

Observatório dos Direitos do Cidadão

acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de
São Paulo

14

Fundo Municipal de Habitação

Mês, 2003

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.

A existência de instâncias 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 detêm 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 da execução orçamentária do município 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 para as lideranças comunitárias que atuam 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 núcleos de estudo e pesquisa do Programa de Pós-graduação da

PUC-SP das áreas de Serviço Social e Educação: Seguridade e Assistência Social; Criança e o Adolescente; Movimentos Sociais; Saúde e Sociedade; Currículo, Estado, Sociedade.

Igualmente importante é a parceria estabelecida com a Central de Movimentos Populares (CMP), a União dos Movimentos de Moradia (UMM), a União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS) e os Fóruns municipais da Assistência Social (FMAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Essas organizações compõem, junto com o Pólis e o IEE, o **Colegiado de Gestão do Observatório dos Direitos do Cidadão**, instância que tem por objetivo articular o desenvolvimento do projeto com as demandas das lutas sociais, refletindo-se na pauta das publicações.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** conta com o apoio da Fundação Ford e se beneficia também do apoio da EED ao Instituto Pólis. A OXFAM contribui para este projeto no que diz respeito à análise e ao monitoramento do orçamento público.

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.

Essa terceira série de Cadernos aborda os Fundos Especiais das políticas monitoradas. Ao tratar do seu histórico de criação na cidade, suas dificuldades e impasses, tomamos o cuidado de discutir o tema articulado ao planejamento e à gestão da política. Conhecer o financiamento e o fluxo dos recursos públicos amplia a possibilidade do controle social, um dos maiores desafios para conselheiros e sociedade civil organizada.



PÓLIS
INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ACESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS



Instituto de Estudos Especiais - PUC/SP

Fundo Municipal de Habitação

Rossella Rossetto

CATALOGAÇÃO NA FONTE - PÓLIS/CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

ROS ROSSETTO, Rossella

Fundo Municipal de Habitação. São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 2003. XXXp. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15)

1. Fundos Públicos. 2. Fundo de Habitação. 3. Política de Habitação. 4. Legislação da Habitação. 5. Financiamento da Habitação na Cidade de São Paulo. 6. FUNAPS. 7. FMH. 8. Controle Social da Habitação. 9. Conselho de Habitação na Cidade de São Paulo. I. Instituto Pólis. II. PUC-SP. III. Título. IV. Série.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

Editoração Eletrônica: SM&A Design

Capa: Bamboo Studio

Produção Gráfica: Bamboo Studio

Fotolitos: Digilaser

Impressão Gráfica: Gráfica Peres

Sumário

Introdução	9
1. O que é um Fundo e para que serve	12
2. Fundo de Habitação: a especificidade de um Fundo relacionado à moradia	16
3. O Fundo e a construção de uma política habitacional no município de São Paulo	20
3.1 Assistência e desfavelamento direcionam as primeiras ações municipais	21
3.2 Funaps: criação do primeiro Fundo permite superar o atendimento individualizado	28
3.3 Política municipal em teste: Funaps inicia programas e financiamento com regras próprias	34
3.4 Funaps produz unidades com objetivo de desfavelamento	37
3.5 Funaps permite política articulada e a concessão de crédito para a promoção de moradias por associações de moradores	41
3.6 Fundo Municipal de Habitação – FMH: novo Fundo com pouca importância na política habitacional	50
3.7 FMH: composição de recursos gera parceria com outras instâncias governamentais	73
4. Síntese: quatro questões importantes para o debate sobre o FMH	82
5. Conclusão: necessidade de superar a fragmentação da política, as perspectivas e os princípios para o Fundo de Habitação do Município	95
Bibliografia	98

Introdução

Um texto sobre o Fundo de Habitação de São Paulo, elaborado para o público do Observatório dos Direitos do Cidadão, deve, em primeiro lugar, explicar questões mais gerais sobre o próprio instrumento: o que é um Fundo, para que serve e em que medida facilita um processo de gestão das políticas sociais e, em especial, das políticas urbanas. Sem estas colocações gerais torna-se mais difícil apresentar as especificidades da questão habitacional no Município a partir da leitura de um de seus instrumentos financeiros que é o Fundo.

Procuramos enfatizar o Fundo Municipal em uma perspectiva histórica, relatando os motivos de sua instituição e as alterações em relação à aplicação dos recursos pelas quais foi passando até sua formatação atual, identificando fases distintas, de acordo com a gestão da política municipal, e destacando quatro aspectos que estão na essência da existência de um Fundo: a) a origem dos recursos; b) como foram empregados; c) a instituição de um sistema de financiamento que fazia do antigo Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps) e, em certos termos, faz do atual Fundo Municipal de Habitação (FMH) um sistema paralelo e alternativo ao Sistema Financeiro da Habitação capaz de beneficiar a população mais pobre do Município; e, por fim, d) a existência de um controle social por meio do Conselho de Gestão do Fundo.

O Instituto Pólis, nesta coleção de textos do Observatório dos Direitos do Cidadão, publicou dois textos diretamente relacionados ao tema Fundo Municipal de Habitação. O de Angela Amaral sobre Habitação na cidade de São Paulo e o de Tomás Moreira e Renato Cymbalista sobre Conselho de Habitação. No primeiro, o diagnóstico das carências, as linhas de financiamento existentes, a questão dos

programas e dos resultados alcançados foram suficientemente tratados, e, no segundo, a importância do Conselho para uma gestão democrática foi devidamente discutida. Neste texto procuraremos não repetir os mesmos enfoques. Não nos deteremos na descrição dos programas, tampouco no levantamento dos resultados quantitativos alcançados; estes serão citados na medida em que permitirem ao leitor entender as alterações no uso dos recursos do Fundo. O Conselho, por sua vez, será tratado quando se tornar peça fundamental de participação na discussão mais recente.

Destacamos que, na parte intitulada “Síntese: quatro questões importantes para o debate sobre o FMH”, procuramos retomar os temas que estiveram presentes ao longo da análise de modo a levantar as perspectivas para uma política integrada de habitação no Município.

A instituição de Fundos especiais, por meio de lei específica, com o objetivo de implementar políticas públicas, recebeu sua formatação atual em 1964, quando a Lei Federal nº 4.320/64 instituiu as regras gerais para os orçamentos e finanças públicas, estabelecendo um sistema de controle com normas homogêneas para todo o setor público do país.

Posteriormente, a Constituição de 1988, ao reafirmar o papel do Estado em relação às políticas sociais públicas, em seu artigo 23 estabeleceu competências concorrentes para a União, Estados e Municípios na provisão de moradias de interesse social, na melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Mais recentemente, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) concedeu ao Município, se definido em seu Plano Diretor, a possibilidade de instituir novos instrumentos de gestão urbana que pudessem gerar receitas não-orçamentárias e destiná-las a investimentos habitacionais. Dois bons exemplos de instrumentos de gestão urbana são a venda de potencial construtivo, por meio da

outorga onerosa, e a lei de anistia. A outorga onerosa do direito de construir, disciplinada pela Lei nº 13.430/02 do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo, é o instrumento que permite ao proprietário de um imóvel construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, adquirindo potencial construtivo até o limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento máximo e o estoque da região. No caso da lei de anistia (Lei Municipal nº 13.558/03), aprovada recentemente em São Paulo, há a possibilidade de novas receitas para a área de habitação. Nesses dois exemplos, será possível captar recursos do processo imobiliário para serem encaminhados – em parte, no primeiro caso (outorga onerosa), e em sua totalidade, no segundo (lei de anistia) – aos investimentos habitacionais.

Temos também a possibilidade, no âmbito nacional, de um modelo institucional diferenciado de gestão de recursos, no marco do projeto Moradia, elaborado pelo Instituto Cidadania, que propõe uma gestão alinhada dos recursos federais, estaduais e municipais como forma de compor um único “bolo” de recursos e somar esforços para alterar radicalmente as condições urbanas de nossas cidades.

É neste contexto que cabe uma discussão mais detalhada sobre um Fundo voltado à habitação e sobre os impasses de sua formatação atual em face das perspectivas que se anunciam.

Por fim, é importante que se diga que existem poucos textos de referência sobre o assunto a ser tratado. Quando o Fundo é mencionado na maior parte dos trabalhos existentes é sob o ângulo dos resultados alcançados e dos programas públicos executados. Nestes trabalhos o enfoque não é o Fundo, mas os programas habitacionais. O texto mais completo que focaliza o papel do Fundo é o de Renata Gomide e Marta Tanaka; as demais fontes escritas consultadas foram documentos internos, resoluções e processos administrativos.

Tive, portanto, que me valer de entrevistas e várias consultas a técnicos que atuaram e atuam na administração pública de forma a recuperar uma história não-escrita ou analisada sob um de seus aspectos. Gostaria de mencionar e agradecer a Naomi Oncken, Nabil Bonduki, Luciana Royer, Gisela Mori, Úrsula Peres, Henry Cheresian, Luci Valente, Attilio Piraino e Maria Lúcia D’Alessandro. Além das pessoas mencionadas, agradeço também aos participantes da oficina de debate promovida pelo Observatório de Direitos do Cidadão, cujos comentários foram essenciais para a revisão e a apresentação deste texto.

1. O que é um Fundo e para que serve

Um dos princípios colocados no orçamento público é o da não-vinculação de receitas. Os recursos que entram para os cofres municipais provêm de várias fontes que podem ser subdivididas em duas famílias: os tributos e as taxas coletados no Município, como o IPTU, o ISS, o ITBI¹, a taxa de limpeza urbana, dentre outras, e as transferências dos demais níveis de governo. Todos esses recursos coletados compõem o caixa único da prefeitura que é dividido, segundo uma proposta anual de previsão de receitas e despesas, e consolidado no orçamento do Município.

O orçamento anual consolida uma proposta de trabalho do governo incluindo metas e recursos, identificando as intenções e os compromissos assumidos pelo Município com o pagamento das dívidas contraídas com pessoal, com a implementação e manutenção de serviços essenciais e a execução de inúmeras obras que permitem que as pessoas circulem, morem e trabalhem na cidade.

¹ IPTU – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana; ISS – imposto sobre serviços de qualquer natureza; ITBI – imposto sobre transmissão intervivos de bens imóveis e de direitos reais sem imóveis.

O orçamento é aprovado pelo Legislativo (com ou sem emendas) no fim de cada ano, e esta aprovação significa uma autorização para a ação administrativa dos órgãos responsáveis no ano seguinte. Os recursos vão sendo liberados segundo as prioridades políticas do Município e de acordo com cronogramas e compromissos assumidos em cada um dos seus órgãos executivos.

Ao se constituir um Fundo, está aberta a possibilidade de sair da restrição imposta pela lei que rege os orçamentos públicos, a Lei Federal nº 4.320/64, e de obter vinculação de receita. Isso porque, segundo o art. 71 dessa mesma lei, para um Fundo especial são canalizadas receitas específicas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos. Tanto a Lei Federal nº 4.320/64 quanto o art. 165 da Constituição determinam a necessidade de uma lei específica que estabeleça as condições para a instituição do Fundo, as normas de gestão financeira e patrimonial e as finalidades desse Fundo.

Um Fundo permite, portanto, que uma série de receitas fiquem a ele vinculadas, sem que componham o caixa único de uma prefeitura, e possibilita ainda que estas sejam destinadas para fins específicos. É esta a principal atração dos Fundos e o motivo de sua proliferação recente tanto em âmbito federal, estadual quanto municipal.

Apresenta também outras vantagens. É um espaço agregador porque abre a possibilidade da junção de recursos provenientes de diferentes fontes: da iniciativa privada (por meio de doações, pagamento de multas etc.) e de outras instâncias de governo (por meio de transferências e convênios), por exemplo.

Outro motivo é que um Fundo requer que sua gestão seja feita por um Conselho cujas composição e competências são definidas, caso a caso, nas leis que criam esses Fundos. A possibilidade de uma gestão mais aberta com representantes de diferentes interesses tem

levado a que muitos governos democráticos e populares encontrem nessa combinação, Fundo + Conselho, uma solução para determinadas demandas populares em relação ao controle externo e a definição de prioridades de ação.

Enfim, o arranjo permitido pelos Fundos – composição de receitas e vinculação de despesas – torna-se ainda mais interessante na medida em que o orçamento anual de um Município é, via de regra, sempre insuficiente diante da amplitude e diversidade da demanda por serviços e investimentos.

Como o Município não consegue, em geral, elencar suas prioridades de governo, o momento da elaboração e aprovação do orçamento anual torna-se o palco de uma guerra por recursos e, ao mesmo tempo, um jogo de xadrez para contemplar cada setor social e cada região da cidade.

Assim, o orçamento, em um contexto de inúmeros problemas para serem resolvidos e de restrição de recursos, é muito mais uma peça política, por meio da qual se define quem ganha os poucos recursos disponíveis, do que uma peça técnica, na qual os recursos estariam distribuídos de acordo com a gravidade das carências identificadas no Município. O que acontece é que, quanto menos recursos existirem, maior é o embate político para dividi-lo; ganhando os grupos de pressão que tiverem maior poder e capacidade de negociação.

Em sua origem, os Fundos foram vistos como um canal seguro, como uma espécie de garantia de que os recursos chegarão ao fim esperado e não se perderão no caldeirão geral do orçamento. Em geral, isso é mais uma miragem do que a realidade dos fatos. Por quê?

Para explicar isso é importante relatar que existem dois tipos de Fundos. Os primeiros são aqueles surgidos após a Constituição de 1988 com o objetivo de permitir transferência de atribuições de gestão

de algumas políticas setoriais. São Fundos exigidos pela União para que os Municípios possam receber recursos específicos destinados para certos fins. Trata-se de Fundos com características peculiares acertadas mediante convênios entre as instâncias, com regras de utilização antecipadamente estabelecidas. Estão nesta categoria o Fundo da Educação, o da Saúde e o da Assistência Social.

Os demais Fundos estão desvinculados de uma política mais geral, o que permite captar recursos e empregá-los de acordo com o estabelecido em programas locais aprovados por um Conselho de Gestão. É o caso, em São Paulo, do Fundo de Habitação, da Criança e Adolescente, de Turismo, entre outros.

Os motivos de certos Fundos pertencerem a um ou a outro tipo evidenciam que algumas políticas setoriais apresentam uma maior articulação entre as diferentes instâncias – nos Fundos do primeiro tipo –, enquanto outras apresentam um caráter mais local, como no caso dos Fundos do segundo tipo.

O que acaba acontecendo, em especial com os recursos do segundo tipo de Fundo, é que, na maioria das vezes, seu órgão gestor não consegue captar recursos de outras fontes ou, então, os recursos almejados na prática não chegam no ritmo e volume pretendido², e, então, o Fundo acaba dependendo apenas de recursos municipais orçamentários, tendo restringida, dessa forma, sua capacidade de atuação. Quando isso acontece, o Fundo deixa de atuar realmente como um Fundo, mesmo que continue sendo denominado como tal. Os programas por ele implementados voltam a participar da disputa pela partilha do orçamento, e aquilo que parecia seguro,

² Diferente do que acontece nos fundos do primeiro tipo, nos quais os repasses acertados, vinculados em lei, podem ter atrasos operacionais ou sofrer alterações no volume de acordo com regras preestabelecidas (por exemplo, diminuição de alunos pode gerar menos recursos), mas são necessariamente transferidos.

quando da intenção de instituir o Fundo – vinculação de receitas para uma finalidade específica –, acaba de fato não acontecendo, acaba sendo uma miragem.

Por outro lado, o Conselho, segundo pilar que sustenta essa estrutura, poucas vezes é realmente participativo e exerce controle sobre a destinação de recursos, o que nos leva a refletir que parte dos Fundos existentes não responde a uma mínima avaliação crítica. Não são Fundos mesmo com a intenção de sê-los, não são geridos democraticamente, e sua capacidade de atuação é bastante restrita.

2. Fundo de Habitação: a especificidade de um Fundo relacionado à moradia

A necessidade de o poder público investir regularmente em habitação por meio de programas públicos não é recente, e sobre esta questão existem livros e artigos que analisam fases de atuação e programas implementados³. Os objetivos que levaram governos a investir em recursos públicos continuam essencialmente os mesmos depois de décadas, ou seja, melhorar as condições de vida e garantir uma moradia adequada para uma população que não consegue encontrar solução no mercado habitacional.

Os recursos para viabilizar as políticas de habitação popular têm várias origens, e as mais constantes e significativas são os Fundos de aposentadoria e pensões e, depois de 1964, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), constituído pela contribuição compulsória de 8% sobre a folha de salário paga mensalmente aos trabalhadores enquadrados no regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

³ Consultar, em particular, o livro de Bonduki (1998) *Origens da Habitação Social no Brasil*.

Os recursos do FGTS têm dupla finalidade: servem para indenizar os trabalhadores em caso de demissão, e parte de sua receita líquida é aplicada nas políticas federais de desenvolvimento urbano – habitação e saneamento. Com base nesses recursos, geridos por um Conselho e depositados no Banco Nacional da Habitação, houve uma notável produção de unidades habitacionais e a expansão da cobertura de saneamento básico no país.

A possibilidade de utilização desses recursos para a construção de moradias permitiu aos compradores dessas casas vantagens nos contratos de financiamento. Isso porque esses recursos são, comparativamente aos recursos depositados nos bancos comerciais, “mais baratos”, isto é, não remuneram os trabalhadores com juros de mercado no momento de seu saque (cobrindo a inflação além da aplicação do dinheiro).

Não cabe aqui discutir se os programas com recursos do FGTS atingiram seus objetivos. Interessa-nos lembrar que com esse Fundo foi possível montar uma complexa engenharia financeira de captação de recursos extra-orçamentários que, associada a uma rede institucional bem distribuída no território, continua viabilizando, até hoje, recursos contínuos e seguros para as políticas de habitação e saneamento em nível nacional.

Então, ao se criar um Fundo de Habitação, o que se procura é a possibilidade de se constituir uma conta específica para a qual fluem determinados recursos com a finalidade de ampliar a possibilidade de intervenção para fins habitacionais. Podem ser recursos de diferentes fontes: públicas (de âmbito federal, estadual e municipal), privadas (doações) ou mecanismos de captação do mercado imobiliário como eram as operações interligadas e são as operações urbanas ou outorga onerosa do direito de construir.

Ampliar a capacidade de investimentos, por meio de um maior volume de recursos, é, portanto, a primeira grande vantagem de um

Fundo de Habitação. Mas ter recursos em caixa não é a finalidade de um Fundo. Ao buscar diversas fontes, o gestor do Fundo procura também conseguir um mix de recursos de maneira que recursos onerosos possam se compor a recursos não-onerosos. É importante ficar claro que os não-onerosos são recursos a Fundo perdido, como os do orçamento da União, do Estado e do Município ou de fontes privadas que não esperam retorno financeiro. Onerosos são aqueles que têm um custo como, por exemplo, os recursos da caderneta de poupança (devem pagar juros para os donos da caderneta), de empréstimos, entre outros. Um bom exemplo de recurso oneroso é o do FGTS.

Dessa forma, a composição de recursos onerosos com não-onerosos resulta na possibilidade de conceder subsídios e estabelecer programas variados sem os quais a política habitacional é claramente excludente diante das condições sociais e econômicas em que se encontra a maioria da população.

Um exemplo recente dessa lógica é o Fundo para o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) da Caixa Econômica Federal. Para obter uma linha de financiamento com subsídios, foi criado um Fundo – Fundo de Arrendamento Residencial – para o qual convergem recursos procedentes do FGTS (onerosos) e os de uma conta a Fundo perdido do orçamento da União (equivalentes a R\$ 600 milhões). Esse mix faz com que o custo de empréstimo desse dinheiro seja mais baixo (porque parte dele é a Fundo perdido), permitindo a geração de planos de financiamento para atender a população de menor renda.

Depois de conseguir recursos específicos para o Fundo, a operação desses recursos é outra atratividade do Fundo de Habitação. Ressaltam-se dois aspectos:

a) os créditos em dinheiro que entraram a favor do Fundo, como o retorno das prestações, aplicações etc., se não forem utilizados no

decorrer do ano, continuam como receitas do Fundo, transferindo o saldo positivo apurado em balanço para o exercício seguinte. O art. 73 da Lei nº 4.320/64 garante que isso aconteça⁴. Essa é uma diferença fundamental dos Fundos em geral (não só dos de Habitação) em relação ao que acontece com o restante dos recursos do orçamento público. Como já foi dito, o orçamento é um plano onde estão discriminadas receitas a serem arrecadadas e como serão empregadas. Cada ação pública (atividade e projetos) corresponde a uma dotação com respectivo valor em reais a serem gastos ao longo do ano. O órgão responsável conta “em teoria” com aquele recurso, é como se ele obtivesse uma autorização para gastá-lo até o limite definido em cada dotação. Não existe um “cofre” onde o valor para cada ação está depositado. Quando o órgão responsável despende aquele recurso, é a Secretaria de Finanças que paga (líquido). Portanto, se os recursos definidos para um determinado fim não forem gastos até o dia 31 de dezembro, eles não ficam disponíveis para o outro ano porque efetivamente faziam parte da “massa” de recursos da prefeitura. No outro ano será necessária a inclusão novamente no orçamento e nova autorização de despesa;

b) a possibilidade de serem utilizados vários expedientes jurídicos para atingir os objetivos. Com recursos do Fundo é possível assinar convênios com entidades, contratar serviços e obras, adquirir, vender, doar, de acordo com o programa de trabalho, para cumprimento dos objetivos definidos na lei que instituiu o Fundo. É essa multiplicidade de ações, diferente de uma dotação normal do orçamento, que dá ao Fundo o poder de auxiliar o gestor a implantar uma política abrangente para a moradia popular.

⁴ Art. 73 – “Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.”

Além desses 2 aspectos, o grande trunfo é o financiamento de imóveis construídos ou adquiridos com recursos do Fundo. A lei que cria um Fundo de Habitação destina os recursos para a implementação da política habitacional e autoriza o Executivo a alienar as unidades para os beneficiários selecionados dentre o público-alvo da política habitacional. Isso significa que o órgão gestor-operador do Fundo pode repassar (vender, ceder etc.) as unidades construídas sem que haja a necessidade de se abrir uma licitação pública para cada ato de venda, como ocorre para os demais bens municipais. Viabiliza, do ponto de vista operacional, que as unidades habitacionais sejam destinadas aos beneficiários a partir de critérios definidos na lei, de acordo com as próprias regras de financiamento estabelecidas e aprovadas pelo Conselho Gestor do Fundo, e não tomando como base quem oferece o melhor preço, como acontece nas licitações.

Se a todas essas vantagens for adicionada a potencialidade de gestão democrática – por meio de um Conselho com representação da demanda e dos setores produtivos –, teremos nas mãos um instrumento único para a viabilização de políticas afinadas com as necessidades locais. Eis porque, Fundo de Habitação + Conselho de Gestão representativo, plural e paritário, tem sido o paradigma das propostas habitacionais progressistas nos últimos anos.

3. O Fundo e a construção de uma política habitacional no município de São Paulo

Para entender melhor a potencialidade do Fundo como instrumento financeiro de uma política habitacional, é interessante retornar à origem do primeiro Fundo do Município destinado à habitação, o Funaps, e contar um pouco de sua história. Existem vários textos que descrevem

as mudanças no entendimento da questão da moradia, a evolução dos programas habitacionais municipais e os resultados obtidos incluindo os alcançados com recursos do Funaps⁵.

Nesta parte do texto pretende-se mostrar como o Fundo aplicou seus recursos visando à implementação de alguns programas em sintonia com a política municipal de cada gestão. Procuraremos identificar como o Fundo serviu de instrumento para ampliar a capacidade de investimento e a implantação gradativa de um sistema de financiamento local com regras próprias.

É importante enfatizar: o Fundo é um instrumento financeiro que serve para viabilizar políticas públicas e, nesse sentido, pode ter inúmeras finalidades de acordo com a direção política definida pelo poder público. É apenas uma conta especial, o que importa é o uso que se faz dos recursos colocados nessa conta.

3.1 Assistência e desfavelamento direcionam as primeiras ações municipais

Desde 1964, a principal fonte de recursos para o financiamento da política habitacional era federal, com captação de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). A massa de recursos compunha o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) que, por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH), definia as regras de financiamento, os agentes e os programas.

A estrutura de organização do BNH instituiu um modelo com base, de um lado, em uma agência federal que centralizava a formulação e o

⁵ Ver principalmente GOMIDE, R.M. & TANAKA, M.M.S., nov-dez 1997; AMARAL, A., 2002; São Paulo (Prefeitura do Município), 1991; BUENO, L., 2000.

financiamento da política e, de outro lado, em agências locais (estaduais ou municipais) encarregadas de sua implementação⁶. A análise da produção do período BNH (1968-1986)⁷ mostra que foram adotados programas habitacionais que inviabilizavam o acesso das pessoas com menor renda mesmo quando os financiamentos eram voltados aos grandes conjuntos habitacionais. Dentre os programas do chamado “mercado popular” cabe aqui citar três linhas de financiamentos instituídos entre 1975 e 1983: Profilurb (lotes urbanizados em geral contendo serviços hidráulicos e higiênicos), Promorar (unidades chamadas de “embrião” – um único cômodo, cozinha e banheiro) e João de Barro (financiamento de material de construção associado ao mutirão assistido pelo poder público). Todos previam a autoconstrução como forma de completar a unidade financiada. Porque conseguiam obter um custo menor, eram programas considerados alternativos aos grandes conjuntos habitacionais e destinavam-se a famílias de menor renda, embora nunca tenham representado grande volume de recursos (cerca de 4,5% dos recursos até 1984⁸).

Integrando esse sistema, a Companhia Municipal de Habitação (Cohab), criada em 1965, era o braço executor da política pública com recursos do SFH no Município. A Cohab conseguia recursos do BNH mediante financiamentos e devia sujeitar-se às regras centrais para que fossem garantidas as condições de retorno dos recursos. Como em todo o Brasil, também em São Paulo foi dada prioridade à linha de financiamento que resultou em grandes conjuntos habitacionais e que foi destinada à população com renda de 5 salários mínimos ou mais.

⁶ ARRETCHE, M., 2000. p. 77.

⁷ MELO, M., 1987; MARICATO, E., 1983 & ARRETCHE, M., *op. cit.*, entre outros autores.

⁸ ROSSETTO, R., 1993. p. 92 e tabela 13. Foram financiados em todo o país 73 mil lotes urbanizados, 206 mil unidades Promorar e cerca de 7 mil unidades do João de Barro em cidades pequenas, principalmente no Nordeste.

Até a década de 70 o Município tinha um papel muito restrito em relação à carência de moradia e às condições precárias dos loteamentos, favelas e cortiços. Não que essas questões não fossem relevantes, ao contrário. Levantamentos sobre as condições habitacionais da época demonstram um crescimento quantitativo de moradores de favelas, um crescimento vertiginoso de loteamentos sem infra-estrutura básica e um agravamento das condições de habitabilidade decorrentes tanto da falta de serviços básicos como do crescimento da população submetida a essas condições.

As carências eram enormes, e grande parte da cidade e quase a totalidade de sua periferia e favelas não eram servidas de luz e água encanada, por exemplo. Dados publicados em 1968 (AAVV, 1975) mostram que o centro da cidade era bastante consolidado e ainda assim havia domicílios sem água e esgoto e algumas ruas sem pavimentação. Em um bairro de ocupação mais antiga como o Ipiranga, uma em cada cinco moradias (20%) não tinha água encanada, quase um terço não tinha esgoto e 40% de suas ruas não eram asfaltadas. Já Itaquera, área rural loteada, não apresentava quase nenhum serviço público: 89% dos domicílios não tinham água e 99% não tinham coleta de esgoto; com exceção das vias de acesso, quase a totalidade das ruas não era pavimentada (87,5%).

A cidade havia crescido horizontalmente, expandindo-se nas últimas décadas por meio de loteamentos, muitas vezes nada mais do que um pedaço de chão demarcado, sem nenhuma benfeitoria. A população residente em favelas era ainda muito pequena (1,1%) se comparada ao total da população da cidade. Pelo cadastro de favelas do Município, em 1973 existiam 543 núcleos com 14.504 domicílios, computando cerca de 71 mil habitantes. Porém, se a favela não era ainda um problema no início dos anos 70, ganharia

proporções enormes à medida que essa década ia passando. Em 1980, 4,4% da população morava em 763 núcleos de favelas, e, em 1987, o crescimento era já significativo: 1.592 favelas, com 150 mil domicílios e 850 mil pessoas, representando agora 7,7% da população municipal. Em 14 anos a população favelada cresceu 1.031%⁹.

Apesar das condições de vida insatisfatórias de grande parte da população, o atendimento dado pela Prefeitura em relação à moradia se restringia às famílias de baixa renda que deveriam ser removidas para dar lugar a obras públicas (abertura de avenidas, por exemplo) ou que se encontravam desabrigadas após calamidades.

Até 1986 esse atendimento era feito pelo órgão encarregado da Assistência Social do Município¹⁰, e os problemas relacionados à moradia eram tratados por um setor específico deste. O atendimento era feito por meio de auxílio individual a Fundo perdido, utilizando-se, para isso, de um determinado recurso do orçamento municipal. Para cada auxílio, era estabelecido um valor-teto de atendimento e eram oferecidas cinco soluções correspondentes a esse valor: aluguel de casa ou quarto durante alguns meses, viagem de retorno ao local de origem para aqueles que se encontravam desambientados, reconstrução de casa de madeira em outra área, empréstimo para prestação inicial de

⁹ São Paulo (cidade), 1989. p. 34.

¹⁰ A estrutura burocrática da Prefeitura e a competência institucional para tratar de questões sociais foram sendo alteradas ao longo dos anos. De Comissão, e depois Divisão ligada ao Gabinete do prefeito (nos anos 50 e 60), tornou-se Secretaria do Bem-estar Social em 1966, Coordenadoria do Bem-estar Social subordinada à Secretaria das Administrações Regionais (entre 1977 e 1982), Secretaria da Família e Bem-estar Social (Fabes), entre junho de 1982 e janeiro de 1986. Essa Secretaria é conhecida hoje como Secretaria de Assistência Social (SAS). Com exceção do período entre 1975 e 1976 em que o setor de habitação foi transferido para a Cohab, no restante do período esteve vinculado de forma institucional, bem como sua atuação era entendida como uma função assistencial. Em 1986 a supervisão que tratava das questões referentes à moradia passou para a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, situação que se mantém até hoje. O Sehab, naquela época, tinha competências normativas ligadas à aprovação e ao controle das edificações, mas nenhuma prática de produção habitacional. Pode-se dizer que cuidava apenas da cidade legal e não da cidade ilegal, incluindo as favelas, loteamentos irregulares e cortiços.

terreno e financiamento de material para a construção de cômodo ou casa¹¹. Em outras situações, um valor em dinheiro era repassado às mãos dos moradores para que eles saíssem do local em que moravam.

O objetivo dessas ações era o desfavelamento de certas áreas da cidade com a remoção de pessoas das áreas de interesse da Prefeitura para loteamentos de periferia, para outras favelas, consideradas adensáveis, ou, mais tarde, no início dos anos 70, para áreas públicas em que se construíam espécies de galpões, as Vilas de Habitação Provisória (VHP). Muitas favelas existentes ainda hoje foram frutos dessa política de remoção e tiveram sua origem com a construção de alojamentos pela Prefeitura, como Heliópolis (zona Sudeste), Iporanga (zona Sul), Vergueirinho em São Mateus (zona Leste).

As remoções eram feitas repassando-se recursos diretamente a cada pessoa atendida, mas, dependendo da solução escolhida, nem sempre era um expediente muito ágil. Por exemplo, a compra de um terreno em loteamento da periferia pressupunha a análise da documentação da imobiliária e do terreno. A compra de material de construção dependia da apresentação de três orçamentos por parte do interessado a partir dos quais escolhia-se o depósito de material mais em conta¹². Os resultados eram bastante limitados tanto em termos quantitativos como na maneira de o governo municipal enfrentar um problema que, além de se agravar fortemente ao longo dos anos, não encontrava respaldo institucional em nenhuma outra instância governamental.

Assim, a década de 70 foi marcada pela falta de políticas habitacionais massivas e específicas para a menor renda, de carências de serviços públicos e infra-estrutura, e de uma ação municipal voltada para

¹¹ GOMIDE, R.M. & TANAKA, M.M.S., *op. cit.* p. 10 e BUENO, L. *op. cit.* p. 52.

¹² Relato do cotidiano das assistentes sociais e dos entraves desse tipo de atendimento foi feito por Naomi Oncken, em 20 de fevereiro de 2003, que chefiou o Departamento de Habitação na época. Essas questões foram lembradas para afirmar que, internamente ao departamento, já havia um consenso da limitação do atendimento individualizado e da necessidade de outro tipo de abordagem na atuação da Prefeitura.

medidas de desfavelamento e de assistência individualizada – já que a Cohab estava direcionada aos financiamentos para faixas de renda com maior capacidade de endividamento. Estava sendo gestada a explosiva equação que via a concentração da população nas áreas metropolitanas industrializadas associada a um aumento da desigualdade social.

Foi nesse contexto de precariedade e de agravamento das condições econômicas e sociais que surgiram manifestações populares reivindicando serviços urbanos, mas também foi nesse mesmo período que retornaram algo que não se via desde 1968, as greves nas fábricas e primeiros movimentos políticos que modificariam estruturalmente o regime militar.

Entre 1971 e 1975 Calazans e Maricato¹³ situam a eclosão dos primeiros movimentos populares reivindicando a regularização de loteamentos. Tinham dois objetivos: a regularização das propriedades, para obter as escrituras definitivas, e a obtenção de benefícios públicos para os bairros, já que estes não existiam juridicamente para o poder público.

Começaram em alguns bairros da zona Sul, e em pouco tempo o movimento já contava com o apoio de 40 bairros organizados e, no final de 1978, com cerca de 150 bairros incluindo alguns da zona Leste e Oeste da cidade (Jacobi, 1982). Amparados em sua organização pela Igreja Católica, foram várias vezes para a sede da prefeitura em grupos que chegavam aos milhares.

Em 1979 o movimento viveu seu apogeu. Em março, mais de 5 mil moradores de loteamentos clandestinos fizeram um comício na frente da Prefeitura, no qual exigiam a regularização imediata e protestaram contra a omissão da Prefeitura¹⁴. Em outubro do mesmo ano,

¹³ Ambos, além de Luís Fingerman, participaram de uma mesa de depoimentos, promovida pela revista *Espaço & Debates*, em que foram relatadas as experiências desses profissionais com os movimentos sociais. In: *Espaço & Debates* n. 8, 1983. p. 79.

¹⁴ *Folha de S.Paulo*, 14/03/79. In: JACOBI, P., 1982. p. 59.

aproximadamente o mesmo número de moradores se reuniu novamente na frente da Prefeitura exigindo que se regularizassem imediatamente os terrenos “no estado em que estavam”¹⁵. Tanto o Secretário das Administrações Regionais como o Prefeito prometeram a regularização e propuseram a instalação de colegiados regionais para desburocratizar os processos de legalização dos loteamentos.

Mobilizações populares em favelas são registradas a partir de 1974 (Jacobi, *idem*), mas foi em 1978 que a organização, refletida em sucessivas mobilizações, começou a tomar vulto. O Movimento de Defesa do Favelado (MDF) surgiu a partir de lutas por melhorias de uma favela no município de Santo André. Sua expansão pela grande São Paulo foi rápida e, por meio de sua ação de mobilização, conseguiu evitar, por diversas vezes, despejos de favelas que estavam praticamente consumados¹⁶. Muitas mobilizações, todavia, restringiam-se a demandas específicas, em particular à instalação de água e luz nas favelas. Guilherme Coelho, um dos primeiros assessores técnicos de movimentos de favelas, relata como movimentos de favelas do Butantã invadiram o jornal Folha de S.Paulo, para mostrarem que existiam e serem ouvidos, e como em assembléias sucessivas chegaram à frente da Prefeitura em mais de 2 mil pessoas (só do Butantã)¹⁷.

Em meio à crise econômica do final dos anos 70, as lutas populares e operárias ganham um caráter mais abrangente: surgimento de movimentos reivindicatórios em vários setores, além dos referentes às condições de moradia brevemente citados,

¹⁵ *Folha de S.Paulo*, 25/10/79. In: JACOBI, P., 1982. p. 60.

¹⁶ JACOBI, P., 1982. p. 62. Padre Rubens conta que o movimento MDF nasceu em Vila Palmares na paróquia a qual ele pertencia. Em 1979, conseguem organizar o Primeiro Encontro Nacional de Favelas (*Espaço & Debates* n. 1, 1981. p. 132).

¹⁷ In: *Espaço & Debates*, n. 1, 1981. p. 136.

como transporte coletivo¹⁸, assembléias do custo de vida¹⁹, escolas²⁰, campanhas salariais e greves nas fábricas²¹.

3.2 Funaps: criação do primeiro Fundo permite superar o atendimento individualizado

A série de manifestações em frente da sede da Prefeitura, especialmente no ano de 1979, e a mudança de governo municipal acabaram por acelerar a criação do primeiro Fundo municipal voltado à habitação.

A criação do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps) pela Lei nº 8.906, de 27 de abril de 1979, e sua regulamentação pelo Decreto nº 15.889, de 23 de maio de 1979, ambos nos últimos meses do governo do prefeito Olavo Setúbal (1975 – 1979), era uma forma de responder à pressão da Igreja Católica, das comunidades de base e de organizações populares, incluindo a de favelados, dotando o setor responsável de um instrumento jurídico financeiro com maior capacidade de ação. De certa forma era um recuo surpreendente diante de outro Decreto, de um ano antes (nº 15.086, de 8 junho de 1978), que considerava o surgimento de favelas como consequência de áreas municipais vazias desprotegidas pela administração. Segundo esse Decreto, caberia aos fiscais das Administrações Regionais, acompanhados de assistente social e de força

¹⁸ Maricato (1983) descreve em 1975 a ação de movimentos sociais na zona Sul da cidade que reivindicavam transporte público da CMTC. Silva (1983) relata o quebra-quebra dos trens da Fepasa que aconteceram durante toda a década de 70, que continuariam no início dos anos 80 devido às condições desastrosas do serviço público. Telles e Caccia-Bava (1981) relatam a ação das Sociedades Amigos de Bairro como meio de encaminhamento de demandas aos políticos e à CMTC até o surgimento de movimentos locais, a partir dos núcleos de base da Igreja Católica, que vieram criar em 1974 um novo ciclo de mobilizações pela melhoria dos transportes.

¹⁹ Em 1976 4 mil pessoas moradoras da periferia exigiam das autoridades congelamento dos preços, fim do arrocho salarial e direito à participação política (Telles e Caccia-Bava, 1981. p. 79).

²⁰ Concentração de mães da periferia na Assembléia Legislativa exigia escolas e creches para seus filhos (Telles e Caccia-Bava, 1981. p. 79).

²¹ Pequenas, mas freqüentes, greves nas fábricas iniciadas em 1974 ganham caráter massivo a partir de 1978, passando por cima dos limites da legislação sindical “engessante” e colocando na ordem do dia a necessidade de organismos próprios e independentes de representação, tanto sindical como política (Telles e Caccia-Bava, 1981. p. 78).

policial, guardá-las e desocupá-las como se o aumento do número de favelas fosse uma causa em si e não um efeito das condições sociais e econômicas²².

A lei do Funaps vinha em resposta também a uma demanda da equipe responsável pelo setor habitacional que não via saída institucional para alterar a prática empregada até então. Era consenso no setor a necessidade de superar o atendimento individual voltado à remoção de famílias e partir para respostas coletivas²³ que abrangessem, por exemplo, uma favela inteira.

Mesmo sendo um consenso na equipe técnica de então, era uma mudança radical de interpretação que levava a uma alteração radical da ação governamental: a favela deixava de ser vista como um câncer na cidade, que deveria ser extirpado pela remoção, para dar lugar ao entendimento de que era comunidade formada por trabalhadores e que, portanto, com ajuda pública, poderia permanecer onde estava.

As primeiras propostas elaboradas no início do governo Reinaldo de Barros (1979 – 1992) mostravam essa mudança de rumo. Segundo Guilherme Coelho, “ele já entra se dizendo o prefeito das periferias... Isso foi resultado de toda uma luta do favelado. Ao mesmo tempo em que concede alguma pequena reivindicação (água e luz para algumas favelas), ele consegue gerar uma proposta de governo. Reinaldo de Barros começou a falar em urbanização de favelas”²⁴.

²² Padre Rubens, em debate transcrito pela revista *Espaço & Debates*, n. 2, colocava que o Decreto tinha ampliado a insegurança dos moradores quanto a sua permanência nos terrenos. Já Laura Bueno (2000, p. 61) relata a mobilização contra o Decreto empreendida pela Associação Profissional das Assistentes Sociais, cuja presidente era Luísa Erundina, com o argumento de que a causa das favelas era a pobreza e não a existência de terrenos.

²³ O órgão responsável nesta época era denominado Supervisão-geral de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal, com cinco unidades regionais de atendimento: centro, norte, sul, leste e sudeste. A assistente social Naomi Oncken relata que os profissionais foram se diversificando: “Foi uma conquista conseguir a designação de um engenheiro no departamento. Havia, além das assistentes sociais, estagiários de engenharia, mestre de obras, para orientar a construção, e estagiários de Direito para analisar a documentação tanto da imobiliária quanto do terreno. Iniciaram-se os primeiros atendimentos com certo vultro, os chamados mutirões concentrados, isto é, a compra individualizada de vários terrenos em um mesmo loteamento, cuja construção se daria em regime de mutirão (cada família dando conta com amigos e familiares da sua), mas que gerava a possibilidade de acompanhamento por parte dos técnicos de diversas obras em um mesmo local” (entrevista, 2003).

²⁴ Depoimento para a revista *Espaço & Debates*, n. 2, p. 137.

É importante ressaltar como a lei que criou o Funaps permitiu que o Município começasse uma atuação autônoma em relação ao governo federal por meio da viabilização de novas diretrizes para a moradia.

Como já mencionamos, desde a criação do Sistema Financeiro da Habitação, os recursos federais do BNH, para programas destinados ao setor público que deveriam atender a população de baixa renda, fluíam para as Cohabs, que estavam atreladas às regras e políticas nacionais, permitindo, dessa forma, uma política desvinculada dos interesses políticos locais.

A lei que havia instituído o Funaps era muito clara em relação a dois aspectos fundamentais: a demanda a ser atendida era constituída pela população residente no Município que ganhava até 4 salários mínimos regionais e morava em habitação considerada subnormal e os recursos poderiam ser aplicados a Fundo perdido. Ainda nos critérios de atendimento, considerava-se que, se a família tivesse mais de 4 membros, o teto poderia ser acrescido de $\frac{1}{2}$ salário mínimo para cada pessoa excedente.

Essas regras de destinação dos recursos divergiam claramente do que eram os programas federais, colocando a Prefeitura como uma alternativa local para aqueles que não podiam ingressar no Sistema Financeiro da Habitação.

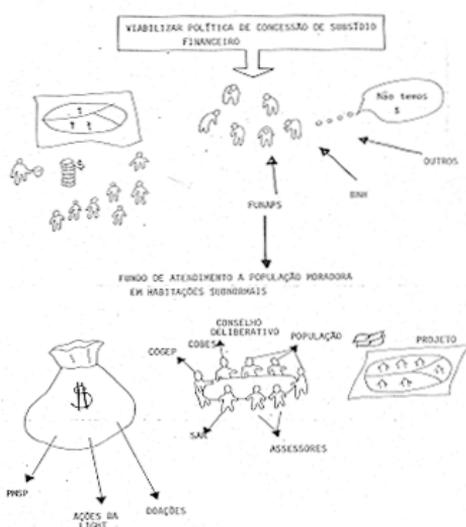
Outra vantagem do Fundo era o de colocar a Prefeitura como um novo agente com capacidade de buscar recursos, podendo captar outras receitas além do orçamento municipal, incluindo aí as do BNH.

Nesta primeira fase, portanto, para poder atender a população de menor renda, a Prefeitura pretendia captar recursos federais, no caso os do BNH, integrando-os aos recursos municipais a Fundo perdido, para que o atendimento fosse bastante (ou totalmente) subsidiado. Com esse desenho de atuação, a Prefeitura não competia com a Cohab, ficando cada um com uma parcela diferenciada de atendimento. A administração direta atenderia com recursos orçamentários a população com renda até 4 ou 5 salários mínimos, por meio do Funaps, e a Cohab atenderia a população acima desse valor com recursos do SFH.

A ilustração do primeiro documento elaborado pelo órgão responsável na época, Coordenadoria de Bem-estar Social (Cobes), logo após a criação do Fundo, mostra como atuaria. Na parte superior do desenho, o Funaps aparece como uma nova opção para quem não tem dinheiro. Era visto, portanto, como uma alternativa.

A parte inferior do desenho mostra como o Fundo operaria: no “saco de dinheiro” que financiaria a nova política habitacional poderiam entrar doações de bens e ações, recursos da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), além de receitas da aplicação dos próprios recursos. No início, para que o Funaps começasse a operar, a Prefeitura abriu crédito adicional de Cr\$ 50 milhões (Decreto nº 15.890/79) e transferiu para o Fundo 50% de ações da Light em posse do Município referentes aos anos de 1978 a 1982, incluindo os repasses das cotas do imposto único sobre Energia Elétrica (art. 8º da Lei nº 8.906/79). Um Conselho deliberativo composto por 7 membros (segundo a Lei) relacionaria recursos e projetos habitacionais viabilizando o atendimento (ver ilustração 1).

Ilustração 1



No primeiro documento após a aprovação do Funaps, a Coordenadoria de Bem-estar Social (Cobes) colocava-o como instrumento central para viabilizar a política municipal de moradia. Fonte: São Paulo (cidade), 1980.

A Supervisão de Atendimento Habitação Subnormal (SATHS), setor ao qual o Fundo estava atrelado e do qual recebeu seu nome, a partir de então teve as seguintes diretrizes programáticas: a) a fixação da população e não mais a remoção que ficaria restrita aos casos de risco de vida, emergência e obras públicas; b) o desenvolvimento de uma política de subsídios; c) o atendimento coletivo, reduzindo o atendimento individual a situações emergenciais.

Sem capacidade operacional, foram usados recursos do Fundo para contratar a Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) para executar as primeiras obras em favelas. Foram compradas casas mínimas (chamadas de embriões) construídas pela Cohab, subsidiaram-se famílias para que pudessem participar do programa de construção Promorar, executado pela Cohab e Emurb com recursos do BNH, como foi o caso do Promorar de Vila Maria (1981) e Vila Nova Cachoeirinha (1982/83)²⁵. Viabilizou-se ainda, por meio de convênios com outros órgãos públicos, a instalação de serviços de água e luz nas favelas.

Os programas Pró-água e Pró-luz foram os primeiros a dar um tratamento coletivo às favelas e eram considerados partes do programa de urbanização²⁶.

²⁵ Reinach, 1985. Na tabela II o autor lista 8 intervenções do Promorar em São Paulo com cerca de 4.851 unidades. Desconhecemos estudo mais abrangente sobre o programa que avalie, inclusive, se todas essas unidades foram realmente construídas, os agentes envolvidos e a relação entre eles. Alguns desses empreendimentos foram executados pela Emurb com repasses de recursos do Funaps, como apontam Gomide e Tanaka (1997, p. 19).

²⁶ Naomi Oncken usou esse programa como exemplo de um novo estágio de trabalho, impossível de ser desenvolvido com a verba de atendimento individual. Ela nos contou que uma das formas de atendimento cogitadas pela concessionária de luz era a montagem de um "kit" que dependia da associação entre poderes e população para ser implantado. A Eletropaulo ficaria responsável pela energia elétrica na rua; a Prefeitura arcaria com os custos da eletrificação dentro da favela, incluindo os postes individuais e a fiação até a moradia; o morador, com as instalações internas do barraco. Esse tipo de solução não dava para ser uma opção individual. Era impossível atender um só morador por rua, por exemplo.

Todas essas ações estavam previstas nas finalidades do Fundo que, no art. 3º de sua lei, definia que os recursos poderiam ser aplicados para: I) aquisição de lote para construção; II) compra de material de construção para edificação de moradia própria; III) aquisição de edificação para moradia; IV) melhoria das condições de habitabilidade em geral e das próprias construções.

É possível perceber claramente o salto qualitativo na política de atendimento municipal para a qual o Fundo foi um instrumento. Mesmo sem ação direta do órgão responsável, foi possível contratar, assinar convênios, comprar e começar a responder ao objetivo de um atendimento mais coletivo nas favelas. Estas ações ficavam garantidas pela possibilidade de “celebrar com pessoas físicas e jurídicas contratos de financiamento ativo ou passivo, bem como convênios e acordos que tenham por objetivo as finalidades do Fundo (art. 7º)”.

Os convênios entre a Prefeitura e as concessionárias de serviços – Eletropaulo e Sabesp – geraram resultados impressionantes. Em poucos anos, entre 1979 e 1981, foram atendidas 600 favelas, com cerca de 58 mil barracos, por meio do programa Pró-luz. O Pró-água, por sua vez, levou água encanada a 307 favelas e atendeu a cerca de 11 mil barracos.

O Funaps teve papel preponderante na política habitacional do Município, e a cada novo governo as formas de utilização dos recursos do Fundo foram sendo ampliadas ou redirecionadas.

Desde seu início, o Funaps teve como apoio um Conselho Gestor com a incumbência de aprovar os programas e as contas do Fundo. Apesar de deliberativo, seu papel foi quase sempre o de legitimar as decisões tomadas pelo Executivo e de dividir com ele as responsabilidades pelas decisões tomadas. A lei do Funaps permaneceu em vigor até julho de 1994, quando houve um novo desenho institucional com a aprovação de uma nova lei, o Fundo Municipal de Habitação (FMH).

3.3. Política municipal em teste: Funaps inicia programas e financiamento com regras próprias

Destacaremos agora as alterações significativas na forma de utilização dos recursos de ambos os Fundos e como isso repercutiu nos programas habitacionais.

A gestão do prefeito Mário Covas (1983-1985) pode ser caracterizada como um período de implantação e teste de uma série de programas habitacionais (ver quadro1) e como a primeira formatação de um plano de financiamento subsidiado.

Foram testadas várias metodologias de intervenção, especialmente em relação à provisão de moradias, pois a experiência, até então, era a de atuação em favela e atendimento individualizado nos moldes já explicados ou, então, a contratação de empresas da administração indireta para a execução de obras.

Em síntese foram experimentados: a) aquisição de terras ocupadas pelos moradores de maneira a sustar a reintegração de posse exigida pelo proprietário. A terra foi depois financiada aos moradores; b) experiências de urbanização de pequenas áreas públicas ocupadas, por meio de financiamento de material de construção, ora aceitando a assessoria de técnicos ligados à comunidade e testando a proposta de mutirão (área Recanto da Alegria), ora fornecendo apoio técnico direto para a urbanização e reconstrução das unidades (área Lincon Junqueira, por exemplo); c) Chácara Sta. Maria, Parque Sto. Antônio e mais 5 áreas foram experiências de aquisição de áreas loteadas e de compra de material de construção para a autoconstrução de unidade embrião;

Além dos projetos habitacionais piloto, outra ação importante foi a aquisição de 44 áreas em dois anos (1984 – 1985) quase todas já loteadas, visando garantir a terra como elemento essencial para o programa de provisão de moradias e, ao mesmo tempo, que estas

estivessem localizadas em áreas onde se encontrava a demanda e estavam ocorrendo as maiores invasões organizadas de terra²⁷.

As obras em favelas, por sua vez, por serem em sua maioria em terrenos municipais, continuaram a ser feitas com investimentos a Fundo perdido, com recursos especificamente destinados para tal, a chamada dotação Pró-favela, fora do Funaps.

A elaboração de um sistema de financiamento municipal é o traço forte que marca a gestão do Funaps nesse período. Mostra uma mudança fundamental em relação ao atendimento concebido anteriormente (totalmente subsidiado) e aponta para a montagem de uma política municipal: promoção, produção e financiamento sendo pensados com características locais e pela administração direta.

O primeiro sistema de financiamento

Em 1983 e 1984 os projetos habitacionais piloto citados levaram aos primeiros modelos de financiamento com base em estudo da capacidade de endividamento da população²⁸. Foram estabelecidos valores limites de financiamento de acordo com o bem a ser financiado que poderia ser: a) aquisição de material para construção de unidade embrião (25 a 32 m²) até o limite unitário de 100 Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs)²⁹; b) aquisição de lotes em loteamento adquirido com recursos do Funaps até o limite unitário de 130 ORTNs; c) aquisição de lote e material básico para moradia embrião até o limite unitário de 250 ORTNs.

O valor a ser financiado era dividido em meses, mas as prestações eram estabelecidas segundo a declaração de renda e o número de componentes

²⁷ GOMIDE & TANAKA, 1997. pp. 25 e 29.

²⁸ Dados sobre o modelo de financiamento foram obtidos em Gomide e Tanaka, *op. cit.*, p. 28.

²⁹ Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional. Indexador de preços utilizado de outubro de 1964 a fevereiro 1986.

da família, chegando a um comprometimento de 10 a 20% da renda familiar. O financiamento celebrado entre Funaps e mutuário adotava o “contrato particular de mútuo”, em que uma nota promissória no valor total da dívida, assinada pelo responsável, era a garantia do financiamento assumido e seria resgatada no final das prestações.

Os subsídios eram elevados e distribuídos em todas as fases: no momento da produção do bem, pois os custos da infra-estrutura não eram computados; no momento do cálculo do contrato, pois neste não incidiam juros, seguro, entre outros custos indiretos; atinha-se apenas à capacidade de pagamento da população; e, ao longo da comercialização, porque o contrato adotado não previa correção monetária das prestações, e o saldo devedor era corrigido a cada 6 meses na proporção de 80% do índice adotado para a correção do salário mínimo.

É importante notar que esse modelo de financiamento, com características tão peculiares, diferia frontalmente dos modelos vigentes com recursos do SFH que procuravam o retorno integral dos recursos aplicados. O modelo do Funaps assumia o subsídio como forma de agregar novas demandas sociais e permitir que as camadas mais pobres pudessem obter uma moradia, entendida como um fator de fixação e agregação social na cidade. Apesar do que significou o Funaps para a população de baixa renda, era, contudo, um modelo resultante da cultura assistencial do órgão municipal que o geria, ainda que comesçasse a buscar algum retorno dos recursos investidos. Os subsídios, distribuídos em todas as etapas, tornavam o pequeno retorno um elemento “didático”, mostrando que estava sendo superada a fase clientelista da doação e sendo iniciada outra, em que o Município colocava-se como agente promotor, preocupado com a produção, gestão e o repasse de bens e a prestação de serviços.

3.4. Funaps produz unidades com objetivo de desfavelamento

Com a entrada de um novo prefeito – Jânio Quadros (1986-1988) –, foi possível identificar nova fase na maneira como os recursos foram aplicados. Na fase anterior, a autoconstrução era o modo de construção mais empregado, fazendo com que os recursos do Fundo fossem alocados para financiamento de terra e material de construção sem que a Secretaria do Bem-estar Social se responsabilizasse diretamente pela construção.

No início dessa gestão, há a passagem do Fundo da Secretaria do Bem-estar Social para a Secretaria da Habitação (Sehab), onde se encontra até hoje. A Sehab era um órgão basicamente normativo sem nenhuma experiência com o tema de habitação popular e favelas. A absorção dessa nova competência foi lenta devido também ao fato de que, na lei que reestruturou a Sehab, atribuiu-se à Superintendência de Habitação Popular (Habi) a atuação na área de habitação de interesse social e o gerenciamento do Funaps.

Durante o período Jânio Quadros, a Habi e o Funaps foram estruturados quase como um órgão à parte: com recursos do Fundo foram contratadas pessoas para prestar serviços, alugados veículos e adquiridos equipamentos. Essas ações desencadeariam depois sérias diligências por parte do Tribunal de Contas do Município, em razão de que o Fundo não era uma entidade autônoma, com personalidade jurídica própria (apesar de ter conseguido em 1986 inscrição no Cadastro-geral de Contribuintes – CGC), não podia funcionar como uma autarquia (com bens em seu nome, funcionários etc.) e, por fim, esse tipo de contratação estava fora das finalidades do Fundo estabelecidas em lei.

O eixo da política para a habitação popular muda de rumo. A ênfase agora é a produção de moradias mediante a contratação de empreiteiras em consonância com a proximidade que a Prefeitura

tinha com o setor da construção civil. Várias glebas adquiridas pela gestão anterior (14 áreas) estavam disponíveis para o início da construção de conjuntos habitacionais, e, com a contratação de empreiteiras, a Prefeitura, por meio do Funaps, tornou-se, além de promotora, a produtora direta de moradia popular.

Houve também a continuidade de urbanização de favelas, mas a atenção prioritária estava voltada à construção habitacional e à política de desfavelamento. Inicialmente, o programa de desfavelamento previa adquirir unidades da Cohab com 30m² de área construída (Projeto Modelar) em lotes de 68 a 100 m². No início de 1987, o Conselho do Funaps aprovava a contratação dos serviços da Cohab para a construção de 1.546 unidades destinadas ao desfavelamento a um custo de 1.000 OTNs/unidade³⁰. A aquisição de unidades habitacionais construídas por empreiteira elevou significativamente o custo unitário de uma unidade, a ser financiada pelo Fundo, se comparada às alternativas existentes na gestão anterior.

A demanda/população era transferida para outras áreas da cidade; era retirada de favelas situadas em áreas bem localizadas no tecido urbano e de conseqüente interesse do mercado imobiliário, que via, assim, seus imóveis serem valorizados pela retirada das imediações ou do próprio lote da população indesejada.

Desfavelamento tornou-se a palavra de ordem, e, mesmo que a ação tenha ficado muito aquém das metas estabelecidas (no triênio foram removidas 4.363 famílias que representavam 21,6% das metas³¹), foi essa a ação que marcou a gestão.

Dada a visibilidade das áreas atingidas pelas remoções, houve um certo acompanhamento pela mídia e uma pressão por parte da opinião pública

³⁰ Dados sobre os programas da gestão são provenientes de Gomide e Tanaka, *idem*, p. 37.

³¹ *Idem*, p. 38.

para que essas remoções não se tornassem simples despejos, levantando-se a expectativa de que cabia ao poder público garantir determinadas condições com a apresentação de uma alternativa de moradia definitiva.

Nesse contexto, respondendo de alguma forma à mobilização da sociedade e aos próprios favelados que lutavam pela manutenção de seus direitos, e tendo grande parte dos recursos empregados em obras públicas de vulto, a administração municipal cogitou um instrumento que buscava captar recursos fora do orçamento municipal.

O mecanismo cogitado foi a Lei de Operações Interligadas (Lei nº 10.209/86), conhecida também como Lei de Desfavelamento, por meio da qual extraíam-se recursos do processo imobiliário e abriam-se brechas que beneficiavam os empresários privados enquanto os recursos captados eram destinados para a construção de casas para favelados. Em outras palavras, com essa lei, os incorporadores e empresários da construção civil recebiam o benefício de construir acima do permitido pela lei de zoneamento e/ou obtinham a possibilidade de alteração de uso definido para aquela zona mediante pagamento em moradias populares³².

Como avaliou Bonduki (1996), essa ligação entre construir casas para favelados – objetivo socialmente justo – conferia legitimidade para alterações pontuais no zoneamento concedidas pelo Executivo sem a necessidade de que essas fossem aprovadas pela Câmara Municipal, como acontece para todas as demais mudanças de zoneamento.

³² A forma como esse pagamento era feito variou com o tempo. Inicialmente era a própria empresa que deveria construir a unidade e doá-la para o Município, mas isso quase não ocorreu. O habitual era depositar o equivalente em dinheiro para o Funaps segundo cálculos estabelecidos pela Secretaria de Planejamento. A Prefeitura/Habi encarregava-se de produzir as unidades. No fim da gestão Erundina, entendimento do Tribunal de Contas do Município fez com que se retornasse o pagamento em unidades construídas, obrigando a Prefeitura a definir áreas, o padrão da unidade e acompanhar a construção executada pelos empresários. Durante a gestão Maluf, foi aprovada Lei de nº 11.773/95 que dava novos parâmetros para as operações interligadas e, em seu art. 1º, destinava a totalidade dos valores estipulados como contrapartida para o FMH.

Para o Funaps, essa Lei representou um fluxo extra de recursos sem, contudo, alterar a necessidade de recursos municipais para o andamento dos programas habitacionais.

Os programas empreendidos nessa gestão levaram ao financiamento de³³:

- a) lotes comprados em nome do Funaps;
- b) material para a construção da moradia pelo regime de empreiteira ou mutirão;
- c) lotes e material de construção;
- d) imóvel, dentre eles, as unidades da Cohab.

O modelo de financiamento seguiu os mesmos moldes desenhados na gestão anterior com alguns ajustes:

- a) as prestações começaram a ser ajustadas tomando-se como base o salário mínimo, o que significava alterações nas prestações cada vez que o salário mínimo era alterado;
- b) o cálculo do saldo devedor também foi alterado, passando a ser reajustado segundo o índice correspondente ao aumento do salário mínimo, que incidiria no contrato com uma defasagem de 2 meses.

Os limites de financiamento por pessoa atendida sofreram aumentos freqüentes durante toda a gestão. Mesmo sendo indexados pelo índice que espelhava a inflação no período (OTN), o financiamento de material de construção, por exemplo, passou de 175 OTNs em abril de 1986 para 350 OTNs em novembro do mesmo ano. Todos os demais itens de financiamento também tiveram repetidos aumentos. A inflação galopante era a justificativa

³³ Informações sobre os programas e o modelo de financiamento foram obtidas no texto de Gomide e Tanaka, 1997, p. 35-38.

para a aprovação pelo Conselho do Funaps³⁴. Chegou-se, inclusive, a eliminar os valores-teto mediante a apresentação de planilha de custos a ser aprovada pelo Conselho.

O principal resultado dessas medidas era que o mesmo item (material de construção para uma unidade de 30m², por exemplo) tinha valores de financiamento diferentes. Mas a maior defasagem estava entre o valor do financiamento de material de construção para autoconstrução e o valor da unidade pronta, construída por empreiteira, com a mesma área, ou seja, a unidade pronta tinha um financiamento dez vezes maior que o financiamento via autoconstrução.

O desfavelamento, a construção com a contratação de empreiteiras e a compra de unidades prontas da Cohab marcaram a tônica do atendimento dessa gestão.

3.5. Funaps permite política articulada e concessão de crédito para a promoção de moradias por associações de moradores

Com a eleição da prefeita Luiza Erundina (1989 – 1992), assistente social de carreira da Prefeitura, ex-vereadora e profunda conhecedora das questões relacionadas à moradia, havia o compromisso com os movimentos sociais de priorizar a área de habitação popular como uma das formas de inverter as prioridades de investimento na cidade. Os recursos públicos foram aplicados na periferia da cidade e procurou-se aumentar os gastos com as políticas sociais. No início aparece Luiza Erundina.

³⁴ Taxas anuais de inflação na ordem de 415,8%, em 1987; 1.037,5%, em 1988; 1.782,8%, em 1989; e 1.476,7% em 1990, segundo dados do Índice Geral de Preços (IGP). In: www.portalbrasil.eti.br.

Os dados constantes do quadro nº 1 mostram que o governo Erundina imprimiu um novo patamar em relação aos recursos municipais destinados à moradia. Se olharmos a coluna 4, veremos a série histórica que relaciona o percentual de recursos destinados à habitação (e não só ao Fundo) com o total de despesas efetuadas pela Prefeitura. Podemos verificar que na gestão Covas os percentuais eram inferiores a 1% dos recursos municipais. Ficam entre 1 a 2% nos anos de gestão do prefeito Jânio Quadros (essa elevação é devida, principalmente, aos recursos das operações interligadas) e, entre 2 a 4%, nos anos da prefeita Erundina. Esse patamar será mantido nos governos seguintes independentemente das prioridades programáticas de cada governo.

Em relação ao Fundo, podemos notar na coluna 3 sua importância crescente culminando nos anos Erundina. Ainda em estruturação nos anos Covas (recursos importantes estavam nas dotações do Pró-favela e atendimento emergencial), passa a representar de 20 a 35% dos recursos gastos nos anos Jânio Quadros (valores significativos foram encontrados em outras dotações, desfavelamento e Pró-favela). Nos anos Erundina, por sua vez, o Funaps representará o principal canal de investimentos da Secretaria, partindo de 44% e chegando a 77% dos gastos da Secretaria. Valor alto podemos verificar no primeiro ano do governo Maluf, quando compromissos anteriores acabam marcando o primeiro ano de nova gestão. A partir de então, com alteração da política e com a extinção do Funaps e a criação de um novo Fundo na Cohab, como veremos, os recursos serão canalizados para programas nos quais os recursos estão fora do Fundo, como o Cingapura e o Procav. O Fundo perderá importância e também os programas financiados por ele em relação aos demais programas habitacionais.

Quadro nº 1 – Porcentuais dos recursos realizados pelo Fundo sobre o total do órgão responsável e deste sobre o total da Prefeitura (1984 – 2002).

Gestão	anos	% do Fundo/total de Sebes ou Sehab	% de Sebes ou Sehab/total da PMSP
M. Covas	1984	3	0,3
	1985	2	0,2
J. Quadros	1986	20	1
	1987	35	2
	1988	23	1
L. Erundina	1989	41	2
	1990	53	3
	1991	56	4
	1992	77	4
P. Maluf	1993	70	2
	1994	23	2
	1995	8	2
	1996	9	4
C. Pitta	1997	11	3
	1998	6	4
	1999	3	4
	2000	12	4
M. Suplicy	2001	10	3
	2002	11	3

Fonte: balanços anuais da PMSP. Elaboração: R. Rossetto.

Obs: os balanços trazem os valores empenhados em 31/12 de cada ano. Os valores empenhados são considerados realizados.

Os dados foram coletados a partir das dotações de contribuição ao Funaps até 1994 e depois dessa data ao FMH. Montamos uma planilha com os valores absolutos, entretanto, estes expressam a passagem da economia brasileira por seis moedas (cruzeiro, cruzado, cruzado novo, cruzeiro, cruzeiro real e real), sendo de

difícil atualização. Dessa forma, optamos por apresentar apenas os valores percentuais.

Até 1985 o Fundo encontrava-se na Secretaria do Bem-estar Social. Como a questão habitacional era uma das várias atribuições da Secretaria (dentre elas, as creches), os percentuais referentes a 1984 e 1985 de Sebes/total da Prefeitura (coluna 4) referem-se apenas ao total destinado à habitação sem incluir o valor de administração do departamento, porque esse valor estava agregado para toda a Secretaria no gabinete da Secretária e não discriminado por setor (creche, habitação etc.). A presença desse valor poderia alterar um pouco os percentuais da coluna 4, mas nunca de forma significativa, porque o departamento que cuidava da habitação era muito pequeno. Nos demais anos o total da Sehab inclui os valores referentes também à administração do órgão e não só às obras e aos serviços.

Voltando à gestão Erundina, podemos verificar que a maior parte dos recursos afluía para o Fundo. Em 1990, com base em um decreto da prefeita (Decreto nº 29.213/90), a contabilidade do Fundo passou a integrar o sistema de controle da Prefeitura. A inclusão do Funaps no Sistema de Execução Orçamentária (SEO) levou a um procedimento de controle dos gastos (reserva, empenho e liquidação) e a que a entrada de recursos fosse efetuada de forma centralizada e não em cada Fundo. Significou maior transparência administrativa, porque estes dados tornaram-se públicos, permitindo o controle mensal e a consulta (atualmente até pela Internet). No caso específico do Funaps, significou, naqueles anos, por exemplo, que os cheques de contrapartida das operações interligadas, que até então eram depositados diretamente na conta do Fundo, passaram a ser depositados na Secretaria de Finanças, em uma conta especial destinada ao Fundo, e de lá eram repassados para o Funaps. A possibilidade de controle tornou-se muito maior e mais eficiente.

Era do Funaps, portanto, que saíam os recursos para implementar a política municipal, especialmente os programas que pressupunham o repasse das

unidades mediante financiamento. Ficavam fora dele os recursos a serem usados especificamente a Fundo perdido, no caso, os do Pró-favela e da Verba de Atendimento Habitacional, ambos herdados de gestões anteriores e utilizados, no primeiro caso, para obras em favelas localizadas em terrenos municipais, e, no segundo, para atendimento em situação de emergência.

Programas e recursos

A abrangência da política habitacional executada nessa administração foi descrita em detalhes em várias publicações³⁵. Programas e subprogramas tinham como objetivo enfrentar, de forma articulada e com participação popular, a complexidade do problema de moradia do Município.

A ação em favela subdividia-se em: urbanização, com diferenças de procedimentos se executada por empreiteira ou por mutirão (subprograma Funaps/Urbanacom³⁶); prevenção de risco; melhorias e regularização fundiária.

A construção de habitação de interesse social era organizada em: aquisição de terras, construção de unidades novas por empreiteira, construção por mutirão (programa Funaps/Comunitário) e intervenção em cortiços.

Esses programas e subprogramas eram apoiados por um mix de recursos de várias fontes, como podemos ver no quadro nº 2.

Neste período, os recursos externos ao orçamento foram destinados aos programas relacionados com a realidade das favelas, sendo que parte desses recursos tinha finalidade específica. Este era o caso dos recursos provenientes das operações interligadas, cuja lei permitia que alguns benefícios pudessem ser concedidos ao empresário em troca de recursos para a política de desfavelamento.

³⁵ PMSF, 1992; BONDUKI, N., 1993; RONCONI, R., 1995; MARICATO, E., 1997; e RAMALHO, M.R., 1998; entre outros.

³⁶ Notar que vários programas e subprogramas viabilizados pelo Fundo levavam seu nome como identificação: Programa Funaps/Comunitário, Subprograma Funaps/Favela etc.

O desfavelamento foi reconceituado, permitindo que o dinheiro tivesse outra aplicação, isto é, ao invés de amplas remoções para conjuntos da periferia, passou a ser utilizado em situações em que era necessária a construção de edifícios para substituir barracos em favelas muito densas e bem localizadas na cidade, ou para remover parte da população quando sua localização impedia a urbanização da área, ou ainda para a remoção de núcleos e famílias em áreas sujeitas a risco de morte, situadas em locais impróprios à urbanização.

Apesar de ser considerada uma fonte de recursos garantida, as operações interligadas geravam recursos muito variáveis porque dependiam de uma dinâmica do mercado imobiliário, sujeito a altos e baixos em seus investimentos. Em 1990 representaram 32% do total do Funaps. Em 1991, 8% e, em 1992, apenas 7% dos recursos do Funaps³⁷.

Proveniente do governo do Estado havia ainda a Loteria da Habitação. Este recurso era repassado à Prefeitura que depois o destinava à política habitacional. Representou 5,1% do total do Funaps em 1991 e 2% em 1992³⁸. Havia, por fim, recursos relativos ao aumento da alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em 1%, fonte que assegurava cerca de US\$ 400 milhões³⁹ anuais a serem repartidos por todos os Municípios do Estado. Esse recurso não estava vinculado ao Funaps, indo parar nos cofres municipais junto com o todo que compunha a transferência da parte correspondente de ICMS ao Município. De acordo com a Lei Municipal nº 11.078/91, o equivalente à majoração do ICMS devia ser destinado à execução de projetos habitacionais cabendo à Prefeitura fazer o repasse e apresentar um relatório semestral de aplicação dos recursos. Esses recursos eram destinados ao

³⁷ Dados obtidos nos Balanços da PMSF. Valores arrecadados (anexo 10) e Detalhamento das despesas.

³⁸ Dados obtidos nos Balanços da PMSF. Valores arrecadados (anexo 10) e Detalhamento das despesas.

³⁹ BONDUKI, 1996. p. 83. O aumento do imposto de forma vinculada à moradia popular foi aprovado, pela primeira vez, pela Assembléia Legislativa em 1988 e tem sido anualmente prorrogado.

Funaps, mas poderiam ser confundidos com o aporte de recursos do Município, já que o controle do valor dessa transferência, destinada à moradia, não era facilmente identificado no todo do ICMS.

A descrição de todas essas fontes de receita mostra que, do ponto de vista da captação, o Funaps estava finalmente exercendo seu papel de Fundo: havia conseguido agregar recursos orçamentários, repasses de loterias e receber do processo imobiliário parte dos recursos necessários à produção e ao financiamento habitacional. Mesmo insuficientes e sem regularidade, eles contribuíam para a concretização de diversas fases dos programas.

Quadro nº 2 - Etapas dos programas segundo fontes de aplicação de recursos

Programas	Terra	Infra-estrutura	Edificação
Ação em favelas	Desafetação - sem aportes de recursos Pró-favela	<ul style="list-style-type: none"> • Orçamento municipal a Fundo perdido/ Funaps/Favela • Funaps urbanização/ Urbanacom 	<ul style="list-style-type: none"> • Orçamento municipal/Funaps/ Subprograma • Operações interligadas/ Construção por empreiteira
Construção de HIS por empreiteira	<ul style="list-style-type: none"> • Funaps Fundo perdido/para Desapropriação • Sem aportes de recursos para Bens Dominiais 	Funaps [loteria da habitação [orçamento municipal [operações interligadas	
Construção de HIS por mutirão	<ul style="list-style-type: none"> • Funaps/para Desapropriação • Funaps/ Convênio para aquisição • Sem aportes de recursos em convênio governo ESP/ CDHU • Sem aportes de recursos em propriedade das associações 	Funaps [orçamento municipal	
Construção e reestruturação em áreas de cortiço	<ul style="list-style-type: none"> • Funaps/para Desapropriação • Funaps/ Convênio para aquisição 	Funaps [orçamento municipal	

Grande parte dos recursos municipais, por sua vez, ficaram voltados à criação de um novo modo de utilização dos recursos do Funaps: os convênios com associações de moradores para construção de unidades em regime de mutirão.

Esses convênios passavam para essas entidades a gestão e a produção de empreendimentos, deixando ao Funaps o papel de agente financeiro que concedia crédito para as várias etapas da viabilização da obra. O Município (Habi/Sehab) tinha o papel de agente promotor do programa, dando diretrizes, normas e exercendo fiscalização e controle. As associações, por sua vez, contratavam os profissionais, escolhiam o projeto arquitetônico, contratavam os serviços dentro dos limites estabelecidos e executavam a obra. Os recursos do Fundo eram liberados segundo cronograma físico-financeiro da obra, sendo que a primeira parcela antecedia o início dos trabalhos e era destinada ao canteiro e ao pagamento do projeto. Por fim, com a obra pronta, o Funaps garantia o retorno de parte dos recursos investidos mediante o financiamento subsidiado para a aquisição de unidades (esse aspecto será analisado de forma comparativa no próximo item).

Várias foram as novidades desse tipo de convênio denominado Funaps Comunitário (notar que boa parte dos programas financiados pelo Funaps levava o nome do Fundo). Em primeiro lugar, inaugurava uma nova relação com os movimentos de moradia, transferindo a eles, reunidos em associações de moradores, a responsabilidade pelo gerenciamento dos recursos e pela construção. Em segundo lugar, ampliava o papel do Fundo, agora funcionando como instituição de crédito para a construção.

Durante essa gestão, haviam ficado claros os limites do Fundo formatado há mais de dez anos em um contexto diferenciado. A proposta de montar uma política articulada envolvendo vários

programas, formas de atendimento e prestação de serviços à população, esbarrava nos objetivos restritos do Funaps. Ele, na verdade, era apenas uma conta bancária e, como dizia o Tribunal de Contas do Município, carecia de personalidade jurídica, isto é, não deveria ter em seu nome propriedades, empregados e equipamentos. Os dois últimos já tinham sido eliminados no decorrer dos primeiros anos da gestão, mas bens e propriedades deveriam pertencer ao Município e não ao Fundo. Nem mesmo a aquisição em nome da Prefeitura e não em nome do Funaps eliminava o problema relacionado com o repasse das unidades.

Para corrigir essa questão e ampliar as possibilidades de utilização dos recursos do Fundo, foi enviado à Câmara Municipal um projeto de lei que o transformava, junto com a Habi (órgão da Sehab responsável pelo Fundo), em uma fundação, criando assim uma autarquia independente da administração direta, mas a ela ligada. Sem maioria na Câmara, o projeto não teve andamento, e o Funaps continuou com seus problemas burocráticos e institucionais.

Modelo de financiamento do Funaps

No último ano da gestão Erundina, depois de longas intermediações e discussões com os movimentos de moradia e com os técnicos que deveriam cadastrar regionalmente as famílias, foi montado um novo modelo de financiamento que mantinha em sua essência o pressuposto do subsídio, como forma de atendimento às famílias de baixa renda, mas trazia uma estrutura nova que deixava margem à população para decidir quanto a sua capacidade de comprometimento de renda. Nesse modelo, se a família estivesse inserida na faixa do público-alvo do Funaps (4 a 5 salários mínimos), a renda não era colocada como filtro para o atendimento. O beneficiário podia escolher dentre os planos existentes aquele que mais

lhe convinha em termos de pagamento. Poucos contratos chegaram a ser assinados, e esse sistema será melhor detalhado quando o compararmos, mais à frente, com a proposta do FMH (ver quadro nº 5).

3.6 Fundo Municipal de Habitação – FMH: novo Fundo com pouca importância na política habitacional

A nova gestão no Município, que teve início com a eleição de Paulo Maluf⁴⁰, era politicamente contrária à anterior e teve como posição questionar e estabelecer uma nova linha que se diferenciava tanto nos princípios como nas estratégias de gestão. Com uma lógica de investimentos diametralmente oposta à gestão Erundina, a administração Maluf voltou a priorizar os investimentos no setor Sudoeste da cidade, setor mais consolidado, dotado de todos os serviços, beneficiando-o com várias obras viárias de grande porte, em uma clara perspectiva de favorecimento de um setor social e do automóvel como meio de deslocamento na cidade. Para exemplificar, lembramos que a Secretaria de Vias Públicas era a que detinha a maior fatia de recursos municipais. Não faltaram também projetos chamativos em cada área social, na educação (leite grátis para as crianças que freqüentavam a escola), na saúde (plano de saúde municipal) e na habitação, com o Cingapura, como veremos em breve.

Como se apoiava em outros princípios e estratégias de gestão, o governo na área habitacional começou paralisando os programas, afastando técnicos, centralizando as decisões e contratado uma auditoria externa para avaliar o principal programa da gestão anterior, o Funaps Comunitário.

⁴⁰ Paulo Maluf foi prefeito entre 01/01/1993 a 31/12/1996, elegendo seu sucessor, Celso Pitta, que governou entre 01/01/1997 e 31/12/2000. Consideramos que as duas gestões na área habitacional apresentaram forte continuidade, mantendo as mesmas prioridades e o mesmo secretário do segundo semestre de 1993 a julho de 1998.

Logo no primeiro ano, houve várias manifestações dos movimentos de moradia, coordenadas pela União de Movimentos de Moradia (UMM), para garantir recursos e a continuidade das obras de mutirão.

Algumas associações de moradores tiveram uma parcela liberada, porém, ao contrário das solicitações e das evidências positivas (não foram encontradas irregularidades), o repasse dos recursos para as associações responsáveis pela gestão dos mutirões foi suspenso, exigindo destas novas “prestação de contas” e fazendo com que cada convênio fosse auditado pelo Tribunal de Contas do Município (TCM).

Ao levantar suspeitas sobre a lisura dos convênios e sobre a gestão das entidades, que incluiu campanha pública em jornais e televisão, essa atual gestão estava também paralisando o programa que mais consumia recursos do Funaps e que exigiria investimentos públicos para a conclusão das cerca de 7 mil unidades em andamento. A Sehab modificou a sistemática de apresentação de todos os gastos e exigiu retroatividade, obrigando as associações a gastarem enorme tempo e trabalho para provar que estavam totalmente em ordem.

A organização das entidades, por meio do Fórum de Mutirões e do trabalho conjunto com suas assessorias técnicas, foi essencial durante esse período. Divulgação de informações, acompanhamento técnico, mediação entre associações e Cohab e também diante do Tribunal de Contas do Município (TCM), eram realizados semanalmente, pelo Fórum e pelas assessorias técnicas, para que as entidades superassem os impasses. Levantamento feito mostra essa evolução. A situação dos mutirões era discutida no Fórum, obra a obra. Em reuniões semanais, trocavam-se informações sobre a situação de cada mutirão e seus problemas quanto à prestação de contas; havia ainda um controle das liberações de recursos de cada mutirão. Os mutirões com obras prontas

e já com população moradora compunham o maior número de associações que não prestavam contas.

Em agosto de 1995, 32 associações tinham suas contas aprovadas pelo TCM. Em janeiro já eram 46, como mostram dois levantamentos feitos em um intervalo de 6 meses (quadro nº 3). De fato, nada foi encontrado e, depois de cerca de um a dois anos, dependendo do mutirão, não houve outra alternativa a não ser a retomada lenta das obras.

Mesmo com a retomada, durante toda a gestão Maluf, cada associação não conseguiu mais do que uma ou duas liberações no ano; isso as obrigou a trabalhar em ritmo lento e com acúmulo de atrasos em um cronograma de obras sucessivamente desrespeitado.

Em abril de 1998, realizamos conjuntamente com o Fórum de Mutirões de São Paulo um levantamento, por meio de consulta a todas associações, no qual pode-se verificar que na gestão Maluf tinham sido concluídas 3.231 unidades – a maioria composta de unidades esparsas em conjuntos. Dezesesseis conjuntos tinham sido finalizados. Os “mutirantes” consideravam concluídas as unidades que apresentavam condições para a família poder mudar-se para a moradia, o que não significava que estivessem tecnicamente acabadas e completas. Muitas unidades foram ocupadas de forma precária. Nesse período, foram criados expedientes para a obtenção de recursos a fim de se acabarem as obras, como festas, cotizações pessoais, bingos, bazares, de forma a suprir a falta de liberação e posteriormente, a escassa liberação de recursos por parte da Prefeitura.

Além do desgaste físico e psicológico das famílias e dos custos incalculáveis resultantes da paralisação, estava em jogo um modelo de administração que rejeitava a participação popular e a

autogestão e que realizava todas as obras contratando empreiteiras, além de contradizer o mote de campanha do próprio prefeito: “obra cara é obra parada”.

Quadro nº 3 – Quantidade de empreendimentos construídos por mutirão, necessidade de recursos para conclusão das obras segundo situação da prestação de contas ao TCM (Funaps/Comunitário e Urbanacom, agosto de 1995 a janeiro de 1996).

Associações	Nº de Associações		Saldo total a ser liberado em R\$	
	Ago 1995	Jan 1996	Ago 1995	Jan 1996
com contas aprovadas pelo TCM	31	46	12.403.189,00	22.482.638,00
com contas em análise no TCM	17	14	2.555.209,00	5.813.600,00
com contas em análise em Sehab/Habi	28	25	7.713.267,00	1.249.847,00
sem apresentação de contas no TCM	23	21	775.112,00	1.249.874,00
TOTAL	102	106	23.146.777,00	35.222.783,00

Fonte: Fórum dos Mutirões e R. Rossetto, assessoria da bancada do PT.

Obs: O levantamento era feito diretamente com as associações e não havia controle centralizado fora da Prefeitura de todos os convênios assinados com entidades de favelas. Este é o motivo do aumento do número total de associações.

O principal programa da gestão foi a construção de edifícios verticalizados em áreas de favelas, conhecido como Cingapura.

A opção por esse programa pode ser considerada como um subproduto da política dos governos Maluf e Pitta que privilegiaram a relação com grandes empreiteiras. No lugar de licitar obra por obra, cujo valor de referência seria necessariamente mais baixo e, em consequência, permitiria maior participação de empresas de médio porte, eram feitas poucas licitações, agregando várias favelas (lotes de licitação). O resultado dessa ação foi a constituição de consórcios de

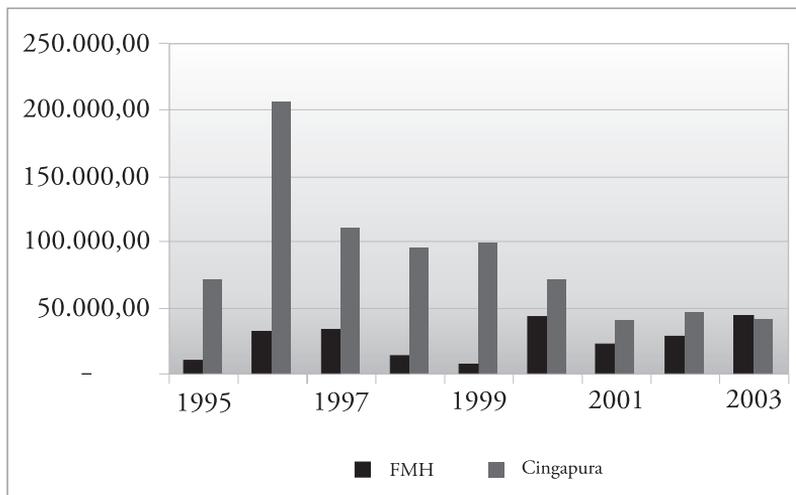
empresas para participarem em pé de igualdade com grandes empresas do ramo da construção civil especializadas em obras públicas, como Camargo Corrêa, OAS e CBPO, vencedoras de vários lotes de licitação.

A maior parte dos recursos do Cingapura era proveniente de operações de crédito internacionais com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e de recursos da Caixa Econômica Federal. Além desses, começaram a chegar recursos de operação assinada anteriormente referente ao programa Guarapiranga. A soma dos recursos externos constituiu o grosso dos recursos da Secretaria, durante as duas gestões (Maluf e Pitta), disponibilizado diretamente no Gabinete do Secretário de Habitação.

Se retornarmos ao quadro nº 1, veremos que na coluna 2 os recursos destinados ao Fundo Municipal despencaram a partir de 1995, demonstrando que a maior parte dos recursos investidos estava agora fora de um Fundo de Habitação. Como os programas da gestão anterior eram executados com o Funaps, incluindo o de mutirão e vários conjuntos habitacionais construídos por empreiteira, além de uma mudança na estratégia financeira houve uma mudança drástica no tipo de programa implementado.

A prioridade desta administração aparece no gráfico nº 1, o Cingapura, programa centrado em uma única ação em favela, a verticalização, cujos empreendimentos foram localizados em vias de grande visibilidade (marginais, avenidas de grande fluxo e de ingresso à cidade) e na parte mais visível da favela. O gráfico mostra, a partir de 1995, quando o programa começou, os recursos efetivamente empregados no Cingapura e no Fundo, o qual, após a alteração em sua lei, que descreveremos a seguir, ficou encarregado de dar continuidade em obras de mutirão e de implantação de infra-estrutura.

Gráfico 1 – Comparativo entre recursos empenhados (em R\$ mil) no FMH e no projeto Cingapura durante os anos de 1995 a 2003



Fonte: Balanços da PMSP. O Balanço de 2002 foi obtido no site www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/financas/execucao_orcamentaria/demonstrativo (posição de 31/12/02 a 16/5/03). Os valores de 2003 são os previstos no Orçamento para o ano. Valores nominais sem correção. Elaboração: Rossetto, R.

A disparidade de recursos entre o Fundo e o Cingapura é evidente. Por que a gestão Maluf decidiu por essa linha de ação, que esvaziou o Fundo e colocou a maior parte dos recursos fora dele? Por que essa lógica se mantém até hoje? Quais as vantagens e desvantagens?

Para responder essas perguntas, é necessário primeiro relatar a mudança fundamental pela qual o Fundo passou.

Em 1994, um ano após o início da gestão, o prefeito Paulo Maluf encaminhou à Câmara um projeto de lei extinguindo o Funaps e alterando substancialmente o desenho institucional do Fundo, denominado a partir daquela de Fundo Municipal de Habitação (FMH).

A Lei nº 11.632, aprovada em julho de 1994, e em vigor até o momento de elaboração desse texto, salvo algumas alterações em artigos específicos, apresenta as seguintes questões resumidas no quadro comparativo nº 4:

Quadro nº 4 – Comparativo entre as leis do Funaps e FMH

	Funaps Lei nº 8.906/79	FMH Lei nº 11.632/94
Finalidades de aplicação dos recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Aquisição de lote para construção de moradia • Compra de material de construção • Aquisição de moradia própria • Melhorias nas condições de habitabilidade • Concessão de auxílio financeiro a Fundo perdido 	<ul style="list-style-type: none"> • Produção da HIS, lotes urbanizados e infra-estrutura • Melhoria em habitações • Produção de HIS para locação social • Produção de unidades para uso misto • Aquisição de terras • Financiamento de material de construção • Financiamento para construção de equipamentos comunitários
Demanda de atendimento	Famílias com até 4 salários mínimos acrescidos de ½ salário mínimo para cada pessoa no caso de famílias com mais de 4 membros.	Famílias com até 10 salários mínimos com prioridade para o atendimento às famílias com até 5 salários mínimos
Desenho institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Fundo: ligado à administração direta • Cobes/SATHS: promotor e operador • Após 1986, Habi/Sehab: promotor e operador 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundo ligado à administração indireta Cohab: operador • Sehab/Habi: promotor • Habi: secretaria executiva do Fundo
Conselho	<ul style="list-style-type: none"> • 7 membros • 2 representantes do poder executivo (membros natos. Secretário e Superintendente) • 3 de livre escolha do prefeito • 2 representantes da população moradora em habitação subnormal indicados pelos representados 	<ul style="list-style-type: none"> • 10 membros* • 5 representantes do poder executivo definidos na lei • Os demais membros serão escolhidos por sorteio entre os inscritos: • 2 representantes de organizações comunitárias ligadas à moradia • 1 representante do setor da indústria da construção • 1 de entidade religiosa • 1 de universidade
Competência do Conselho	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer normas e diretrizes • Estabelecer valores e tetos de atendimento para cada programa • Analisar as contas 	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer diretrizes e programas • Aprovar anualmente o orçamento e as contas • Definir normas e procedimento operacionais*
Condições de atendimento ⁽¹⁾	Auxílio financeiro a Fundo perdido	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamento • São proibidos lotes e casas a Fundo perdido**

*O Conselho e suas competências foram alterados pela Lei nº 13.425/02.

**Alterado pela Lei nº 13.425/02 quando se tratar de convênios em que o Fundo investe para subsidiar programas habitacionais de outros órgãos promotores.

⁽¹⁾ O modelo de financiamento será visto com mais detalhes a seguir.

O modelo do FMH

Como já mencionamos, desde a gestão Covas, existia um modelo de política habitacional no Município, sustentado por dois órgãos com clara e acordada segmentação. A Cohab, empresa de administração indireta construía com recursos do Sistema Financeiro da Habitação para os segmentos populares de renda mais alta e segmentos médios, e a Administração direta atendia aos setores mais pobres com recursos orçamentários a Fundo perdido ou com retorno altamente subsidiado.

O FMH inaugura uma nova fase em que esse modelo é rompido propositadamente. A Cohab começou a receber recursos do Fundo e a operar com esses recursos e, portanto, a trabalhar com faixas de renda que não faziam parte de sua demanda tradicional. Segundo Lair Krahenbul, Secretário de Habitação, em audiência pública sobre o Projeto de Lei do FMH, depois de fazer o mesmo diagnóstico da segmentação do atendimento municipal e considerar a estrutura existente uma duplicidade, argumentou que “então é importante que a gente uma filosoficamente e estrategicamente os recursos, como o Brasil todo está começando a fazer com o Fundo nacional”⁴¹.

Em tese, e ao elaborarmos uma análise genérica, a reunião de recursos onerosos e não-onerosos beneficia uma política habitacional especialmente porque permite a concessão de financiamentos com juros e custos financeiros menores. Neste caso, passar recursos não-onerosos para uma Companhia acostumada a trabalhar com regras financeiras de mercado em nada melhoraria as condições dos financiamentos dos beneficiários do Fundo, mas, em seu detrimento, poderia alavancar uma política municipal para setores de renda mais alta. Em outras palavras, levar recursos não-onerosos do Fundo para

⁴¹ São Paulo (Câmara Municipal). Processo nº 060/1994, p. 37.

a Cohab poderia beneficiar, em primeiro lugar, a política habitacional municipal centrada em um outro segmento próximo à demanda da Cohab e não vice-versa. Apenas assim a afirmação do Secretário faz sentido. Várias modificações introduzidas na lei em relação à demanda a ser atendida e às regras de concessão de recursos do Fundo mostram que estava sendo muito alterado o modelo tradicional do Funaps, como procuraremos apresentar com mais detalhe.

As principais características dos dois Fundos – apresentadas de forma comparativa no quadro nº 4 – permitem que se perceba, em primeiro lugar, uma ampliação nas possibilidades de aplicação de recursos, incorporando as várias frentes de trabalho e consolidando programas que já vinham sendo executados tanto em nível municipal como em outros níveis de governo. Além da produção da habitação resultante de programas já implementados (unidades prontas construídas por empreiteira, mutirão, autoconstrução, financiamento de material de construção etc.), a lei do FMH abriu o leque de opções em matéria de atendimento habitacional destacando-se a possibilidade de construir para locação social, solução que não chegou a ser implantada durante a gestão Maluf e Pitta e que veio a ser moldada apenas em 2002 com a Resolução nº 23 do FMH (e com a alteração na lei do Fundo), mas ainda sem resultados até junho de 2003.

Outro elemento positivo foi colocado na possibilidade de financiar equipamentos sociais nos empreendimentos do Fundo, aplicação que encontra respaldo nas reivindicações das associações de moradores que viam neles um fator de agregação e identidade da comunidade. Até então, apenas os galpões de obras, permitidos como item de despesa nos convênios assinados pelas associações de construção por mutirão com o Município, eram construídos para servirem a esse fim e, ao mesmo tempo, para atividades da comunidade; no término

da obra, eram reciclados como espaço comunitário. Mas reivindicações de creches e outros espaços não podiam ser objeto de financiamento.

Com o FMH, ficou possível financiar também unidades para uso misto e edifícios que contenham locais para comércio e serviços. Tanto a realidade da favela como a experiência de construção de conjuntos de moradias mostravam a necessidade de não se criarem guetos e de se permitir a geração de renda no núcleo de moradia. O Funaps, deste ponto de vista, era extremamente restritivo, e conjuntos com espaços destinados para outros fins, como foi construído no Conjunto Rincão, foram impedidos de ser abertos pelo TCM porque a finalidade do Funaps era voltada estritamente para a viabilização da unidade residencial.

Enfim, a nova lei permitiu que o Fundo ampliasse seus programas de atendimento, atualizando sua finalidade para poder receber as linhas de financiamento existentes nos anos 90. Trouxe também uma concepção da moradia mais ampla ao estender o financiamento do Fundo para equipamentos e usos de sustentação da comunidade. Porém, é preciso reconhecer que, na prática, o Fundo não avançou nos novos programas, apenas continuou os programas já existentes, e uma nova lei não foi suficiente para colocá-lo no centro da política habitacional.

A estrutura institucional financeira do FMH

A principal mudança, que trouxe forte repercussão na operação dos recursos e no novo modelo de Fundo a ser implantado, refere-se ao desenho institucional adotado pelo FMH, sem alterações até o presente momento. Em linhas gerais, isso significou mudanças institucionais e de atribuições que foram assim definidas:

- a) o Fundo passou a operar com a Cohab, deixando de estar ligado diretamente a um órgão da administração direta, isto é, a Habi/Sehab.
- b) a Cohab passou a ser o agente operador da política, responsabilizando-se

por todo o processo de produção, acompanhamento da execução e comercialização. Isso significa que as contratações das obras passaram a ser feitas pela Cohab e não mais pela Sehab.

c) a Sehab, nesse desenho, tornou-se a responsável por elaborar os programas e planos, estabelecer as normas de aplicação de recursos do Fundo, e, portanto, com função normativa e de promoção da política habitacional.

d) Habi, por sua vez, passou a ter a função de secretaria executiva do Fundo, preparando pauta, agendando as reuniões e assessorando o Presidente nos assuntos referentes ao Fundo. Ademais, como cabe à Sehab elaborar os programas e como o Habi é o departamento da Sehab com a competência para tratar da habitação de interesse social, manteve a atribuição de indicar a demanda de atendimento dos programas do Fundo.

Vejam as vantagens e desvantagens dessa organização institucional.

1ª vantagem: A entrada da Cohab como agente importante na administração e operação dos recursos foi explicada por vários técnicos como sendo uma das alternativas possíveis para resolver o problema da falta de personalidade jurídica do Fundo, isto é, o Fundo, sendo uma conta especial, não pode se comportar como uma empresa. É possível utilizar os recursos do Fundo de muitas formas, mas ele, o Fundo, não pode ter em seu nome propriedades ou assinar contratos, como já explicamos anteriormente. Quem pode fazer isso é o órgão a quem ele está ligado, seja a Prefeitura ou uma empresa como a Cohab.

Ao ligar o FMH à Cohab, as propriedades imobiliárias financiadas com recursos do Fundo podem ser automaticamente comercializadas pela Companhia (é a empresa que executa a transação), beneficiando o usuário em relação à legalidade e titulação dos contratos. As obras que foram iniciadas a partir da lei do FMH seguem esse procedimento, sendo a Cohab a responsável pela assinatura dos contratos e pela comercialização.

Quanto aos empreendimentos executados antes da lei com recursos do antigo Funaps, a situação jurídica ainda não está totalmente resolvida. É necessário que se peça autorização do Legislativo para transferi-los para a Cohab, pois são todos de propriedade municipal e, como tal, não podem ser transferidos para uma empresa sem autorização.

Dessa forma, com esse arranjo institucional, as unidades construídas a partir da lei (1994) não necessitam obter autorização legislativa e nem precisam ser transferidas. Já estão na Cohab.

2ª vantagem: Outro argumento utilizado para explicar a mudança do Fundo para a Cohab é a agilidade que uma empresa teria em relação à administração direta na contratação de serviços e de pessoal.

Com relação à contratação de serviços, é importante salientar que, após o ano de 1993, com a alteração da Lei de licitações, tanto a administração direta quanto as empresas de capital misto e autarquias ficaram sujeitas às mesmas regras de contratação, sendo obrigadas a abrir licitação para todos os tipos de serviços e contratos que queiram executar. Desse ponto de vista, não há mais ou menos agilidade em relação ao poder público. Porém, depois que as empresas estiverem contratadas, e tendo os recursos no caixa da Cohab, esta não precisa mais esperar a disponibilidade financeira da Prefeitura para poder tocar a obra. Não é necessário pedir mês a mês que a Secretaria de Finanças libere as quotas mensais para poder gastá-las, e nem os pagamentos emitidos ficam na fila do Tesouro junto com todos os demais pagamentos de obras e serviços da Prefeitura. Neste caso, tendo disponibilidade de recursos em caixa, o ritmo de obra é dado pela empresa e não pela Secretaria de Finanças. Também em relação à contratação de pessoal, fica mais fácil em uma empresa por não necessitar de concurso como no setor público.

1ª desvantagem: o fato de o Fundo ser operacionalizado pela Cohab implica custos. A Cohab é remunerada em 4,5% em cada

serviço por ela executado com recursos do Fundo⁴². Isso implica aumento dos custos indiretos dos programas habitacionais.

2ª desvantagem: a existência da Cohab como agente operador, contudo, não eliminou a necessidade da contratação de gerenciadoras por programa e de empresas construtoras para executarem os empreendimentos do Fundo. Também não eliminou a existência de duplicidade de competências uma vez que vários programas ficaram diretamente ligados à administração direta, apesar de Krahenbul ter salientado na mesma audiência pública sobre o Fundo que a unificação eliminaria gastos com pessoal: “Habi tem diretor de engenharia, Cohab também; nós temos duplicidade de funções que onera a máquina pública”⁴³. Essa condição continuou igual senão agravada.

3ª desvantagem: O fluxo financeiro entre a Prefeitura e o Fundo na Cohab tornou-se um pouco mais complicado. No antigo Funaps, os recursos do orçamento da Prefeitura eram repassados diretamente ao Fundo. Agora o procedimento requer a Sehab como intermediária, isto é, ao serem liberados os recursos do orçamento pela Secretaria de Finanças, estes vão para a conta – Fundo, da Sehab, que, por sua vez, repassa para uma conta específica do Fundo na Cohab e, a partir de então, é por ela administrada, contratando, pagando, comprando etc. A administração do Fundo passa, então, a ser executada de acordo com a lei que ordena as sociedades anônimas. Torna-se capital de investimento da companhia. Esse desenho institucional pode, em tese, permitir que, depois de receber os recursos do Fundo, a empresa utilize-o de acordo com suas

⁴² Resolução CMFH nº 2, de 17/ 09/97.

⁴³ Processo nº 60/94, p. 38.

necessidades, liberando os recursos para os programas do Fundo em ritmo diferente do andamento do cronograma de obra e, mais precisamente, na medida em que o caixa da Cohab permitir.

4ª desvantagem: a questão acima mencionada remete ao controle dos recursos. Depois da informatização do orçamento, da internet e, especialmente, depois da lei de responsabilidade fiscal, tornou-se mais fácil um cidadão controlar as despesas de qualquer dotação da prefeitura do que entender onde estão sendo gastos os recursos do FMH. Isso porque a dotação do Fundo, no sistema de controle orçamentário, indica apenas o valor que a Prefeitura está repassando para a Cohab e não o quanto está sendo gasto por ela na operacionalização dos empreendimentos. Isso não significa que ela não preste contas: apresenta balancetes à Sehab a qual está subordinada e ao Conselho do Fundo, que tem como competência controlar e aprovar as contas do FMH, mas não é obrigada a colocar sua contabilidade no sistema da Prefeitura, deixando com isso de prestar contas aos munícipes em geral. Isso se torna um problema no momento em que a administração assume como princípio programático a necessidade de transparência de seus gastos ou se entendermos que a gestão compartilhada com o Conselho do Fundo não é um controle suficiente.

De certa forma, o único e significativo problema resolvido com essa mudança institucional é o da relação formal com o beneficiário final nos contratos pós-FMH. Os contratos de compra e venda assinados pela Cohab podem ser, sem contestação, passados em cartório, e o comprador pode ter a titulação definitiva. Porém, em relação aos demais aspectos tratados não há grandes motivos em se ter o Fundo associado à administração indireta.

Então, mais do que um benefício para o Fundo e para os programas habitacionais por ele sustentados, entendemos que essa nova formatação tem ajudado a sustentar financeiramente a Cohab,

garantindo recursos certos que se somam aos recursos repassados anualmente pela Prefeitura como aumento de capital (já que a Cohab é uma companhia municipal). A título de exemplo, o demonstrativo de previsão de investimentos da Cohab para 2003 mostra que 77% dos recursos são do FMH, isto é, mais de 2/3 dos recursos são investimentos executados com recursos do Fundo ⁴⁴.

O que vemos é que, apesar de a administração ter reformulado o Fundo atualizando as atribuições, de propor um novo sistema de financiamento (que analisaremos com mais cuidado a seguir) compatível com a intenção de produzir para novas faixas de renda e de colocar o Fundo na Cohab com o objetivo declarado de unir a intervenção municipal em um único órgão, na prática, a administração Maluf/Pitta (e a gestão Suplicy até agora) não utilizou e nem valorizou sua criação. Ao contrário, preferiu remeter os financiamentos internacionais para o gabinete da Sehab, em dotações específicas, sob o controle exclusivo do Secretário.

A organização institucional aqui descrita pode explicar os motivos que levaram o Executivo a colocar o maior volume de recursos e o principal programa da gestão Maluf/Pitta (Cingapura) fora do Fundo, respondendo assim às questões que ficaram em aberto anteriormente.

Durante a gestão Maluf, Cohab e Sehab não tinham o mesmo grupo dirigente, e encaminhar recursos para o Fundo, isto é, para a Cohab, significava perder o controle de contratações vultosas, tanto é que os programas Cingapura e Guarapiranga estavam estrategicamente ligados (gerenciamento e dotações) ao gabinete do Secretário de Habitação. O motivo que levou estes programas a estarem fora do Fundo foi, mais do que tudo, uma decisão

⁴⁴ PMSP. Proposta orçamentária para 2003, volume 6, p. 1.127.

política, porque não havia nenhum impedimento para que a Prefeitura, representada pela Sehab, contratasse recursos internacionais a serem operacionalizados por um órgão da administração indireta. Assim, apesar de o grupo político ligado à Cohab ganhar o Fundo para si, a Sehab ficou com a administração exclusiva da maior parte dos recursos.

É importante que se diga, porém, que, ao tomar a decisão de construir unidades habitacionais (Cingapura) fora do Fundo, a Sehab acabou utilizando um meio que só dificulta a comercialização das unidades, na medida em que foi empregada uma dotação de obras com as mesmas características de qualquer outra obra executada pela Prefeitura, sem a prerrogativa, portanto, de financiar e repassar as unidades para a população beneficiária. A Sehab, para resolver essa situação, vê-se obrigada a elaborar um projeto de lei requerendo autorização legislativa para vender as unidades aos beneficiários finais e, para poder comercializá-las, acaba por repassá-las para o Fundo/Cohab com atribuição legal para tal.

Temos como resultado uma política habitacional municipal cuja engenharia institucional e financeira apresenta-se um tanto esdrúxula: a maior parte dos recursos destinados à implementação do programa mais importante da gestão está fora do FMH. O Fundo, por sua vez, renovado por uma nova lei, ficou à míngua, tocando os programas da administração anterior que não podiam ser interrompidos. Por outro lado, as unidades construídas fora do Fundo não podem ser repassadas aos moradores sem que antes sejam doadas ao FMH. Desse modo, apesar de a produção não ter sido feita com recursos do Fundo, as unidades acabarão por pertencer à Cohab/Fundo.

Na gestão Marta Suplicy, não há divergências políticas entre Sehab e Cohab, porém a estrutura institucional/financeira criada na gestão Maluf/

Pitta manteve-se igual, pelo menos até a elaboração desse texto. A razão pela qual essa lógica se mantém até hoje é uma questão em aberto.

Diretrizes de financiamento do FMH

Para entender o modelo do FMH, é importante ainda salientar outro ponto da lei do FMH que se refere à demanda a ser atendida e às diretrizes de financiamento. Nesse caso houve também alterações de rumo se olharmos comparativamente os dados apresentados no quadro 4 e 5. As mais importantes são:

- a) ampliação da faixa de atendimento para dez salários mínimos com prioridade para o atendimento às famílias com até 5 salários mínimos e a exigência de poupança prévia, sempre que possível, para os novos financiamentos (Decreto nº 36.471/96).
- b) na produção de moradias e lotes urbanizados ficou proibida a aplicação exclusiva a Fundo perdido.
- c) a infra-estrutura continuou a ser considerada um subsídio direto, não incidindo no custo do empreendimento. No momento de comercialização, o subsídio direto ao beneficiário ficará condicionado à existência de recursos especiais, renováveis ano a ano, aprovados no orçamento anual especificamente para esse fim.

Com a apresentação do quadro comparativo nº 5, podemos verificar as principais alterações ocorridas em 3 momentos distintos em relação às regras de financiamento.

Até o início da gestão Jânio Quadros, os contratos eram feitos sem correção monetária implicando prestações sem reajustes e saldo devedor que se desvalorizava rapidamente. Depois, durante a gestão Jânio, as prestações foram indexadas como forma de minimizar a inflação desenfreada, mas continuavam limitadas a um percentual do salário.

Quando a gestão Erundina começou, existiam cerca de 10 mil

mutuários com contrato assinado, dos quais quase 6 mil já tinham pago a mais do que deviam, e o restante era composto de mutuários com saldos irrisórios. Diante da situação encontrada, no fim de 1989, depois de uma grande anistia a todos os contratos com valores insignificantes, foi feita a primeira mudança. Os novos contratos foram elaborados com correção monetária, tanto do saldo devedor como da prestação, procurando-se com isso garantir que a inflação não corroesse os valores devidos⁴⁵.

Em um segundo momento, em 1992, foi apresentada uma proposta de um novo sistema de financiamento para o Funaps. Intensamente discutido com a demanda que estava sendo atendida pelo Fundo esse sistema estabelecia subsídios diretos na produção subtraindo dos custos da unidade o valor da infra-estrutura que seria bancado pelo Município. O valor obtido era o valor a ser financiado segundo 3 tipos de plano que levavam em conta o prazo de pagamento. Nas parcelas não incidiam juros e custos indiretos, mas apenas correção. Apenas as famílias que não conseguiam se encaixar nos planos propostos, cuja renda familiar estivesse em até 2 salários mínimos, poderiam entrar em um plano especial de pagamento, ao qual estavam relacionadas variáveis como comprometimento de renda, maiores subsídios (agora na prestação) e prazos mais longos.

O futuro mutuário podia escolher um dos três planos. Até então ele sempre fora enquadrado de acordo com sua renda e composição familiar, e não era rara a omissão de renda para poder entrar em categorias mais favorecidas. O de prazo mais curto (7 anos) era o que resultava em uma prestação maior; o de prazo médio (12 anos) e o de maior prazo (15 anos), em uma prestação de menor valor.

⁴⁵ Relatório do Grupo Executivo do Funaps, coordenado por Vera Helena Manga do Amaral. Memorando nº 233/91 de 27 de setembro de 1991.

Quadro nº 5 - Principais características dos financiamentos e permissão de uso onerosa com recursos dos Fundos municipais de habitação

Funaps - proposta Covas	Funaps - proposta gestão Erundina - 1992	FMH Lei e Decreto nº 36.471/96	Resolução nº 21 de outubro de 2001
<ul style="list-style-type: none"> • Infra-estrutura entra como subsídio direto • Prazo 25 anos • Comprometimento mínimo da renda familiar: 10% • Prestações sem reajustes 	<ul style="list-style-type: none"> • Infra-estrutura entra como subsídio direto • Subsídio ao indivíduo e não ao imóvel • Comprometimento máximo: não era considerada uma variável a ser computada. • Prazo 7, 12, 15 anos à escolha do beneficiário. Apenas os que não apresentassem condições de pagamento iriam para plano especial em que o prazo de pagamento era maior e o valor das prestações variava em função de percentual da renda (12,5%). • As prestações e o saldo eram estipulados em UPF, garantindo a correção dos valores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Infra-estrutura entra como subsídio direto • Prazo 25 anos • Comprometimento máximo 30% da renda familiar • Prestações e saldo devedor reajustados pela tabela price* • Juros de 2% a 8% a.a. • Prestação mensal incluindo juros, seguros de morte e invalidez • Sempre que possível poupança prévia • Subsídio ao indivíduo e não ao imóvel se houver recursos orçamentários previstos para tal • Casal acima de 45 anos e pessoa que mora sozinha só poderão usufruir de permissão de uso onerosa até 20% de seus rendimentos 	<ul style="list-style-type: none"> • Infra-estrutura entra como subsídio direto • Prazo 25 anos • Comprometimento máximo 25% da renda familiar • Prestações e saldo devedor reajustados pela tabela price* • Juros de 2% a.a. • Prestação mensal com juros, seguros de morte e invalidez • Subsídio ao indivíduo e não ao imóvel. Abre-se conta “subsídio” com os juros pagos nas prestações dos demais mutuários • Estabelece regras para concessão de subsídio para famílias sem renda para arcar com prestação. Limite de subsídio na prestação de 50%. Acima disso, o acesso será com a cessão de uso • Casal acima de 45 anos e pessoa que mora sozinha só poderão usufruir de permissão de uso onerosa até 17% de seus rendimentos

* Sistema de amortização do financiamento.

Há muita diferença entre os modelos anteriores e a Lei do FMH regulamentada pelo Decreto nº 36.471/96.

Com o FMH, as regras de financiamento ficaram semelhantes aos contratos tradicionais mesmo persistindo uma característica peculiar: parcela de subsídio no momento da produção (a infra-estrutura), quando, em geral, nos contratos de financiamento habitacional, todos os custos incidem no preço da unidade. A infra-estrutura nunca foi paga nos programas municipais, inicialmente porque as obras estavam sempre em terreno público, depois, o motivo era dar o mesmo tratamento de isenção quer seja obra em favela ou em conjunto habitacional.

As principais modificações encontram-se na forma de cálculo das prestações. Estas são calculadas com juros e correção incidindo ainda um valor a título de seguro, itens cobertos pelo Fundo anteriormente. As prestações e os saldos são corrigidos pela tabela price, aumentando o retorno a longo prazo para o Fundo.

Os subsídios (além da infra-estrutura) eram antes destinados a todos os mutuários e, agora, passam a depender de estudo prévio e de recursos no orçamento para isso. Passam a ser exceção e não um direito a priori.

A questão dos subsídios e do equilíbrio econômico financeiro do Fundo foi um dos principais embates na única audiência pública sobre o Projeto de lei do Fundo, ocorrida na Câmara Municipal em 27 de abril de 1994. O então Secretário de Finanças, Celso Pitta, futuro prefeito da cidade, foi irredutível sobre a concessão de subsídios além da forma prevista no Projeto de lei, isto é, relacionada à infra-estrutura e proporcional às disponibilidades orçamentárias do Município. Segundo ele, “nenhuma proposta é viável se não envolver equilíbrio econômico financeiro. O que queremos é garantir o acesso ao imóvel não só para esse cidadão que está precisando de habitação no momento,

mas para outros no futuro (...) isto não é uma corrente da felicidade, isto é um Fundo permanente para a habitação⁴⁶.

Ao associarmos o modelo institucional com o de financiamento, o Fundo ganha contornos mais precisos. A Cohab, mais experiente em contratos com as regras do SFH, viabilizava um modelo de política habitacional dirigido para a população com faixas de renda mais alta, de preferência próximas a dez salários mínimos, além de não ter resistências a modelos que pregam a auto-sustentação, isto é, que buscam um equilíbrio econômico financeiro capaz de retornar tudo o que foi investido. Esta nunca foi a preocupação central do Funaps.

Enquanto o Fundo esteve na administração direta, era entendido como cumprindo um papel eminentemente social. Dificilmente com as regras estabelecidas para o financiamento das unidades, associadas à maneira de administrar de uma empresa, haverá o atendimento da população inicial do Fundo (aquela inferior a 5 salários mínimos). Não porque isso deva ser imutável, mas porque são nestas faixas de renda que se concentra o déficit habitacional urbano, como foi demonstrado pelos estudos da Fundação João Pinheiro⁴⁷.

Conselho do FMH

Por fim, a lei do FMH instituiu um novo Conselho de Gestão, com uma nova composição de dez membros, sendo cinco representantes do poder executivo, dois representantes de organizações comunitárias ligadas à moradia, um representante do setor da indústria da construção, um de entidade religiosa e outro de universidade. Competiria ao Conselho estabelecer as diretrizes e os programas de

⁴⁶ São Paulo (Câmara). Processo nº 60/94, p. 79.

⁴⁷ Amaral (2002) mostra, em quadro na [página 68](#), que o *déficit* habitacional para faixa de renda salarial entre 0 e 5 salários mínimos mensais era, em 2000: 85,1% no estado de São Paulo e 85,7 % no Município.

alocação de recursos do Fundo, aprovar anualmente o orçamento e as contas, definir normas e procedimentos operacionais⁴⁸.

A oposição ao governo Maluf e os movimentos sociais por moradia procuraram negociar na Câmara Municipal alterações no texto antes de sua aprovação. As mais importantes eram a garantia de atendimento para as faixas de menor renda e, nessa negociação, foi incluída a prioridade de atendimento para as faixas até 5 salários mínimos.

Outro ponto negociado foi a composição do Conselho que se queria mais representativo dos movimentos sociais e dos beneficiários. Propunha-se que fosse paritário, com maior pluralidade e representatividade, contemplando tanto os movimentos das regiões como aqueles envolvidos com os diferentes problemas habitacionais. Pretendia-se ainda que o processo de escolha fosse por eleição e não por sorteio⁴⁹. Nas questões referentes ao Conselho não houve acordo e o texto original se manteve.

Outra questão importante proposta e aceita pela comissão de negociação era referente à política de subsídios do Fundo. Várias alterações nesse sentido foram incorporadas no Projeto de lei, mas vetadas pelo Prefeito Maluf na sanção da lei, ficando o texto praticamente igual ao que estava no início da negociação e deixando em todos (movimentos sociais, vereadores da oposição e técnicos) a sensação de terem sido ludibriados.

Apesar de a lei ter sido votada em 1994, a primeira reunião do Conselho foi apenas em setembro de 1997, três anos depois. Para o preenchimento das vagas, a administração municipal baixou portaria estabelecendo as condições para as entidades da sociedade civil participarem e, no caso dos

⁴⁸ Para entender melhor a importância dos Conselhos, consultar texto de Moreira e Cymbalista, 2002.

⁴⁹ Na audiência pública falaram 10 representantes de movimentos sociais e 6 representantes de entidades de apoio aos movimentos, como Ansur, Fase e Pastoral da Moradia. O substitutivo apresentado pela bancada do PT para negociação com o Executivo tinha sido discutido com União dos Movimentos de Moradia, Movimento Nacional de Luta por Moradia, Unificação de Luta por Cortiços, vários movimentos regionais e locais como Leste II e Heliópolis, Pastoral da Moradia, Coordenação regional e central, entidades como Fase, Ansur e Pólis (Processo nº 60/94, p. 106).

movimentos sociais, a exigência de que as entidades tivessem declaração de utilidade pública impediu que as associações de mutirão, e mesmo entidades mais gerais como a União de Movimentos de Moradia (UMM) e a Central de Movimentos Populares, estivessem representadas.

No caso da UMM, não havia naquele momento interesse em participar por terem optado por concentrar seus esforços em relação às demandas com o governo estadual. Já a União de Mulheres de Vila Prudente e a Federação das Associações do Estado de São Paulo (Facesp), filiada à Confederação Nacional de Associações de Moradores (Conam), com forte influência do Pcdob, foram as escolhidas entre as poucas inscritas para a primeira gestão. A vaga reservada para entidades religiosas foi impugnada por recurso impetrado por assessor jurídico que acompanhava o Fórum de Mutirões, pois a entidade escolhida não tinha sequer ata de formação.

Esse conselho reuniu-se poucas vezes: duas vezes em 1997, duas em 1998, uma em 1999 e uma em 2000. Parte das vezes foi para aprovar as despesas do Fundo, a remuneração e as condições de repasse dos recursos para a Cohab. Nessas reuniões foram aprovados também os programas de aplicação de recursos. Das 19 resoluções originadas no período, apenas sete (nº 4, 5, 12, 13, 14, 15 e 16) referem-se a programas e às regras de financiamento.

Na primeira reunião, em 1997 (Resolução CFMH nº 4), ficaram estabelecidos 4 programas. O primeiro Programa Municipal de Moradia de Interesse Social foi subdividido em subprogramas: produção de moradias novas, produção e comercialização de lotes urbanizados, financiamento de unidades prontas. O segundo programa era referente à urbanização de áreas ocupadas e recuperação de conjuntos habitacionais com os seguintes subprogramas: Urbanização de áreas ocupadas; Recuperação de conjuntos habitacionais; Recuperação para uso habitacional e misto de edificações deterioradas. O terceiro programa era referente ao reassentamento habitacional e, por fim, o quarto, à regularização de loteamentos irregulares.

Em junho de 1998 foi aprovada nova regulamentação para as construções por mutirão (Resolução nº 12), revogada em 1999 pela Resolução nº 16 sob a justificativa de que as linhas mestras dos programas já estavam aprovadas na Resolução nº 4. A partir de então, o programa passa a ser disciplinado por Instruções Normativas da Sehab, isto é, sem apreciação do Conselho que, apesar de não ser importante naquele contexto, tinha, entre os representantes daquele biênio, lideranças de movimentos de moradia – entre eles, a União de Movimentos de Moradia que havia decidido participar do Conselho – que poderiam apresentar contestações.

Esses fatos sobre o Conselho foram aqui brevemente relatados como forma de reflexão sobre seu escasso papel no direcionamento da política municipal. Na formação do Conselho do FMH houve primeiro a intenção clara de dirigir a escolha dos participantes. Quando foi instituído, o material para as reuniões era encaminhado para os representantes populares sem nenhuma preparação anterior e as reuniões serviam para garantir a exigência da lei e a divisão de responsabilidades do presidente (Secretário de Habitação) em relação à contabilidade do Fundo.

O Conselho, obrigatório no caso de Fundos, é certamente um instrumento potencial de participação, mas nesse caso, não influenciou nos rumos da política, na medida em que não havia a intenção de se estabelecerem diálogos com a demanda, e os dois representantes de entidades populares não recebiam informações suficientes para exercerem sua função de representação. E também porque, nesses anos, a maior parte dos recursos estava fora do Fundo e, portanto, fora de qualquer decisão compartilhada.

3.7 FMH: composição de recursos gera parceria com outras instâncias governamentais

Ao assumir a gestão em 2001, Marta Suplicy encontrou uma cidade deteriorada em vários sentidos. Dívida pública gigantesca,

serviços públicos sucateados, esquemas de corrupção em vários setores da máquina municipal e a incredulidade da população de que algo poderia mudar.

Em 1997 os movimentos de moradia começaram a ocupar edifícios ociosos no centro de São Paulo, demonstrando a existência de uma demanda por moradia que não se esgotava na favela e no único programa com recursos significativos, o Cingapura.

Dados compilados por Amaral⁵⁰, com base em estudo da Fundação de Pesquisas Econômicas (Fipe) de 2000, mostram o agravamento da situação social e urbana refletida também no espaço da moradia: 1,9 milhão de moradores em favelas (20% da população do Município), sendo que 14,5% dessas moradias sem esgoto sanitário, e 21% de casas sem ligação com a rede de energia elétrica.

A ação municipal em habitação começou comprometida com o cumprimento de contratos anteriores e com sérias restrições orçamentárias para a implementação de novos programas devido às dívidas herdadas pela Prefeitura. Particularmente, a ação em favelas estava marcada pelos contratos de verticalização do Cingapura e de urbanização de favelas da represa do Guarapiranga. Ambos foram renegociados com o objetivo de baixar valores e custos dos contratos com as empresas construtoras. Na renegociação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em relação ao contrato para as obras do Cingapura, surge a alternativa Prover/Bairro legal, com o qual investe-se na urbanização de assentamentos de favelas sem, contudo, derrubar parte da favela para reconstrução como acontecia com o Cingapura.

Do ponto de vista do FMH, é importante apontar alguns aspectos. O arcabouço institucional/financeiro montado na gestão anterior

⁵⁰ AMARAL, A., 2002. p. 64.

manteve-se igual por uma certa inércia operacional e não em razão de uma eventual disputa entre Cohab e Sehab. Não se alterando as competências institucionais, manteve-se também a forma de distribuição dos recursos entre as dotações, isto é, Prover, Procav, Guarapiranga, Lote legal. Todos os recursos de operações de crédito nacional e internacional herdados da gestão anterior não passam pelo Fundo, e esses somam a maior parte dos recursos da Sehab, deixando para o Fundo um papel menor, como podemos verificar pelos dados constantes no quadro nº 6, que apresenta as principais dotações da Sehab, embora haja um valor percentual maior previsto para ser gasto em 2003. Os programas em andamento com o FMH são as obras de mutirão, conjuntos construídos por empreiteiras para demanda de remoção de áreas de risco, obras em favelas e todo o programa habitacional Morar no Centro.

Quadro nº 6 – Sehab. Recursos empenhados nos principais programas habitacionais e previsão de gastos para 2003. (mil reais)

dotações	2001		2002		2003	
	Empenho	%/ Sehab	Empenho	%/ Sehab	orçado	%/ Sehab
FMH/ *	22.291,00	10%	28.282,00	11%	45.000,00	18%
Prover	40.723,00	18%	46.985,00	18%	40.715,00	16%
Prover/ bairro legal			837,00	0,3%	13.986,00	5%
Procav	11.916,00	5%	18.888,00	7%	14.000,00	6%
Guarapiranga	17.495,00	8%	16.682,00	7%	7.934,00	3%
Lote legal	24.602,00	11%	32.960,00	13%	25.675,00	10%
Total Sehab	229.008,00	100%	256.168,00	100%	250.000,00	100%

*Foram somadas as três dotações em que o FMH estava dividido em 2001 e as cinco dotações do FMH em 2002 e 2003.

Fonte: balanços da PMSP. O Balanço de 2002 foi obtido no site www.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/financas/execucao_orçamentaria/demonstrativo (posição 31/12/2002 a 16/5/03). Os valores de 2003 são os previstos no Orçamento para o ano. Valores nominais sem correção. Elaboração: Rossetto, R.

Para a construção de uma Política Habitacional Municipal, viemos pontuando ao longo do texto a importância do Fundo como espaço agregador para o qual convergem as receitas e do qual fluem os recursos para os principais programas habitacionais.

Em relação ao modelo atual, podemos ver que, independentemente do FMH, a Prefeitura continua a produzir e a investir em moradia popular, mas só haveria sentido estar fora do Fundo apenas os programas que não prevêem a comercialização, a permissão de uso onerosa ou mesmo a locação social. Nestas três situações, o financiamento da unidade e a previsão de retorno das prestações indicariam o Fundo como a melhor solução.

Em relação à organização institucional, a única mudança significativa na gestão de Marta Suplicy refere-se ao Conselho do Fundo incorporado em um Conselho mais amplo, o Conselho Municipal de Habitação. Esse Conselho, definido na Lei nº 13.425/02 e empossado no início de junho de 2003, é composto por 48 membros, dos quais, 16 eleitos pelos municípios da cidade, e representa um avanço em termos de gestão compartilhada, pois apresenta competências de caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo, devendo elaborar e fiscalizar a implementação de planos e programas relativos à habitação de interesse social e não apenas os do Fundo. Este, por sua vez, será supervisionado pelo Conselho, mas terá uma Comissão Executiva específica composta por 9 membros (3 representando o poder público e 6, a sociedade civil, dos quais, 3 são representantes de entidades comunitárias e de organizações populares ligadas à área habitacional) responsáveis pela gestão operacional do Fundo.

O caráter deliberativo do Conselho Municipal sobre a política habitacional poderá levar a uma revisão a respeito do que deve ou não estar dentro do Fundo se o Conselho tiver como objetivo o estabelecimento de uma política habitacional articulada entre os vários programas, a Cohab e a administração direta e entre o âmbito municipal e outros níveis governamentais.

Novos programas e possibilidades de aplicação dos recursos

Nos dois primeiros anos da gestão de Marta Suplicy, o FMH ficou responsável pelos convênios que resultaram no término de unidades construídas por mutirão, iniciadas ainda na gestão de Erundina, pela execução da infra-estrutura desses conjuntos, pela construção de conjuntos habitacionais; e já foram aprovadas resoluções para novas modalidades de atuação que poderão, quando implementadas, imprimir-lhe um diferencial em relação aos momentos anteriores: os programas de locação social direcionados a unidades localizadas na área central da cidade e o uso do Fundo para integrar, com seus recursos, outros programas de esfera governamental.

No primeiro caso, será o primeiro programa de locação social a ser implantado em São Paulo e no Brasil desde a extinção dos IAPs (Institutos de Aposentadoria e Pensão). As diretrizes desse programa estão colocadas na Resolução nº 23 do FMH, de junho de 2002, que estabelece que o Fundo poderá produzir novas edificações ou adquirir e reformar imóveis existentes para esse fim. Esses imóveis serão patrimônio do Município e objeto de contratos de locação a serem firmados diretamente com o beneficiário, cuja renda alcance até 3 salários mínimos, sendo que, excepcionalmente, famílias com renda acima de 3 salários mínimos poderão ser atendidas desde que a renda per capita não exceda a 1 salário mínimo.

Os subsídios desse programa são grandes e calculados tomando-se como base o custo da unidade e o percentual da renda familiar que pode ser comprometido com essa finalidade (varia de 15% a 10%, dependendo da faixa salarial e do número de membros da família).

Outra linha de atendimento da Secretaria que passará ao Fundo é o da moradia transitória, conseguida mediante aluguel de edifícios destinados a receberem a população por um determinado período de tempo.

No lugar de transferir pessoas para barracos em favelas, para abrigos provisórios, como sempre foi feito, atualmente têm sido empregados recursos municipais para o aluguel de edifícios vazios nas áreas centrais, de forma a abrigar a população residente embaixo de viadutos, em situação de risco, e para transferir população a ser atendida em conjuntos habitacionais em execução. Ambos os programas estão direcionados a faixas de renda mais pobres, embora não impliquem repasse das unidades, mas aluguel.

Talvez a formatação atual mais interessante para os recursos do Fundo seja aquela que retoma o papel de agente financeiro, isto é, no lugar de aplicar os recursos em produção habitacional diretamente, o Fundo pode emprestar seus recursos a entidades, financiando o pagamento em prestações de modo que os recursos voltem para o Fundo. Nos convênios com associações para construção por mutirão, o antigo Funaps era o agente financeiro que viabilizava recursos a serem geridos pelas associações em cada convênio, segundo regras formatadas nos programas. Atualmente, além da retomada de novos convênios com associações⁵¹, foi aprovada Resolução (nº 24, de junho de 2002) que institui “carta de crédito” municipal no valor máximo de R\$ 30 mil para entidades ou indivíduos interessados em: a) adquirir imóvel residencial pronto; b) adquirir e reformar imóveis existentes; e c) construir em terrenos centrais associados aos Perímetros de Reabilitação Integrada do Hábitat (PRIH).

Com programas do tipo “carta de crédito”, ampliam-se as situações possíveis de utilização dos recursos do Fundo. É uma forma de não ficar restrito à promoção direta de unidades e à urbanização como formas tradicionais de atuação pública. Permite investir na requalificação do parque imobiliário existente ao mesmo tempo em que passa para o beneficiário competências quanto à obra e à contratação de serviços.

⁵¹ Estão abertas licitações em que associações de moradores concorrem apresentando sua qualificação.

Os programas federais existentes no perfil da “carta de crédito” (individual e para associações) são bem-sucedidos em termos quantitativos, embora, diferente do FMH, apóiem-se em receitas garantidas e vultosas, as do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O FMH, por sua vez, depende quase totalmente da existência de recursos municipais absolutamente comprometidos com os demais serviços a serem prestados pela Prefeitura. Sem outras receitas, o programa começa com um impasse, o de superar a barreira da experiência piloto.

Os convênios com órgãos estaduais e federais apresentam-se como uma das saídas. Há na gestão Suplicy convênio com a CDHU para a viabilização conjunta de 5 mil unidades, das quais, cerca de 3 mil estão em construção, sendo que o Fundo é responsável pela terra (vendida ao CDHU a preços negociados) e o órgão estadual, pelo projeto e construção.

Nesta mesma direção de montar parcerias, a Lei do FMH foi recentemente alterada pela Lei nº 13.509/03 de modo a permitir que os recursos do Fundo venham se somar aos da Caixa Econômica Federal no programa de arrendamento residencial. Recursos desse programa destinados a São Paulo estavam sendo pouco utilizados porque o valor dos imóveis no centro de São Paulo excede o teto de financiamento nacionalmente instituído.

O Fundo pode, a partir de agora, completar a diferença viabilizando a implementação desse programa federal. Essa parceria é altamente benéfica e permite que os recursos do FMH sejam utilizados não apenas no desenvolvimento de programas da própria municipalidade, mas também em projetos habitacionais de outra esfera do governo, potencializando os recursos escassos e empregados de modo pulverizado pelas várias esferas governamentais. Amaral⁵² lista dez programas

⁵² AMARAL, A., 2002. p. 53.

diferentes promovidos pelos governos federal e estadual para as mesmas faixas de renda da demanda dos programas municipais do Fundo, apesar de nem todos terem atuação no Município. Referentes à União são eles: Habitar Brasil, Carta de Crédito Individual, Arrendamento Habitacional e Pró-moradia. Do governo do Estado, Prolurb, Empreitada Global, Empreitada Integral, Mutirão, Atuação em cortiços (PAC), Atuação em favela (PAF), além dos municipais.

No que se refere à aplicação dos recursos há, portanto, o direcionamento para programas que não resultam na produção de novas unidades pelo FMH, mas, sim, no financiamento e na viabilização do acesso à moradia.

Financiamento das unidades

Do ponto de vista do financiamento das unidades vinculadas ao Fundo, a Resolução CFMH nº 21, de outubro de 2001, flexibilizou as diretrizes do FMH, sem contudo alterá-las substancialmente (ver quadro nº 5). O objetivo dessa Resolução é a regularização de empreendimentos em andamento e, portanto, não incide nos novos empreendimentos. Como a lei impede o subsídio integral, destaca-se nessa Resolução a decisão de conceder subsídio, de até 50% do valor da prestação, para as famílias que não dispõem de renda e já fazem parte dos programas executados com recursos do Fundo. Se mesmo assim a renda não for suficiente para o pagamento da prestação, o acesso ao imóvel será garantido por “termo de permissão de posse”.

Destaca-se ainda a criação de conta “subsídio” dentro do Fundo, estabelecida na lei mas até agora não operacionalizada. Ela será constituída pela parcela de juros a ser separada da parcela de amortização em cada prestação, ou, em outras palavras,

em cada parcela paga pelos beneficiários, o valor referente aos juros será colocado em uma conta específica e usado para bancar o subsídio daquelas famílias que não conseguem pagar o total da prestação. Dessa conta, considerada na contabilidade do Fundo uma fonte de receita, acrescida se necessário de recursos orçamentários, virá, portanto, o benefício do subsídio.

Por fim, é importante que se diga que os programas aqui descritos podem vir a se beneficiar de duas novas fontes de recursos. A primeira vinda do Fundurb (Fundo de Desenvolvimento Urbano), instituído pelo Plano Diretor Estratégico, cujas receitas principais devem vir da outorga onerosa do direito de construir e podem ser aplicadas em vários programas públicos, como, por exemplo, na execução de programas e projetos habitacionais de interesse social. O Fundurb foi recentemente regulamentado (maio de 2003) e ainda não começou a operar. Entretanto, se assim dispuser o Conselho gestor do Fundurb, no plano de aplicação anual dos recursos do Fundo, pode vir a se constituir uma fonte de receita nova, porém, ainda imprevisível, quer no montante que será arrecadado da iniciativa privada, quer na distribuição dos recursos entre os vários programas de aplicação definidos genericamente no Plano Diretor Estratégico: transporte público, áreas verdes, infra-estrutura urbana, proteção de áreas de interesse histórico e habitação de interesse social. Além deste, uma receita específica que deverá entrar no Fundo no ano de 2004 deverá vir do pagamento para concessão de anistia de imóveis irregulares aprovada no início do ano de 2003 (Lei nº 13.558/03).

Porém a direção mais segura na implementação dos programas é que o Fundo se torne receptor de recursos federais de forma a implementar programas em conjunto com recursos do orçamento municipal.

4. Síntese: quatro questões importantes para o debate sobre o FMH

Ao longo deste relato, tocamos em muitos aspectos da intervenção pública municipal apoiada nos recursos do Fundo. Procuramos apontar a seguir algumas vantagens para a política habitacional:

a) a possibilidade de captar recursos de diferentes origens, tanto pública como privada;

b) a possibilidade de viabilizar programas diferenciados ao permitir que o gestor trabalhe com vários agentes e utilize-se de vários instrumentos jurídicos, dentre eles:

- convênios com associações, com entidades, com outros órgãos estatais que geraram programas de autoconstrução assistida, de construção de conjuntos por mutirão, programas de assistência jurídica aos moradores de baixa renda, programas de crédito ao beneficiário final, entre outros;

- contratos com empresas públicas e privadas que levaram à construção de conjuntos habitacionais e à extensão de infra-estrutura;

- contratos de financiamento que permitiram a abertura de crédito destinado à gestão popular;

- contratos de aluguel de edifícios para abrigos temporários.

c) a possibilidade de atuar em diferentes frentes programáticas fez com que a Prefeitura cumprisse o papel de promotora da política, mas também, em alguns casos, de agente operadora e financeira;

d) a montagem de um sistema financeiro de caráter alternativo ao tradicional permite ao Município desenvolver a condução da política habitacional para a população de menor renda.

A apresentação da atuação do Fundo em uma perspectiva histórica, subdividida em períodos de gestão municipal, mostrou as mudanças de

direcionamento na forma de utilização dos recursos e a maior ou menor importância dada ao Fundo como fonte de recursos da política municipal.

Entretanto, para concluir essa análise, algumas questões centrais, que perpassam todas as gestões, precisam ser melhor aprofundadas para que se entendam as características que persistiram e os princípios que nortearam o(s) modelo(s) de política habitacional e, em relação a este(s), em que medida o Fundo auxiliou ou encobriu esses princípios.

Trataremos de quatro questões de análise. As três primeiras são fundamentais para a especificidade de um Fundo de Habitação e foram identificadas no item 2 deste texto. A última é conjuntural, mas influi no desempenho da política habitacional. São elas:

- a) a captação de recursos;
- b) a destinação dos recursos;
- c) o financiamento; e
- d) o arranjo institucional.

a) a captação de recursos

A Constituição de 1988 não estabeleceu uma hierarquia de competências em matéria da provisão habitacional, e tanto o Município, como o Estado e a União têm atribuições comuns.

Desde a extinção do BNH, em 1986, não há um conjunto articulado de programas regido por normas, mecanismos financeiros e estrutura institucional vinculados entre si ou, ainda, um sistema interligado de recursos, como está acontecendo com outras áreas sociais, em particular na educação e saúde. As mesmas atribuições em diversos níveis e a ausência de política federal durante anos significaram a pulverização de iniciativas tanto em âmbito municipal como estadual, com exemplos positivos e negativos.

Desde o início em 1979, e, portanto, anterior à maioria das experiências municipais de habitação, o Fundo baseou sua política em

recursos orçamentários municipais, respondendo a uma demanda social cada vez mais articulada e presente no cenário da cidade, ocupando um espaço deixado pela ausência de política do modelo centralizado do SFH/BNH. O uso quase que exclusivo de recursos municipais públicos e de fontes privadas geradas no Município (no caso das operações interligadas) é uma característica marcante porque permitiu ao órgão responsável que fossem montados programas com características próprias, sem a intervenção de outras instâncias governamentais de caráter normativo e financeiro.

Essa vantagem para a política habitacional de São Paulo, em termos de independência programática, tem como outra face da moeda a desvantagem de estar enquadrada nos limites do orçamento do Município. São Paulo, apesar de gerar o terceiro maior orçamento do país (depois da União e do estado de São Paulo), tem sua capacidade de investimento comprometida com dívidas e com a prestação de outros serviços essenciais.

A série histórica dos percentuais de investimentos na Sehab (quadro nº 1) mostra uma variação entre 2 e 4% dos recursos aplicados no setor, indicando um patamar iniciado na gestão Erundina e que, a partir dela, manteve-se, indicando, entretanto, um limite que dificilmente será superado.

Portanto, se as finanças municipais forem mantidas nas mesmas restrições atuais, a ampliação da política municipal só será possível com a incorporação de outras fontes de receita, mesmo que isso signifique abrir mão da independência programática que caracterizou até agora a política municipal. As fontes podem ser tanto de transferências e empréstimos de outras instâncias públicas bem como da criação de mecanismos locais, como a venda de potencial construtivo, multas etc.

O momento para esse salto é propício. A reformulação da política federal sob a orientação de um Ministério específico, o Ministério das Cidades, aponta para um sistema integrado de financiamento no qual os recursos federais são repassados, de forma articulada, para os Estados e Municípios para que estes implementem programas habitacionais. Nesse caso, o Fundo, pelas características já citadas de ser uma conta especial, por ter a assessoria de um Conselho Municipal de Habitação e poder compor um mix com os recursos municipais, é peça essencial dessa engenharia institucional.

Ao mesmo tempo, como já dissemos, é possível encontrar fontes paralelas na própria iniciativa privada em uma cidade economicamente dinâmica como São Paulo. Isso aconteceu com a lei de operações interligadas, e essa foi a segunda maior fonte de recursos que o Fundo já obteve. Entretanto, não era possível basear o planejamento de um programa sobre esses recursos, porque não há como prever sua captação que depende, exclusivamente, do interesse e da iniciativa de empreendedores privados em adquirir potencial acima do permitido em lei. O mesmo acontecerá com recursos de multas a serem pagas para a regularização de edificações (segundo lei aprovada no início de 2003). Esses recursos podem ser complementares, mas sua inconstância e seu volume indefinido impedem a montagem de programas.

Política habitacional com recursos municipais é uma característica do modelo que estamos analisando, mas não deve ser necessariamente um princípio. Os recursos municipais devem continuar afluindo para o Fundo porque são não-onerosos, a Fundo perdido, e isso permite que o Município cumpra seu papel de atender a população de baixa renda, incluindo a mais carente. Isso não impede que o Município capte recursos de outras fontes, inclusive onerosas, como são as federais do FGTS, e as associe

com as não-onerosas municipais de forma a expandir sua atuação e ao mesmo tempo garantir o atendimento à baixa renda. Com isso, o Município ganhará cada vez mais o papel central de implementação da política habitacional de acordo com as necessidades locais.

b) destinação dos recursos

Pode-se identificar na ação municipal em habitação com os recursos do Fundo uma linha mestra: a da necessidade de atuar com a população mais vulnerável. Apenas com recursos públicos, a Fundo perdido, era possível atender o público-alvo definido de forma categórica na lei do Funaps.

Esse princípio perpassou todas as gestões e orientou-as nos tipos de programas a serem adotados. Estes eram definidos de acordo com problemas relacionados à precariedade do local de moradia (urbanização de favelas, renovação de cortiços, remoção por risco de morte, construção de unidades para desadensamento de uma favela, para remoção de cortiços) ou com a necessidade de ação do próprio poder público (construção de unidades para remoção de locais sujeitos a obras públicas)

Com o governo Maluf, abriu-se a possibilidade de trabalhar com outras faixas de renda de atendimento, permitidas na Lei do FMH, ampliando o arco de ação pública para uma população com maior capacidade de endividamento. Devido a regras menos assistenciais e que garantem mais retorno para o Fundo (ao menos em teoria), tornou-se necessário, a partir de então, identificar programas específicos para atender à população de baixa renda.

Isso significa compartimentar os programas do Fundo, como está acontecendo, pela primeira vez, com o programa de locação social

que está sendo desenhado para as faixas de menor poder aquisitivo (até 3 salários mínimos), apoiado na avaliação de que essas famílias não estão aptas a enfrentar um financiamento habitacional, apenas contratos de locação ou de permissão de uso.

Antes o atendimento era definido, em primeiro lugar, pelo problema, e depois via-se se a família tinha renda (não que esta ótica estivesse correta). Na favela, no Cingapura ou no mutirão, as famílias atendidas tinham, a princípio, o mesmo perfil de renda apesar de ser possível encontrar uma concentração para mais ou para menos em um determinado empreendimento. É cedo ainda para avaliar se haverá mudança nesse sentido, se haverá uma compartimentação de programas de acordo com a capacidade de pagamento da família, com a idade, ou outra condição socioeconômica. Se isso acontecer, será uma mudança fundamental no modo de atuação.

Dentre as formas de aplicação dos recursos municipais, a mais constante foi a ação em favela, oscilando em duas direções programáticas, a remoção como diretriz e a urbanização como reconhecimento do direito à terra e à permanência no local. Jânio Quadros foi o último prefeito a propor a remoção como programa para acabar com a favela. Assim, é possível afirmar que a ação com maior continuidade – ação em favela – esteve voltada, depois de Quadros, para atender a uma demanda moradora na própria intervenção e, portanto, com ações direcionadas à melhoria das condições de vida de áreas já ocupadas.

É o caso dos programas de urbanização que dotam áreas de infraestrutura, efetuados nas gestões municipais de Erundina e Suplicy, como também do programa Prover/Cingapura, tanto na reposição de unidades como na urbanização das favelas (gestões Maluf/Pitta/Suplicy). As ações de desfavelamento foram se restringindo à necessidade de obras públicas (não sem polêmicas, como as mais

recentes referentes às obras da Avenida Águas Espreadas e as que acompanham o programa de canalização de córregos – Procv) e de afastamento de situações de risco com obras contra o deslizamento de encostas e inundações pela proximidade do leito de rios e córregos.

Já os programas de provisão de novas moradias foram se tornando significativos com o passar das gestões e sofreram mudanças importantes em relação à concepção da atuação do Fundo. Os primeiros programas na gestão dos prefeitos Reinaldo de Barros e Mário Covas eram voltados para o financiamento de material de construção definido pelo cômodo único como padrão de atendimento e que, pressupunha que, com o passar do tempo e os acréscimos sucessivos, por meio da autoconstrução, ou com a contratação de ajuda, acabaria se tornando uma casa térrea ou sobrado como todos os demais lotes da periferia.

A opção pelo conjunto habitacional vai ganhando força na medida em que a contratação de empreiteiras substitui o atendimento um a um do financiamento de material de construção. Áreas inteiras ganham soluções arquitetônicas homogêneas, casas térreas e sobrados, construídos em glebas na periferia da cidade (por exemplo, o conjunto Educandário na zona Sul).

As construções por mutirão, por sua vez, caracterizaram-se por conjuntos de grande densidade de ocupação, inseridos em áreas já urbanizadas da periferia (como o Campanha Gaúcha) e, em alguns casos, em áreas próximas ao centro (Celso Garcia, Madre de Deus). A verticalização viria como consequência da necessidade de adensamento de certas áreas, pela necessidade de atender um grande número de famílias, pela escassez de terrenos de grandes dimensões e, por fim, como forma de atender à indústria da construção gerando obras em grande escala.

É importante colocar que não é possível relacionar apenas um programa e uma tipologia de construção com cada gestão. Elas aparecem com maior ou menor ênfase em todas as gestões, mesmo quando um determinado programa torna-se o carro-chefe daquela gestão. Assim, os mutirões são associados à gestão Erundina, mas durante esse período foram feitas também inúmeras obras em favelas e conjuntos habitacionais por empreiteira. O Cingapura é marca da gestão Maluf/Pitta, mas houve também a urbanização de favelas com obras de infraestrutura. A locação social no centro da cidade está sendo a tônica da atual gestão, mas edifícios verticais em favela, mutirão, infra-estrutura continuam sendo feitos.

Talvez a principal característica, que perpassa todas as variações descritas, está no fato de que o objetivo final da intervenção era o atendimento dos moradores por meio da comercialização da unidade, no caso das construções novas, e da posse da terra, no caso das favelas, ou seja, prevaleceu ao longo de todas as ações a apropriação privada da moradia e da terra.

Os programas de locação social, mais do que um princípio ideologicamente oposto ao da propriedade privada, tornaram-se uma opção a ser experimentada por se tratar de uma possibilidade de atendimento aos mais pobres, pois os custos e a preocupação com uma política auto-sustentável do FMH têm indicado como inviável a aquisição de unidades pelas famílias de menor renda.

c) o financiamento

A política de moradia municipal foi marcada pela montagem de programas locais e um modelo de financiamento específico que viabilizava o atendimento da população mais pobre moradora de favelas e de outros segmentos excluídos do sistema financeiro

estruturado pelo BNH/SFH. Enquanto vigorou a lei do Funaps, podemos considerar que as principais características do modelo de financiamento eram a inclusão das famílias de renda mais baixa como público-alvo e o subsídio como meio para permitir que as unidades pudessem ser adquiridas por essas pessoas.

As formas de subsídio foram sendo alteradas com a sucessão de gestões administrativas. Inicialmente, o atendimento era a Fundo perdido sem a necessidade de pagamento das obras e serviços, mas a formatação dos primeiros programas de financiamento levou à inclusão de algumas regras que fariam com que o subsídio deixasse de ser integral apesar de representar sempre uma parcela significativa do financiamento.

Os subsídios estavam distribuídos em dois momentos do financiamento:

- a) na hora de apuração do custo da obra, e neste caso alguns investimentos, em especial a infra-estrutura, e alguns serviços, como taxa de administração, por exemplo, não eram contabilizados de modo que o preço de venda apurado fosse menor;
- b) na hora da comercialização, isto é, quando é calculado o valor das prestações, não incidem juros e correção monetária (inicialmente) sobre elas, e, além disso, o valor da prestação correspondia a um percentual de comprometimento de renda da família e não a uma parcela correspondente ao valor total da obra. Eram planos que procuravam compatibilizar o valor de venda com a capacidade de pagamento da população sem a preocupação de se conseguir um retorno integral do valor investido pelo Fundo.

O retorno visava garantir uma fonte de receita específica para o Fundo que poderia ser aplicada em mais atendimentos, porém até a Lei do FMH não se falava em auto-sustentação do sistema.

São duas óticas distintas sobre o objetivo final de aplicação de recursos: uma mais “social”, que assume financiamentos altamente subsidiados,

entendendo que os recursos públicos devem garantir o acesso de bens e serviços aos mais pobres, e uma ótica mais “financeira” (se pudermos chamá-la assim), associando o subsídio a mecanismos do próprio sistema (uns pagam pelos outros, por exemplo), quando não houver outra saída.

Infelizmente, é impossível comparar os modelos de financiamento quanto aos seus resultados. Aquele montado na gestão Erundina, em seu último ano de gestão, não foi aplicado. O mesmo ocorreu com o proposto na gestão Maluf/Pitta, sendo que grande parte do que foi cobrado foi com base na assinatura do termo de permissão de uso. O atual governo tem mostrado empenho na regularização das pendências em relação a milhares de famílias que moram sem nenhum contrato, e as novas regras têm sido adaptadas a essas situações (vide Resolução CFMH nº 21 já citada). Com relação aos novos contratos, não há resultados recentes quanto ao acerto das medidas tomadas que só poderão ser avaliadas em relação à inadimplência, à mudança de propriedade, ao aumento de receita vinda para o Fundo, entre outros fatores de avaliação.

d) o arranjo institucional e modelo de gestão

A importância dessa questão não está no arranjo institucional burocrático, como pode parecer a princípio, mas implica formas de gestão dos recursos distintas e em seu controle. Enquanto foi Funaps, o Fundo ficou diretamente ligado à administração direta. Como FMH, houve uma mudança de arranjo, estando agora atrelado à administração indireta.

A gestão na administração direta coloca no mesmo agente a definição e a operação da política. Permite-lhe trabalhar com outros agentes promotores e operadores dos programas, entre eles a agência pública, a Cohab. Quando o Fundo é o elemento central de captação, permite ao órgão que o administra coordenar uma composição de aplicações de recursos com programas de obras em várias frentes de atendimento.

Atualmente, o modelo institucional de intervenção pública articula dois órgãos, um da administração direta (Sehab) e outro da indireta (Cohab). Estes dividem atribuições no gerenciamento das etapas do processo produtivo, isto é: promoção, financiamento e comercialização.

A grosso modo ficam com a administração direta a elaboração da política com seus programas devidamente normatizados, regras sobre as condições de distribuição e comercialização das unidades habitacionais e a garantia do fluxo de recursos necessários para a execução dos programas. Na administração indireta ficam, porém, as decisões da esfera de implementação.

Para entender melhor como esta articulação está se dando, é necessário especificar as principais atribuições de cada um desses agentes.

Sehab/Habi:

- Formulação e desenho dos programas (leis, normas, resoluções);
- Decisões quanto à distribuição dos recursos entre os programas, incluindo o volume de recursos destinado ao Fundo (orçamento anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias – (LDO));
- Negociação com outros agentes e negociação para conseguir recursos municipais (orçamento, operações de crédito etc.);
- Apresentação da demanda de atendimento;
- Regras e modalidades de financiamento.

Cohab:

Uma vez respeitada a regulamentação estabelecida pela Sehab, Cohab tem autonomia para implementar a política nos aspectos a seguir:

- Definição das características físicas dos empreendimentos, tais como localização, aprovação de projetos, licitação e contratação de serviços, fiscalização etc.;
- Gestão dos recursos do Fundo, incluindo movimentação e aplicação dos recursos;
- Comercialização das unidades, incluindo seleção da demanda de atendimento e cobrança.

Conselho Municipal de Habitação:

Enquanto o Conselho Municipal de Habitação, eleito e empossado em 2003, não começou a operar, era o Conselho do FMH que cumpria as seguintes funções, acompanhando as responsabilidades atribuídas à Sehab: estabelecer diretrizes e programas de alocação de recursos, aprovar normas e resoluções, acompanhar e avaliar o desempenho dos programas. Era de sua competência também aprovar as contas do Fundo, e este era o único momento em que a implementação da política passava, formalmente, pelo crivo da Sehab e do Conselho do Fundo.

Agora, com o novo Conselho, essas atribuições passam a incidir em toda a política municipal e, por conseguinte, em toda a aplicação de recursos que for destinada à Sehab.

Em suma, no modelo institucional adotado pela administração de Marta Suplicy, as decisões e a implementação estão dissociadas, a não ser que o Conselho Municipal de Habitação una-as novamente. Isso não é nenhum problema se ambos os órgãos – gestor e operador - estiverem afinados sob uma mesma linha política, realizando um trabalho coordenado e cooperativo. Porém, como vimos, nem sempre isso aconteceu, e nem sempre é possível criar mecanismos que obriguem esses órgãos a andarem juntos, porque ambos os cargos de direção são cobertos por indicação política. É bom notar que a Cohab está formalmente atrelada à Secretaria de Habitação, mas apresenta burocracia independente (diretoria, corpo de funcionários). Pode ter, como já teve em outros momentos, programas habitacionais independentes do Município (como o eram aqueles que seguiam as regras do SFH) e captar recursos fora do orçamento municipal (como acontecia quando funcionava como agência local de aplicação de recursos federais vindos do Sistema Financeiro da Habitação).

É importante ressaltar também que existem interesses específicos nem sempre convergentes: o agente operador será sempre resistente à entrada

de outros operadores, lutará sempre para aumentar a própria remuneração, por exemplo; enquanto para o agente gestor, multiplicidade de operadores pode permitir ações mais ágeis e menos custosas.

Qual o problema desse tipo de arranjo híbrido entre administração direta e indireta?

Se houver total fusão de idéias e estratégias e existir uma política integrada com programas claramente definidos para os recursos do Fundo e para os programas com recursos da agência, não há nenhum problema.

Outro modelo possível é o que transfere para a agência a atribuição da política habitacional. Isso foi tentado em 1975/76 quando o Município transferiu para a Cohab todo o poder para as ações em moradia. Naquela época, recursos, as atribuições que a administração direta desempenhava e o setor técnico que lidava com a questão da moradia popular foram transferidos para a Cohab, gerando-se um conflito insanável de pontos de vista divergentes: os que defendiam a manutenção de investimentos em programas sociais e subsidiados, modelo da cultura do antigo Funaps, e os da Cohab que pretendiam adequar o Fundo ao modelo tradicional do retorno financeiro e sustentabilidade de programas de produção de novas moradias. A experiência durou um ano, e, depois disso, cada órgão voltou a atuar em seu segmento de demanda e com seus programas.

Hoje o contexto é bem diferente, especialmente porque existe uma área comum de trabalho acentuada pela produção da Cohab de conjuntos habitacionais com recursos do Fundo. Hoje, como há uma certa complementação de atribuições, dificilmente haveria divergências de estratégias e finalidades tão fortes como as que aconteceram antes.

Resta saber se interessa ao Município transferir a formulação e o controle sobre toda a operacionalização, incluindo contratos e escolha da demanda.

Mas é essa a opção do governo do estado de São Paulo. No governo estadual não é a Secretaria de Habitação que formula a política e não

há um Fundo de moradia. O Estado, por meio da Secretaria de Habitação, repassa os recursos diretamente para uma agência, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), deixando para ela a competência na definição e no controle da política estadual em relação à habitação de interesse social.

5. Conclusão: necessidade de superar a fragmentação da política, as perspectivas e os princípios para o Fundo de Habitação do Município.

Mencionamos que existem vários programas públicos voltados para as faixas de renda até 10 salários mínimos e para famílias moradoras no local da intervenção⁵³. São pelo menos 16, entre programas federais com recursos orçamentários e do FGTS e programas estaduais e municipais em andamento.

Em parte esta proliferação de programas deve-se às atribuições concorrentes definidas pela Constituição para os três âmbitos de governo. Concretamente são viabilizadas por:

a) aplicação dos recursos do FGTS pela Caixa Econômica Federal, decidida pelo Conselho Curador do FGTS e normalizada em programas de forma centralizada, com exceção da priorização dos recursos dos programas públicos (durante a década de 90 e atualmente paralisados) que representava a transferência de gestão de parte da política federal de moradia para os níveis estaduais e/ou municipais de governo⁵⁴.

⁵³ Com base em dados de AMARAL, 2001, p. 55; e CHERKEZIAN, H., s.d., Mimeo.

⁵⁴ Os programas Pró-moradia e Pró-saneamento, executados com recursos do FGTS, são geridos pela Instância Colegiada de cada estado com representação estadual e de municípios.

b) capacidade econômica, fiscal e administrativa do Estado em gerar recursos específicos para a política de moradia e implementá-la. Hoje a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), empresa estadual, com recursos vinculados por lei, referentes à alíquota de 1% do ICMS, é fortemente centralizada, e é ela que financia, promove, executa e comercializa os empreendimentos habitacionais no âmbito do Estado.

c) capacidade econômica, fiscal e administrativa do Município que lhe permite executar sua política completamente desvinculada das demais.

Temos como resultado uma pulverização de programas que não se articulam, que às vezes se superpõem tanto no território físico como em relação à demanda de atendimento. Essa fragmentação não pode ser considerada um acidente de percurso, mas, sim, uma estratégia de implementação desta política social. Diferente de outras políticas sociais, como da saúde, em que houve transferência de atribuições da esfera federal para a local, na habitação, essa política continua desarticulada.

E, apesar de tantos agentes e recursos de todas as esferas dirigidas para o mesmo público, o problema da moradia continua longe de encontrar uma solução. O déficit de novas unidades é imenso, a qualidade do hábitat popular, precária, e a pobreza contribui para um contingente sempre crescente de moradores nas favelas e cortiços da cidade.

A proposta do atual governo federal prevê uma política de moradia fundamentada em um Fundo Nacional, que distribuiria recursos para os Fundos estaduais, segundo critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, o qual, por sua vez, se articularia em instâncias estaduais e municipais. Em tese, um sistema mais articulado que poderia gerar sintonia institucional entre os diversos órgãos financeiros e programas e que alinhasse os diferentes promotores da política habitacional.

Qual o papel do Fundo e que princípios deveria perseguir para integrar esse novo sistema em elaboração?

O Fundo Municipal poderia fazer parte desse processo e tornar-se o agente local de aplicação de recursos federais que, somados aos recursos do orçamento municipal (não-onerosos), permitiriam a ampliação do atendimento sem, contudo, abandonar os mais carentes.

Para tanto, deveria, em primeiro lugar, dar continuidade ao princípio que norteou a aplicação de seus recursos ao longo dos anos: a) atuar com a população mais vulnerável de forma que os recursos públicos permitam o acesso à terra, aos bens e serviços decorrentes da ação pública.

Os motivos da persistência nesses princípios foram fartamente ilustrados ao longo do texto:

a) é na faixa de 0 a 5 salários mínimos que se concentram 85% do déficit habitacional do Município, e essa população tem pouca capacidade de endividamento e, portanto, precisa de programas específicos;

b) a participação no sistema levará a uma melhor divisão entre agentes que atuam com rendas médias e aqueles que deverão atender as famílias de renda mais baixa. A Caixa, como operadora do FGTS, trabalha intensamente com rendas médias e, sendo seus recursos onerosos, não poderá distanciar-se demasiadamente desse perfil sem o risco de abalar o sistema do qual faz parte;

c) caberá aos Estados e Municípios utilizar os recursos não-onerosos disponíveis para transformá-los em subsídios amplos.

Não interessa ao Fundo, portanto, criar programas caros ou regras no financiamento que afastem a população mais carente. Esta continuará a depender fundamentalmente do Fundo, como agente local, mesmo em um sistema mais articulado e alinhado na locação de recursos. Os motivos que levaram a Prefeitura a criar o primeiro Fundo em 1979 ainda não foram superados, ao contrário, persistem na precariedade das favelas, nas condições subumanas dos cortiços, nos “sem teto” que insistem em “eu não tenho onde morar”.

Bibliografia

- AAVV – São Paulo. **Crescimento e pobreza**. São Paulo: Loyola, 1975.
- AMARAL, Ângela A.C. **Habitação: avaliação da política municipal**. São Paulo: Pólis/PUC-SP. Observatório dos Direitos do Cidadão, caderno n. 4, 2002.
- ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.
- BARTLEY, R. “Política urbana e burocracia no Brasil”. **Espaço & Debates**, n. 8. Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo. s.d.
- BONDUKI, Nabil; ANDRADE, Carlos & ROSSETTO, Rossella. **Arquitetura e habitação social em São Paulo 1989-1992**. Escola de Engenharia de São Carlos-USP. São Paulo, 1993.
- BONDUKI, Nabil. “As operações interligadas como instrumento de captação de recursos para a habitação social.” In: SANTOS JR., Milton (org.) **Finanças locais e regionais**. Salvador: Hucitec/Edufba, 1996.
- BUENO, Laura M. de M. **Projeto e favela**. Tese de Doutorado. FAUUSP, set. 2000.
- CHERKEZIAN, Henry. **Fontes de recursos e política de subsídio**. São Paulo, 2003. (Mimeogr.)
- Espaço & Debates – Debate: Estado e favelas em São Paulo. **Espaço & Debates** n. 2. Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, 1981.
- Espaço & Debates – Depoimentos. Formação e prática profissional do arquiteto – três experiências de participação comunitária. **Espaço & Debates** n. 8. Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, 1983.
- GOMIDE, Renata M. & TANAKA, Marta M.S. **A política heterodoxa de habitação popular operacionalizada em São Paulo através do Funaps**. Cadernos de Pesquisa do LAP n° 22, Faculdade de

Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, nov-dez 1997.
MACHADO JR., J. & REIS, H.C. **A Lei nº 4.320 comentada. Com a introdução de comentários à lei de responsabilidade fiscal.** 30. ed. Rio de Janeiro: Ibam, 2000/2001.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar.** Petrópolis: Vozes, 1987.

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

MELO, Marcus A.B.C. **The State, the Housing Question and Policy formation in Brazil 1937 – 75.** Tese de Doutorado. Universidade de Sussex, 1987.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia. Brasil, maio de 2000.

RAMALHO, Maria do Rosário. **Relações de parceria na política da habitação popular na cidade de São Paulo – 1989 a 1992: O programa de Convênios jurídico.** Dissertação de Mestrado. Ciências Sociais. São Paulo, PUC, 1998. (Mimeogr.)

REINACH, Henrique. “Projeto Vila Nova Cachoeirinha. Construção habitacional por ajuda mútua.” **Espaço & Debates** n. 14, ano V, São Paulo. Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 1985.

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 políticas de habitação para população de baixa renda.** Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 1993. (Mimeogr.)

SÃO PAULO (cidade). Coordenadoria do Bem-estar Social. Assessoria e Coordenação Técnica de Programas. Equipe de programação. Área de habitação. Política de Atendimento habitacional, 1980. (Mimeogr.)

SÃO PAULO (cidade). Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Favelas em São Paulo. Caracterização físico-espacial, 1989. (Mimeogr.)

SÃO PAULO (cidade). Secretaria de Finanças. Balanço anual (compreendendo os anos de 1984 a 2002). São Paulo: Gráfica Municipal.

SÃO PAULO (cidade). Secretaria de Finanças. Proposta Orçamentária para 2003. Volume 6, São Paulo: Gráfica Municipal, 2002.

SILVA, Ana Amélia. “Quebra-quebra de trens de subúrbio: dimensão política da opressão.” *Espaço & Debates* n. 10. São Paulo: Cortez/Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 1983.

TELLES, Vera da S. & Caccia-Bava, Silvio. “O movimento do ônibus. A articulação de um movimento reivindicatório da periferia.” *Espaço & Debates* n. 1, São Paulo: Cortez/Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 1981.

Legislação e Atos do Executivo

Lei Municipal nº 8.906 de 27 de abril de 1979 – cria o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps).

Lei Municipal nº 10.209/86 – cria operações interligadas, isto é, a concessão de benefícios urbanísticos em troca da construção de HIS.

Lei Municipal nº 11.078 de 5 de setembro de 1991 – regulamenta o destino das verbas repassadas ao Município em decorrência da majoração da alíquota do ICMS.

Lei Municipal nº 11.632 de 22 de julho de 1994 – cria o Fundo Municipal de Habitação (FHH).

Lei Municipal nº 11.773 de 18 de maio de 1995 – dá nova redação para as operações interligadas, permitindo o depósito em dinheiro em conta do FMH das importâncias arrecadadas com os benefícios negociados com empresários imobiliários.

Lei Municipal nº 13.425 de 2 de setembro de 2002 – institui o Conselho Municipal de Habitação e Comissão Executiva do Conselho.

Lei Municipal nº 13.509 de 10 de janeiro de 2003 – altera a lei do FMH, incluindo a possibilidade de arrendamento para fins habitacionais e convênios com instituições financeiras para programas habitacionais.

Decreto Municipal nº 15.889 de 23 de maio de 1979 – regulamenta a lei do Funaps.

Decreto Municipal nº 15.890 de 24 de maio de 1979 – abre crédito adicional especial de Cr\$ 50 milhões para instituir o Funaps.

Decreto Municipal nº 29.213 de 29 de outubro de 1990 – determina que a contabilidade dos fundos especiais passe a compor o Sistema de Execução Orçamentária (SEO).

Decreto Municipal nº 36.471 de 24 de outubro de 1996 – regulamenta o artigo 14 da lei do FMH, isto é, as condições para a concessão de empréstimos, financiamentos e subsídios.

Decreto Municipal nº 37.061 de 15 de setembro de 1997 – retifica os artigos 3º e 26 do Decreto nº 36.471/96 – condições para a concessão de financiamento e permissão de uso.

Decreto Municipal nº 42.876 de 19 de fevereiro de 2003 – dá nova redação aos artigos 21, 22 e 23 do Decreto nº 36.471/96, incluindo a locação de imóveis na política de subsídios do Fundo.

SÃO PAULO (Câmara Municipal). Processo nº 060/94 – Projeto de lei do Fundo Municipal de Habitação.

SÃO PAULO (cidade). Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Legislação do FMH. (Mimeogr.)

SÃO PAULO (cidade). Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Resolução CFMH nº 2 de 17/09/97 – estabelece remuneração à Cohab como órgão operador do FMH. São Paulo. (Mimeogr.)

SÃO PAULO (cidade). Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. CFMH nº 4 de 17/09/97 – aprova os programas de aplicação do FMH e estabelece diretrizes para investimento com recursos do Fundo.

SÃO PAULO (cidade). Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. CFMH nº 21 de 29/10/01 – operacionaliza os procedimentos relativos a unidades habitacionais vinculadas ao FMH e não comercializadas.

SÃO PAULO (cidade). Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. CFMH nº 23 de 12/06/02 – aprova o programa de locação social.

SÃO PAULO (cidade). Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. CFMH nº 24 de 12/06/02 – aprova o subprograma de carta de crédito municipal.

Publicações do Observatório dos Direitos do Cidadão

A primeira série dos Cadernos do *Observatório dos Direitos do Cidadão* apresenta um balanço da **evolução das políticas sociais** em São Paulo. As análises tiveram como referência as gestões de Luíza Erundina, Paulo Maluf e Celso Pitta - período entre 1989 e 2000.

- 1 - Assistência Social
- 2 - Educação
- 3 - Saúde
- 4 - Habitação
- 5 - Criança e Adolescente
- 6 - Orçamento

A segunda série dos Cadernos teve como foco os **conselhos municipais** das respectivas políticas monitoradas pelo *Observatório*. Os textos analisam a criação dos conselhos, seu funcionamento, sua composição e os desafios que se colocam para sua atuação.

- 7 - Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
- 8 - Conselho Municipal de Saúde
- 9 - Conselho de Escola
- 10 - Conselho Municipal de Habitação
- 11 - Conselho Municipal de Assistência Social
- 12 - Articulação os entre Conselhos Municipais

Para maiores informações:

Instituto Pólis

Rua Araújo, 124 Centro São Paulo/ SP
tel. 11 3258-6121 E-mail: polis@polis.org.br

Instituto de Estudos Especiais IEE/PUC-SP

Rua Ministro Godoy, 1213 Perdizes São Paulo/SP
tel. 11 3871-4429 E-mail: iee@pucsp.br