porque aí se encontram os mananciais, a Serra da Cantareira e outras zonas incompatíveis com a ocupação habitacional.

A importância da área central no contexto metropolitano

A configuração radioconcêntrica da cidade, resultado de planos e projetos desenvolvidos pelo poder público, como o Plano de Avenida, implantado pelo prefeito Prestes Maia, gerou uma estrutura urbana girando em torno do Centro, ainda fortemente presente, apesar das intervenções mais recentes, que buscaram criar novas centralidades. Assim, mais de 250 linhas de ônibus, sete estações de metrô e trens metropolitanos estão dentro desse perímetro, contido nos domínios da Administração Regional da Sé, o que ajuda a mostrar, numericamente, a expressão da importância da área central, para toda a cidade.

A pesquisa Origem–Destino, da Companhia do Metropolitano de São Paulo, Metrô, apresenta o Centro como o destino da maioria das viagens diárias produzidas, num total de 19,61 milhões por dia, sendo: 7,03 milhões de viagens diárias, em coletivos; 6,42 milhões de viagens em automóveis e 6,16 milhões de viagens a pé. Para se ter uma idéia do grau de polarização do Centro, a segunda região em destino de viagens, a região sudeste, alcança a cifra de 4,1 milhões de viagens diárias produzidas, bem distante dos 19 milhões do Centro.

A presença de terrenos não-edificados, grande parte ocupada por estacionamentos, e aquela de imóveis subocupados, além de apartamentos e salas desocupados, ajudam a reforçar o argumento da ampliação do uso residencial no Centro, como uma vocação ainda não plenamente desenvolvida. Atualmente, a infra-estrutura instalada no Centro fica ociosa à noite, quando milhares de pessoas, segundo a mesma Pesquisa Origem–Destino, voltam para os lugares de origem, situados, sobretudo, nas áreas periféricas. Toda essa quantidade de pessoas, em circulação diariamente no Centro, e toda a importância que ele possui na Região Metropolitana de São Paulo, reforçam a necessidade de se ampliar a diversidade de usos e funções na área central.

O esvaziamento populacional do Centro

A área central, considerada nos limites da AR-Sé, perdeu cerca de 230mil habitantes nos últimos vinte anos, enquanto o município de São Paulo continuou crescendo, embora segundo taxas menos elevadas.

TABELA 2 – Evolução da População da Área Central do Município de São Paulo e da Região Metropolitana

Região	População			
	1980	1991	1996	2000
Centro	591.769	512.512	436.555	359.464(*)
Município de São Paulo	8.475.380	9.610.659	9.836.129	10.406.166
Região Metropolitana de São Paulo	12.549.856	15.369.305	16.562.227	17.833.511

*Estimativa Sempla

Fontes: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE; Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla.

A queda de população residente na área central é muito significativa. O município de São Paulo, em 1991, possuía 9.610.659 habitantes. Em 1996, esse número subiu para 9.836.129. Já vários distritos, que compõem a AR-Sé, no mesmo período assinalado, tiveram um decréscimo de população residente. O distrito do Pari, por exemplo, entre 1991 e 1996, teve um decréscimo populacional de 25,53%. O distrito do Bom Retiro teve um decréscimo de 20,47%, o distrito da Sé, de 18,86% e o distrito do Brás, de 17,78%. Esses dados, já alarmantes, tratando-se de distritos com toda a infra-estrutura instalada, revelam-se ainda mais preocupantes quando se verifica o incremento populacional de distritos da periferia da cidade. O distrito de Anhangüera, na zona norte da capital, teve um incremento populacional, entre 1991 e 1996, de 144,72%. Cidade Tiradentes, distrito localizado no extremo da zona leste, teve um incremento populacional de 80,93%; e Parelheiros, na zona sul da capital, um incremento de 59,32%. São todos distritos periféricos, com carências urbanas e sociais de todo tipo. Assim, reforça-se o tipo de crescimento excludente e periférico da cidade de São Paulo, que promove deseconomias para o município e imensas desigualdades sociais.

TABELA 3 – Evolução da População nos Distritos da Área Central em Comparação com Alguns da Área Periférica

Distritos	População em números absolutos			Crescimento em porcentagem		
	1980	1991	2000	1991 / 1980	2000 / 1991	2000 / 1980
Sé	32.965	27.186	20.106	- 17,53 %	- 26,04 %	- 39,01 %
Bom Retiro	47.588	36.136	26.569	- 24,06 %	- 26,47 %	- 44,17 %
Brás	38.630	33.536	24.505	- 13,19 %	- 26,93 %	- 36,56 %
Cambuci	44.851	37.069	28.620	- 17,35 %	- 22,79 %	- 36,19 %
Pari	26.968	21.299	14.521	- 21,02 %	- 31,82 %	- 46,15 %
Bela Vista	85.416	71.825	63.143	- 15,91 %	- 12,09 %	- 26,08 %
Consolação	77.338	66.590	54.301	- 13,90 %	- 18,45 %	- 29,79 %
Liberdade	82.472	76.245	61.850	- 07,55 %	- 18,88 %	- 25,00 %
República	60.999	57.797	47.459	- 05,25 %	- 17,89 %	- 22,20 %
Santa Cecília	94.542	85.829	71.111	- 09,22 %	- 17,15 %	- 24,78 %
Total Centro	591.769	513.512	412.185	- 13,22 %	- 19,73 %	- 30,35 %
Cidade Tiradentes	8.603	96.281	190.555	1019,16 %	97,92 %	2114,98 %
Parelheiros	31.711	55.594	102.493	75,31 %	84,36 %	223,21 %
Anhangüera	5.350	12.408	38.502	131,93 %	210,30 %	619,66 %
Total	8.493.226	9.646.185	10.405.867	13,58 %	7,88 %	22,52 %

Fontes: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE.

A perda populacional no Centro, em função da área relativamente pequena, resultou numa drástica queda de densidade populacional na região. Em 1980, a densidade populacional no Centro era cerca de três vezes a densidade média do município, caindo para apenas uma vez e meia, no ano 2000. A questão da densidade populacional ajuda a exemplificar, ainda mais, a situação da área central: Pari apresenta 53,2 habitantes por hectare, Bom Retiro, 69,5 hab.lha e o Brás, 76,2 hab.lha. Já distritos periféricos, como Sapopemba, na zona leste da capital, e Itaim Paulista, possuem respectivamente, 188,8 e 150,6 habitantes por hectare.

TABELA 4 – Evolução da Densidade (RMSP, MSP, área central e alguns distritos)

Região	1980	1991	2000
Região Metropolitana de São Paulo	15,59	19,09	22,15
Município de São Paulo	56,17	63,69	68,96
Centro	181,52	157,21	110,27
Pari	92,99	73,44	50,07
Brás	110,37	95,82	70,01
Bom Retiro	118,97	90,34	66,96
Itaim Paulista	89,38	136,06	177,23
Sapopemba	132,58	190,83	208,88

Fontes: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.
 Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE - Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla.

É possível perceber que o Centro perde muita população, mas todo o chamado anel intermediário também vem perdendo população, ou seja, a área urbanizada da cidade perde população, enquanto a área não urbanizada, ganha. Trata-se de um processo que não é recente. Tomando-se por base os dados dos últimos vinte anos, o resultado é chocante e se caracteriza como diretamente resultante da ação ou da omissão do poder público: Cidade Tiradentes – onde a Cohab concentrou os seus conjuntos habitacionais – teve um acréscimo de 2.114%; Parelheiros – situada na área de proteção dos mananciais – cresceu 223 %; e Anhangüera – localizada numa região acidentada, onde os loteamentos clandestinos predominam – cresceu 619 %. Nos bairros centrais, ocorreu o contrário: Pari, perdeu 46 % da sua população, e toda a área central perdeu 30% da população, nestes últimos vinte anos.

A viabilidade de habitação digna nas áreas centrais

Sempre que se fala em produzir habitação social nas áreas centrais, aparecem questionamentos apressados e preconceituosos: os ter-

renos são muito caros; não é possível construir habitação em massa na área consolidada da cidade; os pobres não podem morar junto dos mais ricos, do comércio e dos serviços; toda a região vai ser desvalorizada. Afirma-se que os moradores de cortiços não teriam renda fixa, trabalho regular e estabilidade de moradia.

É certo que existem dificuldades para implementar um programa de habitação massivo nas áreas centrais, como o valor dos imóveis – e as propostas apontadas, nesta comissão, buscam alternativas para superá-los. No entanto, uma observação concreta da situação socioeconômica dos moradores de cortiços – cerca de 600 mil, se considerados apenas os que utilizam instalações sanitárias coletivas – revela que é possível viabilizar soluções habitacionais de boa qualidade nas áreas centrais, para uma boa parte desta população.

Pesquisa desenvolvida pela Fipe, em 1997, numa amostra de cortiços, localizados nas Administrações Regionais da Sé, Moóca e Vila Prudente, mostrou que uma parcela significativa da população encortiçada, participa, de forma estruturada, do mercado de trabalho, tem estabilidade na modalidade e localização da moradia, e necessita morar nas áreas centrais, pagando para isto aluguéis altíssimos, que comprometem uma elevada parcela de sua renda.

O estudo, realizado para a Prefeitura de São Paulo, mostrou que mais da metade dos moradores, 53 %, é composta por trabalhadores assalariados com registro em carteira, e a renda familiar, média e mediana, é relativamente alta, situando-se entre 5 e 6 salários mínimos, tendo 38 % recebido mais de 6,8 SM. O levantamento revela, ainda, certa estabilidade na condição e localização da moradia, pois, 29% das famílias pesquisadas habitam há mais de três anos o mesmo cortiço, sendo muito expressivo o número de famílias que, mesmo tendo mudado de endereço, morou sempre em cortiço e no mesmo bairro.

Esses dados mostram que a localização, que possibilita proximidade

dade do emprego e dos serviços públicos, é fator determinante na opção por morar em cortiços, em áreas centrais ou consolidadas. O que, de certa forma, explica porque essa alternativa de moradia, que apresenta condições de habitabilidade péssimas e inaceitáveis, seja tão buscada, mesmo por famílias que teriam renda e estabilidade para morar melhor.

A necessidade de se morar em localizações centrais gera, por outro lado, um alto comprometimento da renda familiar com o pagamento do aluguel do cortiço: metade dos moradores gasta mais de 28 % da renda familiar com o aluguel, e, 25 %, mais de 43 %. Isso significa que a maioria dos encortiçados despense, com aluguel, mais do que os órgãos de financiamento estabelecem como o máximo do comprometimento da renda, com a habitação, normalmente fixado em 25%.

Esse altíssimo comprometimento da renda, com o pagamento do aluguel, está diretamente relacionado com a localização, cujas vantagens compensam o alto custo. Parte significativa desta população opta por morar próximo ao trabalho: 55 % vai a pé para o emprego, nada gastando com transporte coletivo, ou podendo se beneficiar da mercantilização do vale-transporte, que recebem da empresa, o que contribui para a formação da renda familiar. Muitos trabalham em horários incompatíveis com a frequência do transporte coletivo (que deixa de funcionar à meia-noite), e não teriam como chegar em casa, se morassem longe.

Dessa forma, para um grupo expressivo dos encortiçados, as alternativas habitacionais, localizadas em regiões menos centrais, são inadequadas. O fato é que sempre existiu uma demanda, no mercado popular, por moradia localizada nas áreas centrais, nunca atendida pela produção pública, tanto em São Paulo, como em todo o Brasil. Desde a criação do BNH, sempre se privilegiou uma localização periférica, estendendo as cidades horizontalmente a

custos extremamente elevados. Tal situação faz o preço de um cômodo precário, num cortiço, ser supervalorizado, podendo custar freqüentemente mais de 300 reais.

No que se refere ao valor do aluguel, temos uma situação cruel, pois em cortiços pequenos chega a R\$ 13,00/metro quadrado, enquanto no mercado formal vai custar R\$ 9,00 ou 7,00/metro quadrado. Portanto, os moradores de cortiço gastam hoje mais por metro quadrado do que quem mora melhor. Sabe-se que as condições de ilegalidade da ocupação do cortiço são uma das razões que fazem o aluguel se tornar alto. Além disso, a porcentagem de comprometimento da renda com aluguel, 43 %, é inadmissível em qualquer financiamento habitacional. Noutras palavras, a população paga 43 % da renda em aluguel, mas se for à Caixa e disser que deseja gastar 30% para pagar uma prestação, não poderá adquirir uma habitação financiada pelo SFH.

A concentração de empregos, o esvaziamento dos imóveis e as ocupações

A observação da concentração de empregos na área central, comparativamente com o restante da cidade, mostra que a região, malgrado as transformações dos últimos anos, concentra fortemente os empregos na cidade. Assim, analisando a tabela seguinte, que relaciona emprego e população moradora, nota-se uma situação que precisa ser atenuada: enquanto na área central, incluindo os dez distritos da Regional Sé, essa relação é de 1,99 empregos/morador, na Região Metropolitana é de 0,42, e no município de São Paulo, de 0,47. O que quer dizer muito mais emprego/população no Centro do que no restante da cidade.

TABELA 5 - Relação entre Emprego e População na Área Central

Distritos	Área Urbanizada	População	Renda per Capita	Empregos	Empregos / Área Urbanizada	Empregos / População
Bela Vista	291	64.895	849	130.927	450	2,01
Bom Retiro	400	25.788	404	63.160	158	2,45
Brás	366	26.666	605	70.248	192	2,63
Cambuci	399	32.090	348	38.170	96	1,89
Consolação	387	58.587	1.073	98.941	256	1,69
Liberdade	384	64.348	560	54.549	142	0,85
Pari	277	15.434	417	29.030	105	1,88
República	229	49.665	1.313	158.338	691	3,19
Santa Cecília	403	75.827	1.004	77.207	192	1,02
Sé	229	21.256	488	145.247	634	6,83
Total do Centro	3.365	434.556	7.061	865.817	2.916	1,99
Total do Município de São Paulo	90.749	9.856.853	414	4.626.846	51	0,47
Total Região Metropolitana de São Paulo	216.237	16.792.421	356	6.959.395	32	0,42

Fonte: SILVA, Helena M.B. Habitação no centro: como viabilizar essa idéia?. São Paulo, 2000.
 Cia. Metropolitan São Paulo-Metrô. Pesquisa Origem-Destino 1997. São Paulo 1998.

O alto nível de concentração de empregos mostra-se compatível, no entanto, com a desocupação imobiliária. Nessa região existem, hoje, cerca de 200 imóveis fechados, o que estimulou um intenso processo de ocupações: em torno de 17 prédios invadidos por aproximadamente 1.300 famílias. A maior parte dos edifícios estava desocupada há mais de dez anos. A ocupação conferiu, pois, função social a prédios que não estavam sendo utilizados.

Desafios para viabilizar habitação no Centro

Há, no centro de São Paulo, um parque imobiliário bastante significativo: cerca de 200 edifícios altos vazios e muitos outros que aguardam a possibilidade de uma reforma ou reciclagem. Dois convênios, objetivando a reforma de prédios ocupados pelo movimento de moradia, foram assinados entre a prefeitura e a Caixa, para financiamento pelo PAR. Vários outros projetos, de reciclagem ou de construções de novas unidades, ainda dependem de negociação e aprovação. No entanto, é precisamente aí que reside um dos maiores problemas para que esta intervenção deslanche: a grande dificuldade em aprovar tais projetos, uma vez que a legislação existente não foi pensada em função da realidade hoje vivenciada na cidade de São Paulo.

Esse enorme parque imobiliário merece uma intervenção, tanto do setor público como do privado, mas, antes, é indispensável rever a legislação. É importante considerar, nos últimos oito anos, a ausência do governo na área central. Por isso, a situação agravou-se e deteriorou de modo crescente. As intenções de intervenção do poder público em habitação limitaram-se a experiências de pequeno porte. Houve desarticulação das esferas de governo nessa área. Prova disso são os cerca de R\$ 800 milhões que a Caixa tem no PAR para serem gastos em dois anos, preferencialmente na área central, mas ela aplicou, no primeiro ano, só 10% deste valor. A CDHU também dispõe de recursos vultosos em caixa para aplicar em habitação, principalmente

no PAC, e precisa agilizar os programas destinados à área central.

Existem recursos, prédios e apartamentos vazios, assim como há população precisando de habitação digna no Centro. Falta, portanto, uma articulação entre as esferas de governo e condições para que tais programas sejam potencializados. A recuperação do centro da cidade de São Paulo não poderá prescindir do incremento do uso habitacional, que dará sustentabilidade ao processo de recuperação da região.

A área central é um palco de conflitos, de disputas entre os setores sociais que também querem participar, de alguma maneira, do processo de recuperação do Centro. É nesse cenário que a Câmara e esta comissão vão debater a questão da recuperação sem exclusão social. Para isso, são fundamentais: o acesso à terra e, principalmente, aos imóveis subutilizados; o subsídio à população de baixa renda e a mudança da legislação, a fim de desenvolver e baratear a produção habitacional. O novo Plano Diretor de São Paulo, que contará com os instrumentos urbanísticos aprovados no Estatuto da Cidade, trará novas condições para a produção de custo baixo no Centro.”

Após os debates, ocorridos em junho e agosto de 2001, a comissão concluiu ser fundamental a implementação de um conjunto de ações executivas e legislativas, objetivando estimular a implantação de empreendimentos habitacionais, de iniciativa pública e privada, na área central e consolidada do município de São Paulo. Apresentou recomendações e propostas detalhadas nas seguintes áreas: política urbana, fundiária e legislação urbanística; legislação edilícia e procedimentos administrativos de aprovação dos projetos; plano habitacional e de inclusão social; gestão e participação popular; ações voltadas para os cortiços e ocupações existentes, e recomendações mais gerais, que dizem respeito às ações das finanças públicas municipais e no âmbito de ação da Câmara Municipal.

O relatório final, com o registro de todo esse processo – diagnósticos, debates e propostas – foi entregue aos representantes do poder público, do legislativo, dos órgãos de financiamento, dos movimentos sociais, das organizações e entidades que participaram dos trabalhos da comissão, visando disponibilizar mais um instrumento para contribuir e avançar em soluções concretas para a moradia popular nas áreas centrais e consolidadas da cidade.

9. Desafios a Serem Enfrentados

A política de habitação da cidade de São Paulo está em construção, pois depende, em grande medida, da relação entre os diversos agentes que irão defini-la. Nesse contexto, é necessário discutir quais temas deverão ser objeto de maior atenção e debate para serem incorporados à política da habitação do município. Em seguida, são destacados alguns pontos considerados prioritários:

I. A necessidade de dados atualizados sobre a moradia e de temas a ela relacionados, e definição de indicadores de avaliação das políticas

É importante ressaltar a dificuldade de produção e acesso a alguns dados, que permitam compor um quadro mais preciso da situação da habitação, cuja gravidade tem sido pouco visível. As informações sobre a “cidade real” que dêem conta dos números e da situação concreta dos moradores em favelas, cortiços e dos loteamentos irregulares nem sempre estão facilmente disponíveis para qualquer cidadão ou organização.

Por outro lado, as metodologias utilizadas para levantamento de dados são muito variadas, gerando também resultados diferentes e, conseqüentemente, insegurança entre aqueles que precisam utilizá-los. A diversidade das informações tem criado polêmicas e dificultado um tratamento adequado das questões, por isso deve-se aprofundar este debate, de modo que contribua para a intervenção dos diversos setores que atuam na política urbana.

De modo geral, observa-se pouca disposição do poder público, instituições acadêmicas ou de pesquisa para investir em diagnósticos criteriosos e permanentes, imprescindíveis, por exemplo, para a construção de um banco de dados que sirva como referência para a atuação de todos os órgãos públicos, iniciativas de ONGs e entidades do setor privado. Tais informações também contribuiriam para a transparência na utilização dos recursos públicos, na avaliação dos projetos e programas, na criação de mecanismos de controle social sobre as políticas implementadas e sua possível articulação com outras ações que melhorem os resultados.

Outra questão que precisa ser tratada é a da avaliação das políticas públicas, pouco praticada entre os órgãos públicos. Nesse sentido, a área da habitação pode se valer do acúmulo já conseguido pelas áreas da saúde e educação para ampliar esse debate. O desenvolvimento de avaliações contínuas das políticas públicas é indispensável, principalmente num quadro de escassez de recursos diante da enorme demanda por equipamentos e serviços. A avaliação consiste em um importante instrumento de planejamento das ações de governo, para a melhor utilização de recursos e revisão das diretrizes que orientam os programas públicos, a fim de garantir seu aperfeiçoamento constante.

Algumas iniciativas mais recentes têm contribuído para dar visibilidade a tal situação, trazendo novos instrumentos para a análise da nossa realidade. É o caso do Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo, elaborado pela PUC, com coordenação da pro-

fessora Aldaíza Sposati, e do Mapa do Emprego e Desemprego do Município de São Paulo, elaborado pelo Desep, na CUT⁶⁸.

Uma iniciativa importante, no âmbito da formulação de metodologias de avaliação das políticas de habitação foi o projeto desenvolvido por determinação do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço FGTS⁶⁹, a partir de uma proposta apresentada pelo representante da CUT nesse conselho. A implantação do projeto foi contratada pela CEF e desenvolveu uma metodologia de avaliação dos programas de habitação e saneamento, financiados com recursos do FGTS.

Partiu-se da observação que os estudos similares já realizados limitavam-se a analisar empreendimentos, sobretudo em relação à qualidade do produto, da obra construída. Geralmente os empreendimentos não eram inseridos numa avaliação de programas e, com isso, perdia-se a abrangência de suas implicações na vida das pessoas e nas dinâmicas da cidade. Em outros casos, alguns programas foram avaliados sem que os empreendimentos produzidos fossem abordados conjuntamente, analisando casos específicos. O projeto⁷⁰ foi desenvolvido por uma equipe formada no Departamento de Arquitetura da Escola de Engenharia de São Carlos, da USP, coordenada pelos professores Bonduki⁷¹ e Buzzar. Propôs uma metodologia que reconhecia e explicitava os valores presentes em todo processo de avaliação, assim como os parâmetros a serem utilizados em cada análise. Como orientação, foi proposta uma abordagem interdisciplinar, que pode ser traduzida pela busca da síntese e do diálogo entre campos do saber diferentes — ciências sociais, ambientais, das técnicas construtivas e do espaço construído.

Como exemplo e contribuição para a discussão sobre a necessidade e os caminhos para avaliações sistemáticas da política de habitação no município de São Paulo, considera-se oportuno citar os aspectos prioritários da referida proposta⁷²:

1. **Economicidade:** procura analisar a capacidade dos programas em gerar, mobilizar e gerenciar os recursos aplicados, garantindo o retorno do financiamento de forma adequada.
2. **Procedimentos de gestão:** buscam aferir se os propósitos, as estratégias e a execução dos programas estão sendo realizados de acordo com as metas estabelecidas, verificando a adequação entre meios e fins.
3. **Produto:** para analisar o resultado concreto e palpável dos programas habitacionais, a edificação, os conjuntos construídos, as obras realizadas, agregando dimensões do conforto da moradia, da sustentabilidade das soluções técnicas, da racionalidade construtiva e de sua inserção urbana e ambiental.
4. **Impacto nas condições de vida da população:** procura observar as mudanças geradas nas condições de vida dos beneficiários. Envolve indicadores de mudança nas condições de moradia, na obtenção da propriedade e na estabilização da posse, nos gastos com moradia e nas condições de sociabilidade, participação e organização do grupo social beneficiado.
5. **Impacto na cidade e no ambiente:** busca avaliar as mudanças das condições urbanísticas, da dinâmica imobiliária e da qualidade ambiental da região onde foram executadas as obras.
6. **Atendimento ao déficit habitacional:** propõe avaliar a capacidade dos programas em atender ao perfil diferenciado da demanda já existente em cada local, constituída pelas famílias com necessidades de moradias e de saneamento básico.
7. **Avaliação do impacto macroeconômico:** visa estimar o impacto gerado no mercado de trabalho a partir dos empreendimentos executados, observando os empregos e impostos/taxas estimulados durante a execução das obras.

II. A relação com outras políticas

Políticas de desenvolvimento urbano, sociais e a descentralização administrativa

A importância da articulação das políticas sociais com a política de habitação é um consenso construído nos últimos anos, formulado pela observação que as ações e projetos podem ser potencializados, se comparados às iniciativas isoladas e pulverizadas que caracterizam o poder público. Além disso, quando articulados, tais projetos têm garantia maior na manutenção de seus resultados. Outro argumento em favor de políticas integradas diz respeito à própria natureza do problema da exclusão social, que afeta a dimensão da saúde, da cultura, do lazer, enfim do usufruto da cidade. Portanto, é necessária uma atuação forte em todos os campos para desenvolver um processo de inclusão social, como as atuais intervenções em favelas, que devem procurar tratar em conjunto a questão da violência, do tráfego de drogas, e da geração de emprego e renda, pois existe o risco de se tornarem inócuas num prazo muito curto, se não forem capazes de responder minimamente a essas questões.

O desenho dos programas e a articulação entre eles também podem concretizar experiências importantes, que demarquem essa nova fase das políticas públicas. Tal preocupação, presente nos discursos e formulações, encontra dificuldades para se concretizar, especialmente porque exige alterações significativas na estrutura administrativa da prefeitura. No entanto, mudanças são fundamentais para disponibilizar instrumentos, recursos, equipe técnica e capacidade de gestão que as necessidades do momento exigem. Para administrar uma cidade do tamanho de São Paulo, com tamanha diversidade de situações e realidades, a descentralização administrativa é um recurso urgente e indispensável.

A discussão em andamento, no final de 2001, sobre as propostas de subprefeituras para São Paulo, é um momento rico e privilegiado para que este debate se explicita e possa avançar com propostas concretas, capazes de estimular ações integradas. As propostas de criação de Conselhos de Representantes, a serem formados em cada Administração Regional, estão em discussão na Câmara Municipal. Caso isso seja possível, ao mesmo tempo em que forem aprovadas as subprefeituras, estarão sendo criados instrumentos importantes para o fortalecimento das ações locais de democratização da gestão pública.

Propostas já implantadas, como o Orçamento Participativo, que em 2001 discutiu as prioridades da educação e da saúde, com o compromisso de ampliá-las para as outras políticas sociais nos anos seguintes, é mais um momento importante deste processo. O OP abre um canal de discussão e deliberação sobre as metas e prioridades de cada ano e, sobretudo, de acompanhamento da execução orçamentária, verificando de que maneira e em que locais os recursos públicos estão sendo aplicados efetivamente. Enfim, ele estimula a participação, o debate, envolvendo amplamente os cidadãos nos problemas da cidade.

Articulação com a política de desenvolvimento urbano

A relação da habitação com o desenvolvimento urbano, de uma maneira mais ampla, é outro aspecto consensual na formulação das políticas públicas. O acesso à terra urbanizada e com os serviços e equipamentos que a cidade pode dispor, garantindo o uso social da cidade, faz parte estrutural de uma política de habitação que entende a moradia não apenas entre suas paredes, mas na qualidade de vida que ela pode e deve propiciar. Em diversas cidades, com administrações progressistas, foram implementa-

dos instrumentos urbanísticos que têm contribuído para que a cidade cumpra sua função social.

O Estatuto da Cidade, lei 10.257/01, aprovado no Congresso Nacional, em junho de 2001 e sancionado em julho desse ano, após onze anos de negociações e adiamentos, legitimou instrumentos que estão há muito tempo na pauta dos movimentos e lutas da reforma urbana. Conseqüentemente, foi fortalecido o papel dos municípios, uma vez que a ação municipal se torna o meio indispensável para a concretização de tais instrumentos.

As inovações do Estatuto se situam em três novos campos⁷³: instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir, mais que normatizar, as formas de uso e ocupação do solo; nova estratégia da gestão, que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre os destinos da cidade; e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal. Estabeleceu ainda sanções visando garantir a implementação do uso social da cidade e a vinculação do orçamento com as diretrizes traçadas no Plano Diretor.

Entretanto, para ter conseqüências concretas na cidade, é necessária a aprovação de leis, regulamentações e ações em cada cidade, para que o Estatuto, fruto de anos de luta e disputa, não seja apenas um documento de intenções, com pouco impacto na vida das pessoas. Isso demonstra a importância e premência dessa discussão também em São Paulo.

Em São Paulo, a proposta do Plano Diretor, coordenada pela Secretaria de Planejamento do Município, em sua etapa inicial de diagnóstico e propostas, foi desenvolvida apenas entre alguns técnicos, não envolvendo a sociedade na análise e indicação dos problemas, assim como na formulação de soluções. A agenda de debates iniciais, proposta pela secretaria, realizou debates seg-

mentados nas regiões e entre os diferentes setores sociais, profissionais, técnicos e políticos. Além das dificuldades envolvidas nesse tema, que historicamente faz parte do domínio estrito dos técnicos, as reuniões realizadas de forma segmentada tendem a isolar os conflitos e disputas, ficando nas mãos da Secretaria de Planejamento a decisão e escolha da prioridade entre eles. Entretanto, quando se acredita que o cidadão é o agente mais apto para apontar os principais problemas e carências da cidade, tarefa que parece impossível ficar nas mãos exclusivamente de técnicos do poder público, tudo indica que será necessária a realização de mais debates, formas de discussão e instâncias de deliberação representativas a fim de que o debate se amplie. Tal ampliação interessa especialmente ao avanço e implantação do Plano Diretor, para torná-lo representativo e um instrumento efetivo na definição de prioridades da cidade.

III. Ações integradas entre os diversos níveis de governo – municipal, estadual e federal – e o papel da iniciativa privada

As parcerias com os governos estadual e federal são fundamentais para enfrentar os problemas de habitação na cidade. A moradia na cidade é responsabilidade compartilhada entre os três níveis de governo, conforme prevê a nossa Constituição. Essas parcerias têm sido privilegiadas pela Secretaria da Habitação do Município e devem ser viabilizadas. De acordo com informações de representantes da CEF e do CDHU, na 1ª Conferência Municipal de Habitação, os recursos existentes (cerca de R\$ 700 milhões da CDHU e R\$ 900 milhões para o PAR, disponíveis para 2001) muitas vezes não têm sido utilizados em sua totalidade, e os critérios e prioridades definidos para a sua utilização são questionáveis.

No entanto, os recursos disponíveis são onerosos, tornando inviável o atendimento da maior parte da demanda de habitação da cidade, como o PAR para habitação nas áreas centrais da cidade. É necessário propiciar a composição de recursos onerosos e não onerosos, para garantir políticas de subsídios que assegurem o atendimento àqueles que necessitam, e não somente aos que têm condições de pagar. Os avanços conseguidos nos diferentes níveis de governo, nos últimos anos, devem ser consolidados e desenvolvidos, principalmente porque ocorreram em função da interlocução direta estabelecida entre os movimentos de moradia e os governos federal e estadual. A ampliação dos espaços de participação e o desenho de novos programas são fontes para o avanço das propostas e sua implantação de forma transparente.

Como sugestão, coloca-se a importância de elaborar um plano de ação para São Paulo, que envolva e direcione as ações do governo municipal, a Região Metropolitana, os governos estadual e federal. Enfim, um plano que permita ações articuladas, com visão no curto, médio e longo prazos, capazes de enfrentar e equacionar os problemas de moradia na cidade.

O município tem todas as condições e responsabilidades para desenvolver esse processo. Assume um papel central na condução das políticas de habitação, inclusive quanto ao orçamento municipal, pois o aporte de recursos e o desenvolvimento de projetos e programas contribuem para garantir seu peso na articulação com o Estado e a Federação, e são indispensáveis para compor os recursos e propostas que resolvam os problemas da moradia.

As propostas da iniciativa privada

Cabe lembrar das possibilidades, já citadas, da iniciativa privada para o enfrentamento do déficit habitacional, principalmente nos setores de classe média e média baixa que, por falta de opções

no mercado, têm acabado muitas vezes se apropriando da produção pública para interesse social, dificultando ainda mais o acesso dos mais pobres a essa produção.

A Fiesp/Ciesp apresentou, em 2001, o projeto “Casa 1.0”, e as cooperativas habitacionais ligadas a sindicatos e associações de funcionários continuam presentes na produção de moradias. Retomaram antigas discussões dos princípios cooperativos e, com financiamentos como os da Caixa Econômica Federal, vêm procurando assumir o gerenciamento dos seus empreendimentos, de forma semelhante às associações dos mutirantes para habitação de interesse social. Esse sistema é importante para o atendimento do déficit habitacional e causa um impacto importante, principalmente nas faixas de renda média e média baixa, que ainda têm alguma capacidade de investimento.

Já para os mais pobres, responsáveis pela maior demanda de habitação, é impossível pensar que o mercado possa dar conta desse déficit, enquanto não se alterar de maneira significativa o quadro de distribuição de renda do país. Nesse contexto, os recursos e fundos públicos, mesmo do FGTS, apesar de não serem públicos, pois são do trabalhador, são disputados pelos diversos setores, mas deve-se ter clareza quanto às prioridades das demandas a serem atendidas.

IV. O controle social das políticas – a relação com os movimentos sociais

Diversas questões já colocadas, como a produção de dados, a implementação de avaliações das políticas e a relação com os movimentos sociais, fazem parte de uma discussão maior sobre o controle social das políticas públicas e o papel dos movimentos sociais nestes processos.

Estimular e fortalecer a organização independente dos movimentos sociais, a partir de uma concepção que acredita na possibilidade e necessidade de uma sociedade forte, capaz de decidir seu próprio destino, tem sido um dos princípios mais custosos aos que ainda sonham com uma sociedade mais justa e mais digna. O poder público tem um papel fundamental a desempenhar nesse fortalecimento, quando possuir clareza e prioridade política. No entanto, têm sido vivenciados ao longo da nossa história inúmeros exemplos da atuação do setor público muito mais para cooptar lideranças ou desestruturar a organização de tais movimentos. Particularmente nos dias de hoje, quando os discursos de defesa dos direitos sociais são incorporados pelos mais diferentes grupos e setores, a forma de implementação das políticas públicas e seus resultados concretos são decisivos para se estabelecer diferenças entre quem utiliza as questões sociais como retórica e quem as concebe como objetos de direito. Se o discurso não é acompanhado pelos devidos recursos e pelo aparato técnico que possibilite sua implementação em larga escala, dando-lhe concretude, sua incorporação acaba muitas vezes contribuindo apenas para esvaziar o enfrentamento que essas demandas teriam com o poder instituído.

Essa nova situação, na qual os discursos se homogeneizaram e a participação virou bandeira de quase todos, vai exigir muito mais dos movimentos sociais e de quem os apóia, ampliando sua responsabilidade na formulação e implementação das propostas. Cada vez fica mais difícil para o indivíduo se colocar como agente transformador de sua realidade: com acertos e erros, avanços e recuos, a situação tem se agravado nestes últimos tempos. Quase tudo se transforma em discurso, retórica para conquistar espaços políticos. E nesse campo, os interesses individuais são muitos pequenos e muitas vezes põem tudo a perder. As práticas mais reforçadas nas

políticas sociais e implementadas nos últimos tempos acabam estimulando uma postura de aguardar do governo, do líder, do prefeito, do político, a resolução de seus problemas, com conseqüências muito complicadas para um país com nossa história.

Nesse quadro, as potencialidades dos programas participativos continuam sendo muito grandes. E ressalta a importância de um governo que trabalhe efetivamente com transparência, respeito e diálogo com a sociedade, e que invista para avançar neste sentido.

Por outro lado, muitos desafios se colocam para os movimentos sociais nos dias de hoje. Para dar conta da sua participação e com um caráter cada vez mais propositivo, é necessário investir na formação dessas pessoas e em ações que garantam seu acesso a informação, assim como na formação de novas lideranças que assumam esses novos espaços conquistados.

Também nesse sentido, como exemplo, devemos retomar as propostas de Conselhos de Habitação existentes nos âmbitos federal, estadual e municipal, já citadas anteriormente. Tais propostas permitem vislumbrar a implantação, em médio prazo, de instrumentos de participação popular na formulação e implementação das políticas de habitação, que sejam aptos a desencadear a efetivação de uma política integrada de habitação popular, com transparência dos critérios e dos recursos investidos. Ou então, como já comentado, caso não se consiga tratar, qualificar e participar ativamente, com representatividade e peso, desses conselhos, eles poderão apenas se tornar espaços de legitimação de políticas já definidas, não alterando em nada as relações de força e as disputas pelos recursos públicos já existentes hoje.

Outra questão fundamental nesse debate se refere à auto-sustentação dos movimentos sociais. Nas décadas de 70 e 80, muitos movimentos sociais, lideranças e entidades de apoio aos movimentos contaram com presença e sustentação da igreja e de ONGs

internacionais (em menor escala), que desempenharam papel fundamental na formação e disponibilização de pessoas para tais ações. Entretanto, por diversas razões, essas possibilidades já não existem mais. Na década de 90, muitas lideranças passaram a trabalhar no Legislativo e nas administrações públicas progressistas, mas a vinculação orgânica com partidos políticos pode colocar limites, riscos ou contribuir para uma instrumentalização desses movimentos e lideranças. Por outro lado, as dificuldades de sobrevivência num mercado de trabalho difícil, que se modifica rapidamente, as dificuldades no dia-a-dia da maioria, os tempos consumidos com deslocamentos, as dificuldades de acesso a serviços, informações, ou seja, a sociedade excludente em que vivemos e se manifesta nos mais diversos campos e espaços, acabam consumindo uma parte enorme da vida das pessoas na sua sobrevivência, e acaba às vezes até afastando muitos destes temas e espaços de participação cidadã e das lutas pelas conquistas de seus direitos.

Neste sentido, avaliar e priorizar a discussão sobre como garantir a sustentação destes movimentos, de maneira independente e que possibilite seu fortalecimento nos parece um dos temas mais importantes a ser colocado em pauta.

É inegável a complexidade e os desafios que se apresentam no enfrentamento da questão habitacional na cidade de São Paulo. Trata-se de um caminho em construção, no qual ter clareza da sociedade que queremos - mais fraterna e mais justa - e qual o papel dos movimentos sociais nesse processo faz toda a diferença.

Notas

¹ Ver Rossetto, 1993.

Definição dos programas BNH em 1982: Profilurb: “Possibilita o financiamento de lotes dotados de benfeitorias, como ponto de água, luz e esgoto sanitário. Destina-se às camadas de menor renda” / Promorar: “Programa que se destina à erradicação ou recuperação de favelas, palafitas ou mocambos, através do saneamento e urbanização da área, seguido da construção de moradias compatíveis na área ocupada.” / João de Barro: “Proporcionar acesso à habitação com a participação da coletividade, atendendo prioritariamente às cidades do interior e destinado às famílias com renda de até três salários mínimos comprometendo o equivalente a 10% de sua renda familiar.” Segundo a autora, foram financiados cerca de 73 mil lotes urbanizados pelo Profilurb; 206 mil unidades pelo Promorar; e cerca de 7 mil unidades pelo projeto João de Barro.

² Ver Telles, 1985; Gohn, 1991; e Kowarick, 1994.

³ Bonduki, 1998.

⁴ Ver Sampaio, 1994.

⁵ Ver Bonduki, 1998.

⁶ Ver Blanco Jr., 1998.

⁷ A Fundação CDHU e a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade, da Secretaria de Estado dos Negócios de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo, realizam, a cada quatro anos, pesquisa amostral sobre diversos temas que tratam das condições de vida no Estado de São Paulo.

⁸ Conforme nota do CDHU: Variável – Famílias moradoras em barracos isolados e favelas (em %); segundo Fundação Seade e CDHU: Famílias que residem em moradias construídas inteira e parcialmente com material adaptado, ou seja, não apropriado a uma habitação. Também entraram nessa categoria aquelas que, apesar de construídas em alvenaria, foram feitas em adensamentos inadequados dentro do meio urbano (favelas).

⁹ A professora e arquiteta Ermínia Maricato foi secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano na primeira gestão do PT. Ver Maricato, 1997.

¹⁰ O professor e arquiteto Nabil Bonduki, atualmente vereador, foi, no período de 1989 a 1991, superintendente de Habi, órgão responsável, dentro da Sehab e da PMSB, pela execução da política de habitação popular.

¹¹ Ver Bonduki, 1991.

¹² Cf. Idem.

¹³ Operações interligadas, lei municipal nº 10.209/86 que dispôs sobre a construção de habitação de interesse social, concedendo incentivos.

¹⁴ Ver Relatório de Gestão – balanço da atuação de Habi. Sehab/ PMS, 1992.

¹⁵ Ver Ramalho, 1998.

¹⁶ Ver Ronconi, 1995 e Felipe, 1997.

¹⁷ Ver Bonduki, 1991.

¹⁸ UPF – Unidade Padrão de Financiamento, utilizada como referência nos convênios de mutirão, naquele período. Em janeiro de 1992 equivalia Cr\$ 7.260,16. A UPF deixou de ser calculada pelo Banco Central em agosto de 1994 e, em julho de 1994, correspondia a R\$ 7,52.

¹⁹ Ver Bonduki, 2000.

²⁰ Rolnik, 1997 citada em Mori, 2000.

²¹ Fix, 2001.

²² Programa habitacional implementado pela Prefeitura do Município de São Paulo, a partir de 1993, que previa a construção de edifícios para parte das famílias que moravam em favelas. A edificação foi localizada em parte dos mesmos terrenos ocupados pela favela ou em outra área.

²³ Ver More, 2000.

²⁴ Bonduki, 2000.

²⁵ UMM/ SP: União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, formada na década de 80, a partir da articulação de um grupo de lideranças, que participaram das ocupações de terra que aconteceram em São Paulo entre 1984 e 1985. Atua principalmente em São Paulo, mas também em outros Estados, como organizadora e forte articuladora dos movimentos de habitação no plano municipal, estadual e federal, destacando-se na luta e apoio às iniciativas de autogestão em empreendimentos habitacionais. Coordenou a elaboração e a coleta de assinaturas para o primeiro projeto de lei de iniciativa popular, que propõe a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular. Esse projeto foi aprovado por todas as comissões da Câmara Federal e está na pauta do plenário para ser votado. Caso aprovado, será enviado ao Senado.

²⁶ Ver Paz, 1996.

²⁷ Idem.

²⁸ Prado & Pelin. In: FIPE e CBMM, 1993.

²⁹ Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 1995.

³⁰ Ver Gonçalves, IPEA, 1998 e Ribeiro, IPPUR, UFRJ, 1999.

³¹ O Projeto Moradia foi apresentado publicamente em 26 de maio de 2000. É uma proposta de desenvolvimento urbano e de erradicação do déficit habitacional, elaborada em conjunto por vários técnicos e militantes da área, sob a coordenação do Instituto Cidadania. Desenvolveu um diagnóstico da situ-

ação da habitação no Brasil englobando o déficit demográfico (as futuras necessidades habitacionais) e apontou propostas para o desenho de uma nova política ampla e abrangente.

³² Ver Déficit Habitacional no Brasil 2000 – Fundação João Pinheiro, MG, 2001.

³³ Pesquisa amostral realizada anualmente pelo IBGE.

³⁴ Em novembro de 2001 o IBGE liberou os dados relativos à população por situação de domicílio e sexo, domicílios recenseados por espécie e situação de domicílio.

³⁵ Ver Fundação João Pinheiro – Déficit Habitacional 2000.

Resumo das principais alterações metodológicas (quadro da publicação da Fundação, p 39).

Déficit habitacional	
1991	2000
1. Renda média domiciliar	1. Renda média familiar
2. Reposição do estoque:	2. Reposição do estoque
- Domicílios improvisados	- Domicílios rústicos
- Coabitação familiar (famílias conviventes secundárias + cômodos alugados e cedidos)	- Coabitação familiar (famílias conviventes secundárias + cômodos alugados e cedidos, coabitação disfarçada + ônus excessivo com aluguel)
Inadequação dos domicílios	
1991	2000
1. Renda média domiciliar	1. Renda média familiar
2. Densidade excessiva de moradores por dormitório	2. Densidade excessiva de moradores por dormitório
3. Ônus excessivo com aluguel	
4. Inadequação da infra-estrutura	3. Carência de serviços de infra-estrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo)
- Carência de infra-estrutura	4. Inadequação fundiária urbana
- Infra-estrutura inadequada	5. Inadequados em função da depreciação
- Qualidade da infra-estrutura física	6. Inexistência de unidade sanitária domiciliar externa

Fonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, BH, 2000.

³⁶ Maricato, 1995.

³⁷ MBES/SH, Relatório atividades de 1994.

³⁸ Ver Souza, 1998.

³⁹ Encontro Internacional promovido pela ONU – Organização das Nações Unidas –, que tinha como pauta a discussão do problema de moradia no mundo.

⁴⁰ Montenegro, 1999.

⁴¹ CDHU, 2000.

⁴² Informações disponíveis no site da CDHU, www.CDHU.sp.gov.br

⁴³ Ver Castro, 1999.

⁴⁴ A Portaria Sedu/PR nº 68, de 5 de dezembro de 2000, instituiu um grupo de trabalho para implementar um acordo de cooperação técnica, que colocava as seguintes diretrizes de trabalho: aprovação ágil e centralizada de projetos habitacionais; implementação de mecanismos que permitam o cumprimento da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; estímulo às pequenas e médias empresas da construção civil; propostas para a redução dos custos incidentes nos investimentos em empreendimentos habitacionais de interesse social; melhoria da qualidade e aumento da produtividade na produção habitacional, pela adesão das empresas do setor da construção civil ao Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-Habitat; e a revisão dos instrumentos, normas, regulamentos, fluxos, prazos, tramitações e demais exigências, que, direta ou indiretamente, interferem na produção habitacional. Foram instituídos seis grupos de trabalhos, compostos por técnicos das entidades, para implementar as diretrizes.

⁴⁵ Cingapura é o programa habitacional implementado pela Prefeitura do Município de São Paulo, a partir de 1993, que prevê a construção em parte do terreno ocupado por favelas. Esses edifícios atenderiam a uma parcela das famílias moradoras da favela.

⁴⁶ Ver Coelho, 2001.

⁴⁷ Bonduki, 1996.

⁴⁸ Características principais do modelo ambiental-participativo:

- gestão descentralizada e democrática, com ênfase no papel do poder local e na articulação com as políticas setoriais;
- criação de canais institucionais de participação popular, como conselhos de gestão urbana e fóruns de habitação, e participação dos cidadãos nas decisões sobre as prioridades de governo, com a elaboração do orçamento participativo e o acompanhamento da execução orçamentária;
- inversão das prioridades, para garantir o direito à habitação e à cidade;
- parceria entre o poder público e as organizações não-governamentais para o desenvolvimento de programas e projetos, e por meio do estímulo, na produção do habitat e da geração de emprego e renda, a processos de autogestão e co-gestão;
- busca de barateamento da produção habitacional por novas formas de gestão, produção e pelo financiamento direto para o usuário final, e reconhecimento da cidade real, por meio de regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas espontaneamente compatibilização entre preservação do meio

ambiente e implantação de projetos urbanos, produção habitacional e recuperação ambiental de áreas de preservação já ocupadas;

- busca de reaproveitamento dos dejetos urbanos pela reciclagem, visando à preservação ambiental e sua reutilização em programas públicos;

- prioridades para o transporte coletivo e a segurança no tráfego.

⁴⁹ Ver Mourad, 2000.

⁵⁰ Ver Rolnik e Cymbalista (org.), 1997.

⁵¹ Villas-Boas, 1996.

⁵² Esse programa engloba, com acompanhamento social, as atividades relativas às mudanças físicas, abrangendo mudanças na infra-estrutura e a construção de novas unidades habitacionais.

⁵³ Herdeiro da experiência do governo paralelo, que se estruturou sob a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 1990 e 1992, para exercer fiscalização democrática sobre o governo Collor e apresentar propostas alternativas de políticas públicas, o Instituto Cidadania manteve nos anos seguintes um ritmo regular de atividades de debate, estudos, informação e elaboração política em profundidade, cuidando sempre de assegurar o pluralismo de enfoques. Formulou projetos de políticas públicas, seminários abertos e dirigidos, debates e grupos de estudos.

⁵⁴ Elaborado por André Luiz de Souza, Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Iara Bernardi, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Paulo Martoni Branco, sob a coordenação executiva da arquiteta e ex-deputada estadual Clara Ant, e em parceria com a Fundação Djalma Guimarães, o Projeto Moradia apresentou ao público, em maio de 2000, um elenco de soluções concretas, concebidas a partir do conceito inovador de moradia digna para o problema do déficit habitacional no Brasil.

⁵⁵ Projeto de lei de iniciativa popular nº 2.710, de 1992.

⁵⁶ Criado por iniciativa do Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores.

⁵⁷ Instituto Florestan Fernandes, 2000.

⁵⁸ Taschner & Bogus. In Instituto Florestan Fernandes, 2000.

⁵⁹ Góis, Chico de e Agége, Soraya. *Folha de S. Paulo*, Caderno Cotidiano, 4/6/2000. .

⁶⁰ Id., 2000.

⁶¹ *Folha de S. Paulo*, 4/6/2000, reportagem local.

⁶² *Folha de S. Paulo*, 15/6/2000.

⁶³ *Folha de S. Paulo*, 23/5/1999. Caderno Cotidiano, Alessandra Blanco.

⁶⁴ *O Estado de S. Paulo*, 14/5/2000.

⁶⁵ Além disso, o governo municipal elaborou o primeiro mapa de loteamento georeferenciado da área urbana da cidade, deu atendimento individual a

mais de 10mil pessoas; deu andamento em 580 processos de loteamento, que representam cerca de 1.100 lotes; está urbanizando 13.500 lotes e regularizando 22.100 lotes (nos quais se incluem os 13.500), concessão de auto de regularização técnica para 17 loteamentos, com cerca de 840 lotes, todos por meio do Programa Lote Legal, que implica a inclusão dessa população na chamada cidade oficial.

⁶⁶ A *Comissão de Estudos sobre Habitação na Área Central*, foi proposta e presidida pelo vereador Nabil Bonduki (PT) no início de 2001. Foi composta pelos vereadores Ana Martins (PC do B), José Laurindo (PT), Marcos Zerbini (PSDB) e Ricardo Montoro (PSDB). Após um período preparatório de levantamento preliminar de dados e conversas para definir os temas e debates prioritários para os trabalhos, que envolveu os diversos setores da sociedade que atuam no centro da cidade, a comissão foi instalada em junho de 2001. Desenvolveu seus trabalhos em sete sessões públicas, com ampla participação de pessoas e entidades representativas dos mais diversos setores sociais. Além das sessões realizadas na Câmara Municipal, a comissão elaborou um breve quadro informativo de todas as ocupações conhecidas em edifícios no centro da cidade, e promoveu, em conjunto com o DCE da Universidade de São Paulo, uma visita a vários prédios ocupados.

⁶⁷ O Relatório Final da *Comissão de Estudos sobre Habitação na Área Central*, elaborado pelo gabinete do vereador Nabil Bonduki, sintetiza os trabalhos desenvolvidos pela comissão. Apresenta uma introdução com um diagnóstico dos problemas na área central, reproduz as palestras e debates ocorridos em cada sessão, um breve relatório sobre a situação das ocupações de edifícios ocioso no centro da cidade, relatório elaborado pelo DCE da USP, a partir de entrevistas em quatro ocupações e alguns dos projetos elaborados por ONGs de assessorias técnicas contratadas pelos movimentos de moradia, que visam a reforma e reciclagem de edifícios para HIS.

⁶⁸ O Mapa da Exclusão Social/ Inclusão Social da Cidade de São Paulo, elaborado em 2000, foi uma referência importante, pois efetuou uma análise da dinâmica social e da qualidade ambiental em cada território da cidade, permitindo distinguir e localizar o movimento de exclusão/inclusão social na década de 90, a partir de diversos indicadores de desigualdade social, das áreas mais consolidadas às mais periféricas da cidade.

Por outro lado, o Mapa do Emprego e do Desemprego do Município de São Paulo, elaborado pelo Desep/CUT — Departamento de Estudos Sócio-Econômicos e Políticos, subordinado à Executiva Nacional da Central Única dos Trabalhadores —, estudou o emprego na cidade entre 1992 e 1997 e foi um primeiro passo para pensar parâmetros gerais de elaboração de políticas de

emprego e proteção social descentralizadas, que contribuíssem para combater o quadro de exclusão social da cidade. Um marco importante, pois forneceu subsídios para a formulação de diversos programas nas áreas sociais, de geração de emprego e renda, incorporados pelo novo governo, em 2001.

⁶⁹ Este projeto resulta da Resolução 259, de 24/04/1997, item 1 do Conselho Curador do FGTS, propondo “dar maior transparência às ações empreendidas com os recursos do trabalhador”, determinou que fossem “desenvolvidos estudos visando a definição de uma metodologia a ser aplicada na avaliação dos programas de aplicação lastreados em recursos do FGTS”.

⁷⁰ Ver Bonduki, 2000 – Relatório Final do Projeto.

⁷¹ Ver Barreira e Carvalho (orgs.), 2001.

⁷² Foram priorizados e conceituados alguns aspectos a serem avaliados nos empreendimentos e financiamentos realizados, e definidos os valores a serem considerados na avaliação. Esses aspectos foram colocados como unidades máximas de agregação para a avaliação de cada programa/modalidade. A avaliação de cada aspecto, resultaria em uma nota final e seria composta pelas notas ponderadas obtidas pelos indicadores que compõem o respectivo aspecto, atribuídas mediante determinada parametrização definida na metodologia.

⁷³ Ver Rolnik 2001; Rolnik e Cymbalista, 2001.

Bibliografia

BARREIRA, Maria Cecília R. N. e CARVALHO. Maria do Carmo B.de (orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo, Ed. Cortez, 2001.

BLANCO JR, CID. Erradicar, inovar, urbanizar, políticas públicas para favelas. *TGI*. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/USP, 1998.

BONDUKI, Nabil. Habitação e urbanismo – Da utopia à construção, a participação popular na política habitacional em São Paulo. Suplemento Especial da *Revista Projeto*. São Paulo, 1991.

_____. *Habitat – As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo, Studio Nobel, 1996.

_____. *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. São Paulo, Estação Liberdade, 1998.

_____. *Habitar São Paulo, reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo, Estação Liberdade, 2000.

_____. (coord.) Relatório P12 – Apresentação da metodologia: Desenvolvimento de metodologia de avaliação dos programas de aplicação dos recursos do FGTS. São Paulo, 2000.

_____. (coord.) *Relatório final da comissão de estudos na área central*. Presidente vereador Nabil Bonduki, São Paulo, CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. 2001.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi, *A explosão do auto-financiamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90*. Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/ USP, 1999.

CARDOSO, Adauto e RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. (coord.). *A municipalização das políticas habitacionais, uma avaliação da experiência recente (1993-1996)*. Rio de Janeiro

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1999.

CYMBALISTA, Renato. Dicas – Idéias para a ação municipal. - nº 181. São Paulo, Instituto Polis, 2001.

COELHO, Will Robson. *O déficit das moradias – instrumento para avaliação e aplicação de programa habitacional*. Pesquisa em andamento. São Carlos, Escola de Engenharia de São Carlos/USP, 2001.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL e URBANO do ESTADO de SÃO PAULO, Superintendência de Planejamento e Controle, e Gerência de Planejamento Econômico. *A oferta habitacional da CDHU, evolução e distribuição 1986 a 2000*. São Paulo, 2000 mimeo.

DESEP/CUT. *Mapa emprego e desemprego do município de São Paulo*. SP, 2000 mimeo,

FELIPE, Joel. *Mutirão e autogestão no Jardim São Francisco (1989-1992) movimento de moradia, lugar do arquiteto*. Dissertação de Mestrado. São Carlos, Escola de Engenharia de São Carlos/ USP, 1997.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão – duas histórias da construção de uma nova cidade em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo, Ed. Boitempo Editorial, 2001.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte, MG, 1995.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2000*. Belo Horizonte, MG, 2001.

GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e luta pela moradia*. Ed São Paulo, Loyola, 1991.

GONÇALVES, Robson. *O déficit habitacional brasileiro: um mapeamento por unidade da federação e por níveis de renda domiciliar*. Rio de Janeiro, IPEA, 1998.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo, 2000.

INSTITUTO FLORESTAN FERNANDES. *São Paulo: Dinâmicas e transformações, indicadores demográficos, sociais, eco-*

nômicos e urbanísticos por zonas e distritos. CD ROM, São Paulo, 2000 (Citação utilizada no texto referindo-se à análise de Taschner & Bógus na publicação do IFF).

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. *A municipalização das políticas habitacionais - uma avaliação da experiência recente (1993-1996)*. Rio de Janeiro, 2000.

KOHARA, Luiz. *Rendimentos obtidos na locação e sublocação de cortiços – estudo de casos na área central da cidade de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, POLI-USP, 1999.

KOWARICK, Lúcio (org.). *São Paulo passado e presente: As lutas sociais e a cidade*. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1994.

MARICATO, Ermínia. *Habitação e a política fundiária, urbana e ambiental, diagnóstico e recomendações*. Documento elaborado para o II Seminário Nacional preparatório para o Habitat II. Rio de Janeiro, 1995 mimeo.

_____. *Enfrentando desafios: A política desenvolvida pela Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo – 1989 – 1992*. Tese de Livre Docência. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/ USP, 1997.

MBES – Ministério do Bem-Estar Social, Secretaria de Habitação – SH. *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS*. Relatório de Atividades de 1994. Brasília, 1994 mimeo.

MIAGUSKO, E. & BARROS, J.S. (2000). Mutirão da Juta do “fim do mundo” à padaria comunitária. *Anais do seminário*. Texto apresentado no Seminário Internacional Gestão Urbana e Habitação de Interesse Social promovido pela PUC-Campinas, Insituto Pólis e Lincon Institute of Land Policy. Campinas, 2000.

MONTENEGRO, Marcos. *Retomar os financiamentos do FGTS para o saneamento*. Documento de contribuição à Comissão Intersetorial de Saneamento e Meio Ambiente do Conselho Nacional de Saúde. Associação Nacional dos Serviços

Municipais de Saneamento. Brasília, 1999, mimeo.

MORE, Gisela Maria. *Organização popular e políticas públicas: A luta da associação unificadora de loteamentos da zona leste de São Paulo por regularização fundiária e saneamento básico – 1992/1999*. Dissertação de Mestrado. Serviço Social., São Paulo, PUC/ SP, 2000.

MOURAD, Laila N. *Democratização do acesso à terra urbana em Diadema.*, Dissertação de Mestrado, Campinas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/PUCAMP, 2000.

MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Política Urbana – SEPURB. *Política Nacional de Habitação*. Brasília, 1996, mimeo,

PAZ, Rosângela. *Fundo Nacional de Moradia Popular: marco histórico de participação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo*. Dissertação de Mestrado, Serviço Social. São Paulo, PUC/SP, 1996.

PRADO, Eleutério da Silva & PELIN, Eli Roberto. *Moradia no Brasil, reflexões sobre o problema habitacional brasileiro*. FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas e CBMM - Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração. São Paulo, 1993.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, Habi, Superintendência de Habitação Popular. *Programa Habitacional de Interesse social – Relatório de gestão 1989-1992, balanço da atuação de Habi*. São Paulo, 1992, mimeo,

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano e Cohab. *Documentos apresentados na 1ª Conferência Municipal de Habitação*. São Paulo, 2001, impressos,.

RAMALHO, Maria do Rosário. *Relações de parceria na política da habitação popular na cidade de São Paulo-1989 a 1992: O programa de Convênios Jurídicos*. Dissertação de Mestrado. Ciências Sociais. São Paulo, PUC, 1998, mimeo.

RIBEIRO, Adauto. *A municipalização das políticas habitacio-*

nais: uma avaliação da experiência recente (1993/1996). (Versão preliminar). Rio de Janeiro, IPPUR, UFRJ, 1999 mimeo. ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato (org.). *Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social*. São Paulo, Pólis e IDEM, 1997.

_____. Artigo no *Jornal do Brasil*, 15 de julho de 2001, Editoria: Brasil, página 8.

_____. (coord.). "Estatuto da cidade, guia para implementação pelos municípios e cidadãos", Brasília, Câmara dos Deputados/ SEDU da Presidência da República/ CEF e Instituto Pólis., 2001.

RONCONI, Reginaldo. *Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão (O Programa Funaps Comunitário)*. Dissertação de Mestrado. São Carlos, Escola de Engenharia de São Carlos/USP, 1995.

ROSSETTO, Rossella. *Organismos Internacionais e a autoconstrução: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para população de baixa renda*. Dissertação de Mestrado.. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo /USP ,1993.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral. O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana . *Espaço & Debates* ,. São Paulo, Publicação NERU, nº 37, 1994.

SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO. *Relatório de Gestão - 93/96*. Diadema, Prefeitura de Diadema, 1996, mimeo,

SEDU/PR – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, SH/SP - Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo, SEHAB/PMSP – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de São Paulo e CEF – e a Caixa Econômica Federal. *Relatório Final do Grupo de Trabalho* instituído pela PORTARIA SEDU/ PR nº 68, de 5 de dezembro de 2000, para implementar os objetivos do ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, celebrado em 18 de julho de 2000. São Paulo, 2000.

SILVA, Helena M.B. *Terra e moradia: que papel para o município?* Tese de Doutorado. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo USP, 1998.

SILVA, Helena M.B. *Habitação no centro: como viabilizar essa idéia?* Texto apresentado na ocasião do Seminário organizado pelo LAB/HAB e Metro. São Paulo, 2000, mimeo.

SOUZA, Maria Teresa Xavier. *Relatório da Política Habitacional*. Relatório de Pesquisa NEPP/Unicamp e Trabalho Programado Mestrado. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/USP, 1998, mimeo

SPOSATI, Aldaíza. *Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo 2000*, CD-ROM. São Paulo, 2000.

TELLES, Vera da Silva. “Anos 70: experiências, práticas e espaços políticos – capítulo VIII”. In *Experiência do autoritarismo e práticas instituintes: os movimentos sociais em São Paulo nos anos 70*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/ USP, 1985.

TREVISAN CONSULTORES. *Construbusiness 99 – Habitação, infra-estrutura e emprego*. São Paulo, Comissão da Indústria da Construção da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP/CIC, 1999.

UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA DE SÃO PAULO. *Carta aos Srs Delegados e Sras. Delegadas da 1ª Conferência Municipal de Habitação de São Paulo*. São Paulo, 2001, mimeo,

_____, Ofício: UMM-Sehab-01/01. São Paulo, 2001, mimeo.

VILLAS-BÔAS, Renata. *Avaliação da participação popular na gestão da política habitacional de Diadema*. Relatório de Gestão SHDU. Diadema, Prefeitura do Município de Diadema, 1996, mimeo.

