

CAPÍTULO VIII

ANÁLISE GLOBAL DO PRODUTO E DO PROCESSO

Introdução

Para concluir, retornemos ao título desta investigação: O novo papel do Estado na oferta de habitação no Brasil e parcerias de agentes públicos e não-públicos. Vejamos, então, com base no material aqui produzido, qual o novo papel do Estado na oferta de habitação no Brasil e quais as parcerias entre agentes públicos e não-públicos e suas características.

Com vistas a facilitar a apreensão de nossas respostas a esses dois itens, iremos tratar inicialmente das conclusões a que os dados coletados nos permitem chegar no que concerne a produto e processo dos seis diferentes modos de provisão tratados nesta pesquisa. Para efeitos de sistematização, apresentamos em dois tópicos relativos ao produto as conclusões referentes a unidades habitacionais e conjuntos habitacionais nos quais estão inseridas estas unidades. No que diz respeito ao processo, apresentaremos nossa reflexão distinguindo nossas conclusões relativas aos modos de provisão como um todo e as provedoras principais e secundárias envolvidas.

Na análise das provedoras usaremos os conceitos de eficácia e eficiência, amplamente empregados na literatura técnica contemporânea sobre construção, referindo-nos em especial à definição de Cardoso (1996):

A segunda série de conceitos importantes disse respeito à “eficiência” e “eficácia”. Tratava-se de dois termos aparentemente sinônimos, mas que foram assim definidos:

– Eficácia. Capacidade de alcançar certos objetivos fixados.

Como conseqüência, um sistema, uma organização, um procedimento, etc. podem ser “eficazes” ou não. Como por exemplo, uma empresa pode ou não “ganhar uma

concorrência”.

– Eficiência. Capacidade de rendimento de um sistema avaliada, qualitativamente ou quantitativamente, face a um certo nível de recursos de base (equipamento; homem; capital; trabalho).

Como consequência, um sistema (um sistema de produção, uma organização, um procedimento...) pode ter um “grau” de eficiência; ele pode ser “mais” ou “menos” eficiente; pode-se igualmente “melhorar” sua eficiência. Por analogia, pode-se “comparar” a eficiência de dois ou mais sistemas, organizações, procedimentos...

A conceituação fornecida por Cardoso nos mostra que é possível definir resumidamente os conceitos de eficiência e eficácia. Se por um lado eficácia é a “capacidade de fazer”, de cumprir um objetivo, por outro lado a eficiência é a “capacidade de fazer bem-feito”. Assim, no caso genérico das provedoras de habitação popular, é uma questão de eficácia a provisão do maior número possível de unidades, até o atendimento total da demanda. Já a avaliação da quantidade do produto vis-à-vis diversos recursos, bem como a avaliação de sua qualidade – e.g., habitação bem feita, barata, etc. – é uma medida de eficiência.

Com esses conceitos em mente, retomemos agora às questões apresentadas no início desta Introdução, tratando de formular as conclusões mais importantes sobre produto e processo a que este trabalho nos permite chegar.

Conclusões relativas aos diversos aspectos do produto

A unidade habitacional

Três são os aspectos principais da unidade habitacional em torno dos quais iremos sistematizar nossas conclusões: 1) o projeto arquitetônico, 2) os elementos construtivos e 3) o custo.

O projeto arquitetônico

O que nos permite elaborar as conclusões relacionadas a esse item é a análise das tabelas referentes a aspectos diretamente relacionados ao projeto arquitetônico ou que podem ser tomados como consequências do mesmo, a saber 1) a participação no projeto, 2) a estética, 3) a planta baixa ou divisão espacial, 4) o conforto ambiental e 5) a acessibilidade

de deficientes físicos.

A análise dessas tabelas apontou para:

– a desvinculação entre a participação no projeto e a qualidade final do produto;

– a homogeneidade tanto na regra – satisfação moderada – quanto na exceção – baixíssima satisfação.

A primeira conclusão está diretamente relacionada à participação dos futuros moradores no projeto arquitetônico de suas novas residências. Como era previsível, esta participação só ocorre nos casos nos quais o processo de autoconstrução ou mutirão é utilizado. O surpreendente, entretanto, é que, ao contrário do esperado, esta participação não resulta num nível alto e generalizado de satisfação do morador para com a unidade habitacional. O nível de satisfação predominante é moderado e igual ao dos outros cinco modos de provisão, demonstrando uma desvinculação entre a participação no projeto arquitetônico e a satisfação para com a unidade recebida.

A segunda descoberta, no que se refere aos aspectos relacionados ao projeto arquitetônico, diz respeito à surpreendente homogeneidade de resultados, tanto entre os quatro itens restantes estudados, quanto entre os seis conjuntos habitacionais. Ou seja, dos quatro itens estudados verificou-se um nível de satisfação regular no que diz respeito a três deles: há satisfação razoável no que se refere a 1) estética, 2) planta baixa ou divisão espacial e 3) conforto ambiental. Este quadro repete-se para todos os seis conjuntos.

A insatisfação, por sua vez, relaciona-se a um único item: a acessibilidade de deficientes físicos. Aqui, outra vez, verifica-se um quadro de homogeneidade flagrante, pois entre os seis casos estudados cinco apresentam baixo nível de satisfação sob esse aspecto.

Reiterando e resumindo o que foi dito até aqui, portanto, no que se refere aos aspectos arquitetônicos há homogeneidade para a regra, que é a satisfação moderada, assim como para a exceção, que é a baixíssima satisfação concentrada num item particular. Todos os seis conjuntos consideram que 1) a estética, 2) a planta baixa ou a divisão espacial e 3) o conforto ambiental são bons; em cinco dos seis Conjuntos Habitacionais considera-se que a acessibilidade de deficientes físicos é péssima. Tudo isto indica que, no que se refere a esses aspectos de projeto, todos estes seis conjuntos habitacionais são semelhantes.

Passemos, então, à demonstração dessas duas conclusões relacionadas ao projeto arquitetônico da unidade habitacional.

– A demonstração conjunta das duas conclusões relacionadas ao projeto arquitetônico

A partir dos anos 70, a participação dos futuros moradores nas etapas

do processo de provisão de habitação popular – na elaboração de projeto ou mesmo na efetiva construção – foi consolidada como uma poderosa arma para a obtenção de resultados satisfatórios, isto é, para a construção de unidades habitacionais que agradam o usuário. Entretanto, a demanda de tempo e os recursos financeiros requeridos pela participação tornam esse modo de provisão incompatível com processos fordistas, ou seja, com processos vinculados ao mercado, nos quais as empreiteiras privadas participam como um dentre outros agentes diversos.

– O previsível

Sendo assim, no que concerne ao projeto arquitetônico, a conclusão previsível a que os dados desta investigação permitem chegar é que a participação ampla dos futuros moradores na elaboração do projeto arquitetônico de sua nova residência só se verifica nos Conjuntos I e II, construídos pelo processo de mutirão, nos quais há uma enorme ênfase na participação dos futuros moradores no processo de produção como um todo.

As Tabelas 19, 20, 21 e 22, que repetimos abaixo para comodidade de análise, mostram que somente nestes casos, ou seja, nos conjuntos I e II que são respectivamente Mutirão Garra e Lutas e Paraíso, verifica-se um significativo percentual de respostas afirmativas para a questão da existência de participação no projeto arquitetônico da unidade e do conjunto Habitacional. Vejamos essas tabelas, observando as respostas dadas pelos mutuários às questões relativas à sua participação no projeto:

Tabela 19 – Número de respostas dadas pelos mutuários à questão *Na época, houve participação dos futuros moradores na elaboração do projeto arquitetônico da moradia?* () sim; () não.

Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
Resposta						
SIM	17	21	0	2	0	0
NÃO	22	9	33	34	46	45
Outra resposta	0	2	6	4	0	0

Tabela 20 – Número de respostas dadas pelos mutuários à questão *Na época, houve participação dos futuros moradores na elaboração do projeto urbanístico?* () sim; () não.

Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
Resposta						
SIM	15	19	0	1	0	0
NÃO	24	11	32	35	46	45
Outra resposta	0	2	7	4	0	0

Tabela 21 – Respostas dadas pelas construtoras/assessorias técnicas à questão *Houve a participação dos mutuários na elaboração do projeto arquitetônico da unidade habitacional?* (a) sim; (b) não.

Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
Resposta	sim	s/dados	não	não	não	não

Tabela 22 – Respostas dadas pelas construtoras/assessorias técnicas à questão *“Houve participação do usuário no projeto urbanístico?”* (a) sim; (b) não”.

Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
Resposta	sim	s/dados	não	não	não	sim

É flagrante a homogeneidade, tanto da regra quanto da exceção, que podemos depreender a partir das Tabelas 55, 56, 57, 58, 60, 61, 62, 63 e 64. O que é mesmo surpreendente, entretanto, é o expresso nas Tabelas 55, 56, 57 e 58 transcritas abaixo, pois elas apontam a inexistência de qualquer vínculo entre participação no projeto arquitetônico prévio e a satisfação com a unidade recebida.

– Os dados referentes à estética da unidade

As Tabelas 54 e 55, por exemplo, mostram que as respostas às duas questões relacionadas ao aspecto estético da moradia, tanto as fornecidas pelos mutuários quanto pelos técnicos do projeto, são positivas para todos os casos, ou seja, a maioria delas tende para “bom”. Isto demonstra que há uma generalizada satisfação relativa para todos os modos de provisão estudados, independente da participação ou não no projeto arquitetônico que antecedeu a obra.

Tabela 54 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos mutuários à questão *O que você acha da aparência de sua moradia?* () péssima; () ruim; () boa; () ótima e o conceito médio.

Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
Aparência						
Péssima	2	1	0	0	1	1
Ruim	8	3	6	3	6	3
Boa	21	14	27	23	24	30
Ótima	7	14	6	14	14	11
Outra resposta	1	0	0	0	1	0
CONCEITO	6,23	7,60	6,67	7,58	7,11	7,11

Tabela 55 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos técnicos do projeto à questão *A aparência interna e externa da moradia é: () péssima; () ruim; () boa; () ótima* e o conceito médio.

Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
Aparência						
Péssima	5	0	0	0	0	0
Ruim	6	4	0	1	1	13
Boa	19	23	31	26	38	30
Ótima	7	5	3	6	6	0
Outra resposta	2	0	1	7	1	2
CONCEITO	5,86	6,77	6,96	7,07	7,04	5,66

– Os dados referentes à planta baixa ou distribuição espacial da unidade

As Tabelas 56 e 57, que apresentam dados relacionados à qualidade da planta baixa ou da divisão espacial da unidade, no que concerne à dimensão e funcionalidade, por sua vez, nos mostram que são também positivas as respostas fornecidas tanto pelos mutuários quanto pelos técnicos do projeto, ou seja, elas também tendem, em sua maioria, para a opção “bom.” Assim como nas Tabelas 54 e 55, isto se verifica para todos os casos, não importando o modo de provisão, o que ratifica nossa observação da independência entre as variáveis participação no projeto e satisfação com a unidade recebida.

Tabela 56 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos mutuários à questão *O que você acha da distribuição, tamanho dos cômodos e facilidade para colocação de móveis? () péssima; () ruim; () boa; () ótima* e o conceito médio.

Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
Cômodos						
Péssimo	0	0	7	0	1	0
Ruim	4	1	13	6	12	18
Bom	24	24	19	30	33	22
Ótimo	10	7	0	0	0	5
Outra resposta	1	0	0	0	0	0
CONCEITO	7,19	7,29	4,36	6,41	5,65	5,70

Tabela 57 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos técnicos do projeto à questão *A arquitetura interna da moradia – área útil total por cômodo, adequação para colocação de móveis e integração entre cômodos/circulação –, pode ser classificada como: () péssima; () ruim; () boa; () ótima* e o conceito médio.

Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
Arquitetura interna						
Péssima	1	0	0	0	0	0
Ruim	3	3	12	0	5	14
Boa	25	19	21	18	33	26
Ótima	6	7	1	4	1	1
Outra resposta	4	3	1	18	7	4
CONCEITO	7,17	7,13	5,00	7,27	6,32	5,61

– Os dados referentes ao conforto ambiental

Considerando-se que aquilo que se condicionou chamar de conforto ambiental é, precipuamente, conseqüência do projeto arquitetônico, no que concerne a 1) a orientação geográfica e 2) o material de construção especificado, analisemos agora as Tabelas 59 a 63.

Essas Tabelas mostram dados relacionados a 1) o conforto térmico, 2) a luminosidade, 3) a ventilação e 4) o conforto acústico. Aqui, também, com duas pequenas exceções, os dados revelam um generalizado nível de satisfação razoável. O maior número de respostas em todos os seis modos de provisão localiza-se na opção “bom”. Mais uma vez, não há diferenciação significativa dos resultados, ratificando a independência entre participação na elaboração do projeto arquitetônico e a qualidade do produto final, assim como o caráter homogêneo do nível de satisfação.

Tabela 59 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos mutuários à questão *Como é a temperatura interna no verão?* () *péssima*; () *ruim*; () *boa*; () *ótima* e o conceito médio.

Conjunto Temperatura no verão	I	II	III	IV	V	VI
Péssima	2	1	5	2	0	2
Ruim	2	3	17	5	10	15
Boa	29	17	14	28	31	23
Ótima	5	10	3	2	3	3
Outra resposta	1	1	0	3	2	2
CONCEITO	6,58	7,20	4,62	6,04	6,14	5,43

Tabela 60 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos mutuários à questão *Como é a temperatura interna no inverno?* () *péssima*; () *ruim*; () *boa*; () *ótima* e o conceito médio.

Conjunto Temperatura no inverno	I	II	III	IV	V	VI
Péssima	1	5	4	3	3	2
Ruim	8	9	14	5	18	12
Boa	25	9	19	28	23	29
Ótima	4	8	2	2	1	2
Outra resposta	1	1	0	2	1	0
CONCEITO	6,14	5,48	4,96	5,88	4,96	5,63

Tabela 61 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos mutuários à questão *Como é a quantidade de luz natural nos ambientes?* () *péssima*; () *ruim*; () *boa*; () *ótima* e o conceito médio.

Conjunto Luz natural	I	II	III	IV	V	VI
Péssima	0	3	0	0	0	0
Ruim	0	0	5	2	1	4
Boa	27	19	30	35	38	36
Ótima	11	10	4	3	7	5
Outra resposta	1	0	0	0	0	0
CONCEITO	7,63	7,08	6,58	6,75	5,65	6,74

Tabela 62 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos mutuários à questão *Como é a ventilação interna da moradia?* () *péssima*; () *ruim*; () *boa*; () *ótima* e o conceito médio.

Conjunto Ventilação interna	I	II	III	IV	V	VI
Péssima	0	0	2	0	0	0
Ruim	0	1	3	1	2	4
Boa	26	19	28	34	34	31
Ótima	12	12	5	5	10	10
Outra resposta	1	0	1	0	0	0
CONCEITO	7,72	7,81	6,49	7,00	7,25	7,11

Tabela 63 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos mutuários à questão *Qual a condição da moradia com relação a barulhos externos (de apartamentos vizinhos, corredor, escada, crianças, estacionamento, rua, etc)?* () *péssima*; () *ruim*; () *boa*; () *ótima* e o conceito médio.

Conjunto Barulhos externos	I	II	III	IV	V	VI
Péssima	6	4	12	4	8	3
Ruim	12	7	11	10	18	12
Boa	18	13	14	26	19	28
Ótima	2	8	2	0	1	2
Outra resposta	0	0	0	0	0	0
CONCEITO	4,74	5,94	3,85	5,17	4,28	5,48

– A homogeneidade da exceção: os problemas de acessibilidade dos deficientes físicos

A mesma homogeneidade no que se refere à satisfação moderada para com os aspectos decorrentes do projeto arquitetônico é encontrada, agora em termos de insatisfação, relacionada a um aspecto isolado, qual seja, o da acessibilidade de deficientes físicos. Ou seja, enquanto para todos os seis conjuntos habitacionais, sem exceção, predomina um nível médio de satisfação para aspectos diversos, para o fator acessibilidade de deficientes físicos, que é uma conseqüência direta do projeto arquitetônico, a maior ocorrência de respostas – em cinco dos seis casos – foi “péssimo” e “ruim”. Apenas no Conjunto IV a resposta predominante foi “bom”, uma avaliação favorável possivelmente devida ao acesso vertical mecanizado do Conjunto.

Tabela 58 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos técnicos do projeto à questão *A condição arquitetônica para moradia e acesso de deficientes físicos é:* () *péssima*; () *ruim*; () *boa*; () *ótima* e o conceito médio.

Conjunto Acesso para deficientes	I	II	III	IV	V	VI
Péssimo	24	9	17	2	28	26
Ruim	6	13	11	12	14	5
Bom	7	7	6	17	3	11
Ótimo	0	3	0	3	0	3
Outra resposta	2	0	1	6	1	0
CONCEITO	1,80	3,75	2,02	5,39	1,48	2,67

Os elementos da construção

As conclusões concernentes aos elementos construtivos da unidade habitacional foram obtidas por meio da análise das tabelas do Capítulo VI, que sistematizam os dados relacionados a 1) a cobertura, 2) a estrutura, 3) as instalações hidráulicas, 4) as instalações elétricas, 5) o acabamento de alvenaria, 6) os pisos internos e 7) as portas e janelas.

Com relação aos diversos elementos construtivos da unidade habitacional é possível concluir que:

– a satisfação é generalizada no que se refere aos elementos essenciais da construção, e

– a insatisfação ou menor satisfação concentra-se nos elementos de revestimento ou vedação.

Vejam, então, como chegamos a estes resultados.

– A satisfação generalizada com os elementos essenciais

Por elementos essenciais entende-se aqui os elementos imprescindíveis para garantir a qualidade mínima da unidade habitacional, tais como a estrutura para suportar cargas, a cobertura e as instalações hidráulicas e elétricas. O grau de satisfação relativo aos elementos essenciais pode ser depreendido pelo exame das Tabelas 36 (cobertura), 38 (estrutura), 51 (instalações hidráulicas) e 52 (instalações elétrica). Nota-se em todas elas que o maior número de respostas relativas à qualidade destes elementos é “bom”, com uma única e inexpressiva exceção. Vejam esses dados.

Tabela 36 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos mutuários à questão *Qual a condição da cobertura, com relação a goteiras e infiltração de água?* () ruim; () boa e o conceito médio.

Conjunto Cobertura	I	II	III	IV	V	VI
Ruim	3	1	8	4	3	9
Boa	35	31	31	36	43	36
Outra resposta	1	0	0	0	0	0
CONCEITO	9,21	9,69	7,95	9,00	9,35	8,00

Tabela 38 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos mutuários à questão *Qual a sua opinião sobre a segurança estrutural da moradia?* () péssima; () ruim; () boa; () ótima e o conceito médio.

Conjunto Segurança estrutural	I	II	III	IV	V	VI
Péssimo	0	0	2	0	1	3
Ruim	2	0	8	5	3	15
Bom	29	23	26	32	40	23
Ótimo	5	9	1	3	2	3
Outra resposta	3	0	2	0	0	1
CONCEITO	6,93	7,60	5,68	6,50	6,45	5,30

Tabela 51 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos mutuários à questão *Qual a sua opinião sobre o funcionamento do encanamento de água e esgoto?* () *péssimo*; () *ruim*; () *bom*; () *ótimo* e o conceito médio.

Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
Encanamento						
Péssimo	7	2	6	0	0	1
Ruim	10	2	14	4	4	1
Bom	15	17	13	32	33	38
Ótimo	5	11	6	4	9	5
Outra resposta	2	0	0	0	0	0
CONCEITO	4,95	7,19	4,96	6,67	7,03	6,81

Tabela 52 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos mutuários à questão *Qual a sua opinião sobre a qualidade das instalações elétricas, quantidade e distribuição de tomadas?* () *péssima*; () *ruim*; () *boa*; () *ótima* e o conceito médio.

Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
Instalações elétricas						
Péssima	5	1	7	2	0	2
Ruim	7	2	14	12	8	3
Boa	18	17	14	22	34	36
Ótima	7	12	4	3	4	4
Outra resposta	2	0	0	1	0	0
CONCEITO	5,77	7,50	4,61	5,55	6,38	6,44

– A insatisfação ou menor satisfação com os elementos de revestimento ou vedação

Com relação aos elementos de revestimento ou simples vedação, entretanto, esta satisfação média unânime já não se verifica. Os dados relacionados a esses elementos aparecem nas Tabelas 43 (revestimento de paredes), 50 (piso) e 53 (esquadrias). Observa-se grande variação entre as diversas opções. Esta variação, entretanto, tende para as opções negativas, ou seja, bom, ruim e péssimo.

A tendência de privilegiar os elementos a que chamamos de essenciais, e deixar para um segundo plano os relacionados ao acabamento, é antiga no setor da habitação popular. A lógica desta prática baseia-se na crença de que é perfeitamente possível aos moradores melhorarem o acabamento progressivamente, ao longo dos anos. Veremos mais adiante, nesta análise, que isto de fato ocorre, indicando que o percentual de comprometimento do salário da família mutuária permite que estas ações sejam implementadas.

Embora esta atitude diferenciada no que diz respeito aos elementos essenciais e de acabamento tenha uma lógica que dispensa aprofundamento neste momento, veremos mais adiante que a baixa qualidade do acabamento não resulta necessariamente numa diminuição de preço do

produto, como era de se esperar.

As tabelas abaixo demonstram a baixa satisfação e heterogeneidade no que se refere ao acabamento das unidades habitacionais.

Tabela 43 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos mutuários à questão *Qual a sua opinião sobre o acabamento das paredes da moradia?* () *péssimo*; () *ruim*; () *bom*; () *ótimo*; () *não tinha acabamento* e o conceito médio.

Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
Acabamento de paredes						
Não tem ou péssimo	30	5	11	0	25	19
Ruim	1	1	6	9	3	4
Bom	4	23	17	28	14	21
Ótimo	3	3	5	3	3	1
Outra resposta	1	0	0	0	1	0
CONCEITO	1,58	5,83	4,70	6,17	2,93	3,63

Tabela 50 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos mutuários à questão *Qual a sua opinião sobre a qualidade dos pisos internos?* () *péssima*; () *ruim*; () *boa*; () *ótima*; () *não tinha piso* e o conceito médio.

Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
Piso interno						
Não tem ou péssima	33	7	20	9	35	27
Ruim	0	3	6	19	7	11
Boa	1	15	11	12	4	7
Ótima	4	5	2	0	0	0
Outra resposta	1	2	0	0	0	0
CONCEITO	1,20	5,33	2,91	3,58	1,09	1,85

Tabela 53 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos mutuários à questão *Qual a qualidade dos materiais das portas e janelas, bem como a facilidade de abrir e fechar?* () *péssima*; () *ruim*; () *boa*; () *ótima* e o conceito médio.

Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
Portas e janelas						
Péssima	16	3	11	7	4	4
Ruim	8	7	17	15	20	16
Boa	13	18	1	14	20	23
Ótima	1	2	0	1	2	2
Outra resposta	1	2	0	3	0	0
CONCEITO	3,25	5,44	3,33	4,14	5,00	5,03

O custo

Neste item trataremos das conclusões relacionadas à quantidade de dinheiro gasto pelo mutuário com sua unidade habitacional, avaliando o custo em relação ao preço final, bem como relacionado com as melhorias e consertos. Portanto, essas conclusões serão formuladas distinguindo-se

1) a compra, 2) os consertos e 3) as melhorias.

Custo vs. preço

1) A compra

Para elaborar as conclusões relativas ao preço das unidades habitacionais, faremos referência a duas tabelas: a primeira, que aparece abaixo, foi retirada do Sumário econômico do setor econômico do Sinduscon, e exibe valores do custo por m² de diversos tipos de construção, em agosto de 1988; a segunda confronta esses valores com os preços por m² coletados por esta investigação, e que aparecem no Capítulo VI.

Tabela 126 – Custo Unitário Básico no Est. de S.P.* - Agosto de 1998 (R\$/m²)

	Pavimentos			Acabamento		
	Baixo	%	Normal	%	Alto	%
2 dormitórios						
1	601,74	0,04	694,81	0,24	770,57	0,02
4	432,87	0,03	523,53	0,25	636,64	-0,05
8	425,66	0,03	516,54	0,26	625,44	-0,04
12	413,69	0,02	507,10	0,27	614,42	-0,05
3 dormitórios						
1	502,40	0,05	577,95	0,24	646,19	-0,06
4	378,38	0,03	452,63	0,23	541,02	-0,12
8	365,06	0,03	441,28	0,25	530,60	-0,12
12	358,54	0,02	435,91	0,25	524,48	-0,12

*Conforme lei no. 4.591 de 16 de dezembro de 1964 e disposto na NBR 12.721 da ABNT, na formação do Custo Unitário Básico não foram incluídos os itens descritos na seção 4.2.3.4 da NBR 12.721.

Tabela 127 – Comparação entre os dados desta investigação e os números do Sinduscon

Conjunto Dados	I	II	III	IV	V	VI
Custos do Sinduscon-SP R\$/m ²	432,87	601,74	432,87	425,66	432,87	432,87
preços no texto do Capítulo VI R\$/m ²	259,26 a 273,23.	93,27 a 164,44	514,01 a 641,80	637,60 a 742,03	515,93 a 678,75	408,46 a 461,3

Sendo assim, no que concerne ao preço, os números da presente investigação expressos no Capítulo VII permitem chegar a três conclusões:

1) os menores preços por m² são verificados nos dois casos de mutirão;

2) estes preços por m² nos casos de mutirão são muito mais baixos

que os custos por m² apresentados pela tabela do Sinduscon;

3) nos casos 3, 4, 5 e 6, os valores médios do preço por m² são, respectivamente, 25%, 38%, 27% e 0,5 % mais elevados que os custos apresentados pela tabela do Sinduscon.

Para os casos 3, 4 e 5, essas diferenças indicam duas possibilidades: ou a unidade não está sendo subsidiada, como é de praxe no setor de habitação popular, ou o subsídio não está sendo repassado para o consumidor. No caso 4, relativo à Paulicoop, que é uma empresa privada, a inexistência de subsídios era prevista.

Custo vis-à-vis concertos, ampliações e melhorias

– 2) Os concertos

Há aqui um aspecto interessante a ser observado. Em cinco dos seis Conjuntos, a resposta predominante para a questão “você gastou com concertos na sua moradia?” É negativa: nada foi gasto. Isto ratifica a análise anterior referente aos aspectos essenciais e de revestimento. Os concertos estão associados aos aspectos essenciais. Assim, conserta-se, por exemplo, a infiltração na cobertura ou a instalação de esgoto. Aos revestimentos estão associadas as melhorias, como no caso de uma única demão de pintura de um determinado tipo ser substituída por duas de um tipo mais específico ou por azulejos, etc.

Sendo assim, a Tabela 40 demonstra que, na maioria dos casos, não há gastos com concertos, ratificando a satisfação com a qualidade da construção.

Tabela 40 – Número de respostas dadas pelos mutuários à questão “*Quanto já se gastou em concertos na sua moradia?*” e valor médio das respostas positivas.

Conjunto Conserto	I	II	III	IV	V	VI
Sim	10	7	18	0	2	3
Não	26	18	17	40	43	42
Não se lembra	3	7	4	0	1	0
MÉDIA (R\$)*	72,08	622,80	433,43	0,00	141,86	44,77

* Calculada entre os que gastaram e os que não gastaram, excluídos os que não se lembram.

Tabela 41 – Número de respostas dadas pelos mutuários à questão “*Quanto já se gastou em melhorias na sua moradia?*” e o valor médio das respostas positivas.

Conjunto Melhoria	I	II	III	IV	V	VI
Sim	32	9	28	34	31	17
Não	4	17	7	5	14	25
Não se lembra	3	6	4	1	1	3
MÉDIA (R\$)*	3.844,00	691,45	1.868,57	2.908,97	1.809,78	345,60

* Calculada entre os que gastaram e os que não gastaram, excluídos os que não se lembram.

Esses dados nos levam a duas conclusões importantes:

1) fica ratificada a baixa qualidade dos elementos de revestimento que, como já demonstramos, estão associados às melhorias; e, principalmente,

2) fica demonstrado que o preço das prestações está bem estabelecido, ou seja, ele não impede gastos com a evolução da qualidade e/ou área da unidade habitacional.

O conjunto habitacional

No que concerne ao conjunto habitacional, dividiremos esta conclusão em aspectos relacionados a 1) a infra-estrutura, 2) a inserção no tecido urbano contínuo e 3) os equipamentos e serviços urbanos.

A infra-estrutura do Conjunto Habitacional

Os dados concernentes à infra-estrutura e às áreas e equipamentos comuns dos Conjuntos aparecem nas Tabelas 66 (drenagem), 67 (rede viária), 68, 69 e 70 (estética) e 71 (iluminação pública).

Aqui a situação é semelhante à da unidade habitacional no que se refere aos elementos essenciais. Em todos os seis Conjuntos, a predominância de respostas para perguntas relacionadas à infra-estrutura urbana, que é o elemento essencial quando se trata de assentamentos urbanos, é bom. Sendo assim, no que concerne à infra-estrutura dos conjuntos, os dados permitem concluir que a mesma qualidade dos elementos essenciais encontrada nas unidades se verifica aqui na infra-estrutura.

A exceção significativa está relacionada à iluminação pública, cujos números aparecem na Tabela 7.67. No caso de três conjuntos predomina a resposta “bom”, e no caso de outros três predomina a resposta “péssimo”.

Tabela 66 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos mutuários à questão *O que você acha da drenagem do conjunto (problemas de inundações, alagamentos, erosão)?* () péssima; () ruim; () boa; () ótima e o conceito médio.

Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
Drenagem						
Péssima	0	1	2	0	0	1
Ruim	2	1	8	0	2	1
Boa	27	22	26	32	35	33
Ótima	10	8	3	8	5	9
Outra resposta	0	0	0	0	3	1
CONCEITO	7,35	7,19	5,90	7,33	6,30	7,12

Tabela 67 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos mutuários à questão *O que você acha da qualidade da rede viária (ruas) de dentro do conjunto?* () *péssima*; () *ruim*; () *boa*; () *ótima*; () *não tem rede viária* e o conceito médio.

Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
Rede viária						
Péssima	3	1	7	1	2	0
Ruim	8	3	13	10	6	6
Boa	13	21	10	23	36	27
Ótima	1	6	1	4	1	6
Outra resposta	0	1	0	1	0	0
Não tem	14	0	8	1	0	6
CONCEITO	4,93	6,77	3,87	5,96	6,00	6,67

Tabela 70 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos mutuários à questão *Qual a sua opinião sobre a iluminação pública do conjunto?* () *péssima*; () *ruim*; () *boa*; () *ótima* e o conceito médio.

Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
Iluminação pública						
Péssima	27	0	2	22	25	8
Ruim	8	4	12	13	12	5
Boa	4	23	21	5	7	27
Ótima	0	4	3	0	1	4
Outra resposta	0	1	0	0	0	1
CONCEITO	1,37	6,67	5,53	1,92	2,15	5,38

A inserção do Conjunto Habitacional no tecido urbano da cidade

As Tabelas 108 a 110 expressam um dado muito importante: a inserção de cada um dos seis Conjuntos no tecido urbano contínuo. Esta é uma situação contrária à tendência natural que seria, e foi, a implantação de núcleos de habitação popular na franja urbana, na qual o preço da terra é muito mais baixo. No caso do Cingapura, essa inserção ocorre porque um dos princípios básicos norteadores do projeto é a manutenção da população no local da unidade original. Nos outros casos, entretanto, como veremos mais detalhadamente no próximo item, é muito provável que o resultado verificado se deva ao licenciamento interno do terreno na provedora principal. Ou seja, sendo a CDHU a provedora principal em dois dos seis casos discutidos, ela tem critérios bem definidos para o licenciamento interno de terrenos que inclui, entre outras exigências, a total inserção dos projetos pelos quais é responsável no tecido urbano contínuo.

– Os equipamentos e serviços urbanos na região do Conjunto Habitacional

No que concerne à qualidade do tecido urbano no qual os conjuntos estão inseridos, expressa pela existência de equipamentos e serviços ur-

banos eficientes e acessíveis, verifica-se também aqui a satisfação média generalizada, inclusive em relação ao sistema de transporte de massa. Isto é surpreendente, na medida em que é comum a impressão de que moradores de habitações populares têm, via de regra, grande dificuldade com o transporte coletivo.

Tabela 110 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos mutuários à questão *Com relação à facilidade de acesso e qualidade do sistema de transporte público, a condição do conjunto é:* () péssima; () ruim; () boa; () ótima e o conceito médio.

Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
Transporte público						
Péssima	5	2	2	8	6	3
Ruim	7	6	4	7	4	0
Boa	22	23	30	19	31	29
Ótima	4	1	3	5	5	12
Outra resposta	1	0	0	1	0	1
CONCEITO	5,53	5,73	6,24	5,13	5,87	7,12

Tabela 111 – Número de respostas, por alternativa, dadas pelos mutuários à questão *Qual a sua opinião sobre a quantidade, distância e condição de pontos de transporte coletivo?* () péssima; () ruim; () boa; () ótima e o conceito médio.

Conjunto	I	II	III	IV	V	VI
Pontos de transporte coletivo						
Péssima	0	2	1	6	4	1
Ruim	2	5	4	10	5	0
Boa	29	23	31	17	33	35
Ótima	8	2	3	5	3	8
Outra resposta	0	0	0	2	1	1
CONCEITO	7,18	5,94	6,41	5,17	5,93	7,12

Sendo assim, neste caso, o fato novo que se pode detectar nesta tabela diz respeito às exceções. Há problemas com segurança (Tabela 38), com caixas de correio (Tabela 72), com espaço para lazer (Tabelas 94 e 95) e agência bancária (Tabela 102).

Conclusões relativas aos diversos aspectos do processo

As provedoras principais

Para facilitar o entendimento da análise que iremos expor, vamos lançar mão de duas ferramentas: 1) a Tabela que aparece abaixo, que sin-

tetiza dados do capítulo Processo, e 2) os conceitos de eficácia e eficiência, que significam, respectivamente, “capacidade de fazer” e “capacidade de fazer bem feito”, como apresentados na Introdução deste Capítulo.

Tabela 128 – Síntese dos Indicadores Relacionados às Provedoras Principais em 1996

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

* Dados de 1997.

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

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

**** Sem informação.

A CDHU

No que concerne à CDHU, os dados coletados permitem chegar a duas conclusões importantes:

1) por um lado, a CDHU é a mais eficaz das provedoras estudadas. Isto é demonstrado, basicamente, por dois indicadores, quais sejam, a quantidade de habitações produzidas no ano de 1996, que é de 20.087, e o percentual de mutuários atendidos, que representa 4,32 %;

2) por outro lado, entretanto, no que concerne à sua eficiência, dispomos tanto de indicadores que confirmam sua eficiência quanto de indicadores que a contestam.

A eficiência da CDHU está relacionada com a dimensão do seu corpo de funcionários. Isto é demonstrado, comparativamente, pelo Indicador que relaciona unidades produzidas ao número de funcionários. No caso da CDHU, observa-se a relação de 19,8 unidades para cada funcionário.

Este é um valor até mesmo maior do que o encontrado para a Paulicoop, que é uma instituição de caráter privado, que no caso é 13,75.

A ineficiência da CDHU, por sua vez, aparece relacionada ao custo médio da unidade habitacional. Este valor é expresso pelo Indicador que relaciona a receita anual com o número de unidades habitacionais. No caso da CDHU, de acordo com o indicador 9, para cada unidade a Companhia teria, no ano de 1996, destinado uma receita equivalente a R\$ 31.327,00. A ineficiência pode ser observada através da análise desse custo médio da unidade habitacional vis-à-vis o preço cobrado por esta unidade.

Tomando como exemplo os preços que aparecem na Tabela 23 do Capítulo VI – i.e., R\$ 14.402,00 e R\$ 28.464,00 –, uma análise grosseira nos conduziria a uma situação na qual uma unidade vendida ao preço de R\$ 14.402,00 teria consumido recursos da Companhia da ordem de R\$ 30.000,00. Isto, no mínimo, nos dá uma indicação de problemas com a eficiência financeira da provedora. Seria possível pensar que o que estaria ocorrendo aqui seria o sistema de subsídio cruzado, o que no entanto é difícil, uma vez que o preço mais alto para cada unidade habitacional do CDHU está em torno de R\$ 29.000,00.

Os números expressos no capítulo Processo, relacionados com o programa Empreitada Global, permitem ratificar nossa conclusão de que há problemas na eficiência financeira da CDHU. Se levarmos em conta o indicador 10, segundo o qual “O custo da unidade habitacional varia conforme o tipo. O custo da casa é de R\$ 14.000,00, o do apartamento é de R\$ 23.000,00 e o do sobrado é R\$ 19.000,00”, podemos concluir que todos esses tipos de unidade têm custo mais baixo que o valor da receita por unidade habitacional, para a instituição como um todo. É preciso ressaltar, aqui, que esta análise foi feita sem considerar o retorno originário do pagamento das prestações dos mutuários.

Além disto, a análise dos dados relacionados à CDHU nos permite concluir algo que retomaremos mais detalhadamente abaixo, relativo à parceria público – privado. Da forma como é praticada na Companhia, essa parceria resulta em grande eficácia na produção de habitação popular. Como já ficou demonstrado, a CDHU é a mais eficaz das provedoras principais estudadas. Ocorre que, dentre os modos de provisão existentes na CDHU, o mais eficaz é justamente o que incorpora a parceria Estado – empreiteiras privadas. Sendo assim, pode-se atribuir a responsabilidade da eficácia da Companhia, precipuamente, ao modo Empreitada Global.

A Cohab

A atuação da Cohab-SP pode hoje ser qualificada em todos os aspectos como ineficaz e ineficiente.

A ineficácia da Cohab-SP pode ser demonstrada, comparativamente, pela quantidade de unidades produzidas no ano de 1996, que é de 915 unidades. Neste mesmo ano, de acordo com o capítulo Processo, a CDHU produziu, aproximadamente, vinte e uma vezes mais, ou seja, 20.087 unidades. Outro indicador de sua ineficácia é o percentual de candidatos inscritos em seus programas e efetivamente atendidos, que é de apenas 0,71 %.

A ineficiência, por sua vez, pode ser demonstrada por dois indicadores que correlacionam 1) unidades produzidas e número de funcionários, e 2) receita anual e número de unidades produzidas. Para o primeiro caso temos 1,8 unidades produzidas para cada funcionário e, para o segundo, o surpreendente valor de R\$ 316.235,00 para cada unidade construída.

É provável que esta situação, qualificada como sendo de extrema ineficiência e ineficácia, seja temporária e devida ao fato, corriqueiro no serviço público, de uma empresa que, embora por razões diversas não esteja produzindo, tenha de manter um grande contingente de funcionários muito bem capacitados que, embora inativos, permaneçam sendo remunerados pelos cofres públicos. Há ainda a hipótese de que a manutenção desta grande quantidade de funcionários possa ser consequência da necessidade de gerenciamento das unidades anteriormente produzidas pela Companhia.

A Habi-SP

A Habi-SP é uma instituição que pode ser considerada ineficaz a partir dos dados coletados. Isso pode ser justificado pelos dados que mostram que, no ano de 1997, apenas 0,64% de seu público-alvo foi atendido. Além disso, o número absoluto de unidades entregues naquele ano foi de 3.450, muito inferior à produção da CDHU, e aquém das expectativas relacionadas a uma provedora pública, que junto com a Cohab-SP, representa o esforço da prefeitura de São Paulo para prover moradias para a população.

Com relação à eficiência da empresa, assim como ocorreu na abordagem da CDHU, tanto dispomos de indicadores favoráveis quanto desfavoráveis. Enquanto sua eficiência pode ser verificada quando se observa que, em 1997, cada funcionário correspondeu a 17,5 moradias concluídas, pode-se constatar que o custo de cada uma dessas unidades, com base na receita total da Habi, chega a R\$ 31.999,00, o que é bem superior ao preço declarado pela empresa, qual seja, R\$ 21.165,59 já com infra-estrutura.

Conclui-se, assim, que a Habi-SP deveria mudar suas estimativas de produção para valores maiores, que garantirão a ela maior eficiência e eficácia.

A Paulicoop

Os números relacionados à Paulicoop nos permitem concluir que ela é uma empresa ineficaz, mas eficiente.

A ineficácia da Paulicoop é expressa pelo baixo número de unidades produzidas no ano pesquisado (um total de 1.100 unidades), e pelo percentual restrito de cooperados atendidos, que é de apenas 8,60%. A eficiência, por sua vez, é expressa pelo número de unidades produzidas por funcionário, que é de 13,75.

Conclusões relacionadas às Provedoras Secundárias

Há, no capítulo Processo, muito poucos dados relacionados às provedoras secundárias. Eles só nos permitem concluir sobre sua eficácia, não sobre sua eficiência. Vejamos.

As provedoras secundárias, segundo o capítulo mencionado, conseguem atender uma baixa porcentagem dos inscritos, que no caso da Associação dos Trabalhadores Sem-Terra da Zona Oeste é de 6,97%. Este número caracterizaria a ineficácia se estivéssemos nos referindo a instituições de grande porte, com grande disponibilidade de recursos. No entanto, as provedoras secundárias são, via de regra, instituições pequenas e com recursos escassos. Sendo assim, este percentual aparentemente baixo expressa, de fato, uma situação de eficácia.

Síntese das conclusões relacionadas às Provedoras

1. A hegemonia de uma única empresa: a característica principal do quadro genérico

No que concerne às provedoras principais, quais são as conclusões genéricas possíveis a partir do que foi dito acima?

Vejamos. A produção de habitação popular no estado de São Paulo é liderada por uma única instituição que é de longe, comparativamente, a mais eficaz entre todas estudadas, que é a CDHU. Esta companhia sozinha produziu, no ano de 1996, mais de três vezes a somatória da produção de todas as outras provedoras estudadas. No que concerne à sua eficiência, entretanto, há indicações de ineficiência financeira.

A CDHU é uma empresa especial porque tem garantidos recursos anuais, originários de impostos, superiores a meio bilhão de dólares. Esta situação de hegemonia no cenário da produção de habitação popular no Estado, entretanto, não pode ser explicada somente por este privilégio orçamentário. Isto é demonstrado pela situação da Cohab-SP, na qual a mesma proporção entre recursos e unidades produzidas não é mantida. Os recursos anuais da Cohab-SP, apresentados no capítulo Processo e sintetizados na tabela acima, correspondem a um pouco menos da metade

daqueles da CDHU enquanto o número de unidades produzidas é vinte e uma vezes menor.

Há, assim, uma forte indicação de que outros fatores, além dos recursos anuais garantidos pela legislação, seriam responsáveis pela eficácia da CDHU. Conforme iremos afirmar um pouco mais adiante, isto pode estar relacionado com o importante papel que a empresa tem tanto na vida política quanto na vida econômica do estado de São Paulo. Por um lado, ela desempenha um importante papel consolidado como ferramenta de conquista de apoio político dos governos locais ao governo Estadual, e, por outro, é uma incrementadora da atividade da construção civil. Sendo assim, haveria um interesse tríplice na eficácia desta empresa – estado, capital e trabalho. É provável que esta adequação seja responsável pela avaliação positiva relacionada ao aspecto em questão.

2. A eficiência e a eficácia das duas maiores Provedoras Principais: uma qualificação diametralmente oposta

Até aqui caracterizamos o quadro da produção de habitação popular no estado de São Paulo observando a hegemonia da CDHU. Outra característica marcante deste quadro é a posição diametralmente oposta das duas maiores provedoras principais públicas, assim consideradas a partir do volume de suas receitas anuais de 1996, no que concerne à eficiência e eficácia. Por um lado, temos a CDHU que é, comparativamente, eficaz, e também, sob alguns aspectos, eficiente. Por outro, temos a Cohab-SP que está vivendo um momento de ineficácia e ineficiência significativas.

O que é importante ressaltar é que, de acordo com os dados do capítulo Processo, esta enorme diferença na qualificação das duas provedoras não está relacionada aos recursos financeiros. Os recursos da Cohab-SP equivalem aproximadamente a 46% dos recursos da CDHU. Seria, portanto, possível esperar uma produção de 9.000 unidades habitacionais, o que corresponde a dez vezes a mais do que efetivamente ocorre.

3. O papel intermediário das outras duas Provedoras Principais

No que concerne à Habi-SP e à Paulicoop, que compõem o conjunto de exemplos escolhidos aleatoriamente do universo de Provedoras Principais de habitação popular no estado de São Paulo, pode-se afirmar que são duas as conclusões principais:

1) de acordo com os números do capítulo Processo, que expressam estimativas do que deve ocorrer com a Habi-SP, a empresa caminha para uma situação de ineficácia e relativa ineficiência, já devidamente explicadas em item anterior. Sendo assim, suas metas deveriam ser revistas;

2) a Paulicoop, embora eficiente, tem problemas com a eficácia, ou seja, ela deveria atender, com entrega de moradias, a um percentual maior de seus cooperados.

4. As Provedoras Secundárias

No caso das provedoras secundárias, é possível afirmar a partir dos dados aqui coletados que, considerando-se a fragilidade de sua organização no que concerne a recursos oficiais, são instituições eficazes que estão cumprindo um importante papel.

Os modos de provisão

Esta pesquisa selecionou um ou dois modos de provisão das diversas provedoras principais estudadas e os analisou comparativamente. Fazem parte do conjunto dois modos de provisão da CDHU, o Mutirão e Empreitada Global, dois da Cohab-SP, o Mutirão e o Plano Empresário, um da Habi-SP, o Projeto Cingapura, e um da Paulicoop. Para facilitar a compreensão das conclusões relativas aos modos de provisão foi elaborada uma Tabela a partir dos dados do capítulo Processo, apresentada abaixo.

Tabela 129 - Dados Comparativos dos Seis Modos de Provisão Analisados

Modo de Provisão	Mutirão CDHU	Mutirão Cohab-SP	Cingapura Habi-SP	Empreitada Global CDHU	Plano Empresário Cohab-SP	Cooperativa Paulicoop
Recursos em 1996 (R\$ mil)	60.000	8.000	110.395**	*	*	*
Total de Unidades já Produzidas	*	1.982***	*	36.610	*	*
Unidades concluídas em 1996	3.000	130	3.450**	17.239 (estimativa)	200	1.100
Unidades em Andamento	*	5.615	*	*	1.060	12.791 ****
Número de Funcionários da Provedora Principal Envolvidos	15	28 (20 parcial e 8 integral)	200	1.014 (dedica- ção parcial)	470 (estima- tiva)	80
Percentual de Funcionários Envolvidos	1,4	5,8	100	100	97	100
Renda Familiar Exigida (em salários mínimos)	1 a 10	1 a 3	1 a 4	5 a 20	Aprox. 8 (R\$ 950,00)	7,5 (R\$ 900 a 1.500)
Percentual dos Inscritos Atendidos pela Provedora (%)	4,32	0,71	0,64 do público- alvo	4,32	0,71	8,60 dos co- operados
Valor da Prestação (R\$)	200	*	57	150 a 350	200 a 360	200 a 500
Tempo Envolvido no Processo de Provisão (em anos)	2	3 a 4	2 a 3	1 a 2	1 a 2	mais de 5

* Sem informação.

** No ano de 1997.

*** No período 1993/96.

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

A partir destes dados comparativos dos modos de provisão duas são as conclusões adicionais que podem ser elaboradas:

1) O modo de provisão Empreitada Global da CDHU é, de longe, o mais eficaz, uma vez que é ele que mais produz unidades habitacionais. Isto reforça a idéia anteriormente desenvolvida quando tratamos de cada uma das provedoras isoladamente, quando explicamos também os motivos aí presentes, de que a parceria público – privado resulta em grande eficácia. O modo de provisão Empreitada Global é, entre todos os modos de provisão da CDHU, aquele no qual esta parceria é mais expressiva. A CDHU fornece o terreno, os projetos e fiscaliza a construção, enquanto a iniciativa privada empreita toda a construção, ou seja, cabe à iniciativa privada executar toda a obra.

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

O novo papel do Estado

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

Os dois novos papéis do Estado na provisão da habitação

A análise dos dados nos mostra o Estado atuando, sem dúvida, de duas formas novas, diferentes das verificadas anteriormente. Uma é evidente e remonta ao mutirão. A outra, entretanto, foi inferida da inesperada satisfação generalizada dos moradores com o produto.

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

1. A regulação técnica expandida: um dos dois novos papéis do

Estado

Qual o fato surpreendente observado, no que concerne ao produto que vem sendo fornecido pelas provedoras de habitação popular na cidade de São Paulo? O fato mais surpreendente observado é, sem dúvida, a satisfação mediana generalizada verificada no que concerne à unidade habitacional, o conjunto no qual a unidade está inserida e à localização no tecido urbano da cidade de São Paulo onde este conjunto foi implantado.

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

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

Para tornar isso mais claro, tomemos como exemplo o licenciamento de terrenos na CDHU. Por um lado, a Companhia amadureceu, ao longo dos anos, uma série de normas para aceitação dos terrenos para implantação de conjunto de habitação popular. Por outro, a dinâmica da instituição permitiu que seu corpo de tecnoburocratas adquirisse uma autonomia tal que as normas referentes à terra são respeitadas, mesmo quando há pressões para que isto não ocorra, vindas de forças e interesses diversos. A efetivação desta autonomia deve-se não só a um processo intrínseco da Companhia, mas também à existência de um corpo de leis urbanísticas e ambientais genéricas, promulgadas nas últimas décadas, que são devidamente cobradas por instituições do Poder Judiciário, como por exemplo, do Ministério Público.

As normas da CDHU ocupam-se não só de aspectos relacionados à localização do terreno tais como a obrigatoriedade da inserção no tecido urbano contínuo, as distâncias aos principais equipamentos urbanos, a existência de rede de infra-estrutura ou de transporte coletivo, etc., como também de aspectos geomorfológicos tais como declividade mínima, a situação do lençol freático, etc. É fácil perceber que o atendimento a essas normas resultaram na satisfação verificada pela investigação.

Um outro exemplo relevante neste caso é o Programa Qualihab da CDHU, Programa da Qualidade da Construção Habitacional do Estado de São Paulo. O Qualihab é o resultado do interesse comum pela melhoria da

qualidade, existente entre a CDHU e o setor da construção de habitações populares. Este programa começou a ser articulado no final do ano de 1993 envolvendo construtoras e indústrias de materiais de construção, que perceberam a importância do tema para o setor. Após implantado pela CDHU o Programa adquiriu maturidade, e em 25 de novembro de 1996 foi reconhecido pelo decreto 41.337 do Governo do Estado.

O Qualihab tem por objetivo a

otimização da qualidade dos materiais, componentes, sistemas construtivos, projetos e obras nos empreendimentos habitacionais do governo do Estado de São Paulo, para habitação popular, induzindo através de seu poder de compra, que os segmentos do meio produtivo estabeleçam programas setoriais da qualidade, incluindo a elaboração de normas e documentos técnicos, desenvolvimento de programas de treinamento da mão-de-obra, e a implantação de processos de qualificação, homologação e certificação de produtos (materiais, componentes e sistemas) e serviços (projetos e obras).

Entre os vários aspectos deste Programa, podemos apontar dois que caracterizam uma nova forma de atuação do Estado e da relação entre o Estado e o setor produtivo:

1) O primeiro delas é a explicitação do poder de compra do Estado. Ou seja, pelo volume de recursos envolvidos e por sua responsabilidade, o Estado exerce um papel ativo propiciando um avanço na qualidade da produção habitacional;

2) O segundo é a participação ativa do setor produtivo, elaborando normas, documentos técnicos, implantando sistemáticas que têm como consequência programas setoriais de qualidade.

Apesar das dificuldades comuns a um programa pioneiro o Qualihab já se consolidou, e tem ganho a adesão das construtoras, das indústrias, e também das projetistas que têm participado mais ativamente nos últimos anos. No presente momento o Qualihab está transpondo os limites do estado de São Paulo. As diretrizes gerais do Qualihab estão sendo utilizadas para constituir um projeto de abrangência nacional parte do PBQP-H, que é o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade da Construção Habitacional.

Esta regulação pela tecnoburocracia é observada em diversas outras situações, tais como o controle financeiro dos Mutirões, cujas parcelas do financiamento são liberadas somente depois das devidas "medições", e a distribuição feita sempre através de "sorteios" das unidades prontas da CDHU.

É fácil agora concluir qual o novo papel do Estado na provisão de habitação, que está resultando na satisfação com o produto verificada por esta investigação. É um Estado que, por um lado, não produz ou constrói unidades, e que incentiva a iniciativa privada a participar amplamente da produção. Por outro lado, no entanto, ele regula fortemente os aspectos técnicos. Como foi dito anteriormente no capítulo Processo, esta é uma terceira posição diferente da do Estado Keynesiano que produz, e do estado da mão invisível Smithiana, no qual a iniciativa privada atua livremente na produção, segundo as leis do mercado livre. Resumindo, este é um Estado que incentiva a participação da iniciativa privada na produção, mas que exerce uma forte regulação técnica.

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

O outro novo papel do Estado na provisão de habitação popular verificado relaciona-se com o modo de provisão Mutirão. É o papel de parceiro da sociedade civil organizada em associações na provisão de habitação popular. Esta parceria é nova e duvidou-se muito da sua eficiência e eficácia, até que os fatos as comprovassem. É sobre esta parceria, cuja dinâmica amadureceu ao longo desta década, que trataremos mais detalhadamente a seguir.

As parcerias

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

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

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

Cabe aqui, portanto, uma reflexão mais detida sobre essas parcerias.

A parceria Estado-iniciativa privada, no modo de provisão empreitada global

Na parceria Estado-iniciativa privada, efetivada no modo de provisão Empreitada Global, o Estado, aqui representado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, desempenha, basicamente, o papel de financiador e regulador de todo o processo de provisão e a iniciativa privada o de construtor das unidades.

A princípio uma parceria entre Estado e iniciativa privada com esta distribuição de papéis é comum, percebida ordinariamente ao longo da história da provisão de habitação popular no país. Quais são, então, as características desta parceria entre a CDHU e a iniciativa privada que criam as condições para a efetivação da eficácia observada do Modo de Provisão Empreitada Global?

Estas características estão, precipuamente, relacionadas à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU. Há um fator específico que torna esta empresa peculiar, diferente das outras provedoras ordinárias: é a destinação anual à empresa de uma verba earmarked no valor de “mais de meio bilhão de dólares”. Todos os anos, em virtude de uma determinação legal, um percentual do Imposto de Circulação de Mercadorias do Estado de São Paulo, no qual se situa a terceira maior cidade do planeta, é destinado à CDHU. Dada a magnitude desses recursos, por diversas vezes um dos presidentes da Companhia afirmou publicamente que ela seria a maior provedora de habitação popular do mundo.

Embora ainda nos falte uma comprovação desta afirmação, o que se observa na prática é que esta situação privilegiada faz com que a CDHU desempenhe um importante papel econômico e político no Estado como um todo, e especificamente, na Cidade de São Paulo. Por um lado, em face da magnitude dos recursos financeiros movimentados pela empresa, ela se tornou um elemento importante na criação de trabalho para o capital produtivo – os construtores – envolvido na atividade de construção civil. A empresa é hoje uma incrementadora da atividade da construção civil no Estado, o que afirma seu importante papel econômico.

Por outro lado, a empresa é hoje uma ferramenta preciosa no jogo de adesões do governo estadual, desempenhando aí um papel político relevante. O fornecimento de unidades habitacionais em todo o território do Estado é um poderoso instrumento para atrair a aproximação, tanto dos governos locais, como também dos eleitores, do governo estadual.

Sendo assim, é fácil observar que a manutenção da lei que assegura os recursos anuais à CDHU interessa não só ao capital produtivo como também aos governantes. Além disto, este interesse se estende, é claro, aos trabalhadores, uma vez que, como já é axiomáticamente reconhecido

entre teóricos, o capitalismo periférico não remunera o trabalho suficientemente de forma a permitir a aquisição de moradia no mercado formal.

É fácil perceber, entretanto, que tanto o interesse do capital, inclusive o governo, quanto do trabalho não se limita à manutenção da lei que assegura os recursos anuais à CDHU. Interessa a efetiva produção de unidades habitacionais, ou seja, interessa que os recursos disponibilizados sejam transformados em unidades habitacionais e não despendidos nem com estruturas administrativas avantajadas nem de outra forma.

Conclui-se, assim, que o processo de provisão materializado por esta parceria é bem ajustado ao modo de produção capitalista periférico. É algo que interessa ao capital produtivo e ao trabalho, o que responde por sua eficácia verificada pela presente investigação.

A parceria Estado-cidadão comum organizado em associações

Agora que demonstramos, utilizando dois axiomas teóricos sobre o papel do Estado no modo de produção capitalista,⁴ que a eficácia da parceria Estado – iniciativa privada que compõe o modo de provisão Empreitada Global deve-se ao seu perfeito ajuste ao modo de produção capitalista dos países periféricos, cumpre especular sobre a parceria Estado – cidadão comum organizado em Associações, verificada nos modos Mutirão, já que entre os seis modos de provisão estudados eles são os mais eficientes financeira e administrativamente.

O que se convencionou chamar de mutirão no Brasil, contemporaneamente, é um processo de provisão de habitação popular no qual os futuros moradores constroem coletivamente suas moradias. Diferentemente da autoconstrução, na qual cada morador e sua família, com parentes e amigos, constroem a sua moradia, no Mutirão a construção é coletiva. Isso significa que várias famílias constroem várias unidades habitacionais, na maioria das vezes tendo o conhecimento de qual será sua moradia apenas ao final do processo de construção.

Para que tal empreendimento seja bem-sucedido é necessário não só uma disposição da comunidade assim constituída para o trabalho coletivo, mas também uma capacidade de gestão coletiva dos recursos disponíveis.

4. 1) i.e., que o Estado no modo de produção capitalista existe, precipuamente, para facilitar a reprodução do capital (Carnoy, 1988) e que 2) o modo de produção capitalista nos países periféricos falhou na concessão de salários que proporcionassem ao trabalho a aquisição da casa própria, endereçando ao Estado a mitigação do problema (Werna, 1993).

O Mutirão, na verdade, não é só um processo de provisão de habitação popular. Ele pode ser caracterizado como um movimento de organização social mais abrangente, que evoluiu ao longo dos anos, muito característico da cidade de São Paulo. Embora interessante, uma discussão mais ampla do fenômeno Mutirão foge ao escopo desta conclusão.

Cabe, entretanto, explicitar aqui a principal crítica feita ao Mutirão nos seus primeiros anos. Era comum a argumentação, por setores da esquerda, de que o Mutirão representava, em última instância, uma sobrecarga de trabalho para os futuros moradores, que tinham que abdicar do descanso no fim de semana para se dedicar à construção de sua casa própria. Defendiam-se naquele instante mudanças mais amplas que garantissem ao trabalhador rendimentos suficientes para a aquisição de sua casa própria no mercado formal. Atualmente, embora aceite esta argumentação, os movimentos populares têm considerado o Mutirão como uma das alternativas possíveis e viáveis para a solução dos seus problemas de moradia.

É possível formularmos diversas hipóteses que justifiquem esta escolha, mas sem dúvida o menor custo é um grande argumento. Além desse argumento, e correlato a ele, é a possibilidade de por meio desse modo de provisão se ter moradias mais amplas, ou seja, maior número de metros quadrados na unidade habitacional. Uma outra explicação para a adesão da comunidade a essa opção é a boa qualidade resultante dessas construções coletivas.

O que hoje se observa é o resultado de um processo de aperfeiçoamento desta modalidade habitacional. No início do Mutirão, a comunidade era considerada apenas como mão-de-obra não paga, em projetos providos pelos órgãos públicos responsáveis pela habitação popular. Com o passar do tempo e com as experiências acumuladas, a comunidade começou a ter um papel muito mais ativo e participativo, surgindo inclusive a possibilidade de ela contratar assessorias técnicas para auxiliá-la no trabalho especializado. Nesta linha de evolução, percebeu-se também que era necessário envolver a mão-de-obra remunerada para assumir tarefas mais especializadas como instalações elétricas e hidráulicas, e para preparar o trabalho do canteiro para o fim de semana, que é o período de maior concentração de trabalho dos mutirantes.

O envolvimento das assessorias técnicas e da comunidade na gestão dos empreendimentos explica a eficiência administrativa, verificada pelo indicador referente ao número de funcionários por unidade produzida. Vale à pena enfatizar que muito provavelmente esta eficiência administrativa e financeira não ocorreria se o Mutirão, enquanto modo de provisão, não fosse devidamente acompanhado da regulação do Estado, conforme tratado no item anterior.

Sugestões de políticas públicas

Diante do quadro traçado acima e de sua análise, vejamos então quais são as políticas públicas possíveis de serem recomendadas. Para sistematizar as propostas, vamos apresentá-las referindo-nos, como vimos fazendo, ao produto e ao processo.

Sugestões de políticas públicas relacionadas ao produto

No que concerne ao produto são as seguintes as políticas possíveis de serem recomendadas:

1) a manutenção do controle, feito geralmente pelas provedoras principais, no que concerne ao projeto, à construção - fiscalização - e principalmente, à escolha do terreno. É provável que a satisfação com a unidade, com o conjunto e com sua localização venha sendo garantida por esse papel;

2) a correção de problemas tradicionalmente apontados, a saber: 1) o difícil acesso de deficientes físicos a essas moradias, destinando-se a eles, por exemplo, as unidades térreas das mesmas; 2) a carência de áreas de lazer e 3) os problemas relacionados à segurança pessoal e patrimonial.

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

Sendo assim sugerimos:

a) Ênfase na implantação de uma política de subsídios transparente, na qual a sociedade e os mutuários sejam informados do seu valor financeiro;

b) Cuidados para garantir que o destino final desses subsídios seja o mutuário;

c) Implantação de políticas de incentivo ao uso de novas tecnologias buscando a diminuição de custo, sem o comprometimento da qualidade;

d) Criação, manutenção e expansão dos Programas de Qualidade;

e) Incentivo aos processo de provisão Mutirão, haja visto sua eficiência, assim como, os baixos custos unitários.

Sugestões de políticas públicas relacionadas ao processo

Sugestões de políticas públicas relacionadas às Provedoras
Com base no quadro das conclusões relacionadas às provedoras,

vejamos então quais as políticas possíveis de serem recomendadas. Para efeito de sistematização, vamos proceder da mesma forma como fizemos anteriormente, distinguindo nossas sugestões de políticas públicas para as provedoras principais e para as provedoras secundárias, concluindo em seguida.

Sugestões de políticas públicas relacionadas às provedoras principais

1. Sugestões de políticas públicas relacionadas à CDHU

Na análise dos dados do capítulo Processo, identificamos dois pontos aos quais relacionaremos as sugestões de políticas públicas no que se refere à CDHU: a importância do papel da CDHU nos cenários econômico e político do Estado e a eficiência financeira como o principal problema da CDHU.

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

a) políticas que reforçam o papel da CDHU como estimuladora da atividade da construção civil

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

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

Ao comparar os diversos modos de provisão, mostramos que, entre todos eles, o mais eficaz é o Empreitada Global da CDHU. Ele é levado a cabo por uma parceria de agentes público e privado e, como demonstramos anteriormente, a adequação aos interesses dos diversos agentes do

modo de produção capitalista, a saber, o capital produtivo, o trabalho etc., é a provável responsável por sua eficácia. Sugerimos, então, a ampliação desta parceria, estimulando o modo Empreitada Global e criando outros modos de provisão que envolvam a parceria público - privado. Uma delas poderia ser o estímulo aos programas de Mutirão parcial vertical, no qual as empreiteiras privadas executam a estrutura das edificações, enquanto as Associações gerem o processo de conclusão.

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

b) políticas que amenizam os efeitos negativos do papel político exercido pela CDHU

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

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

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

c) A eficiência financeira como o principal problema da CDHU

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

– A concentração de esforços da empresa na busca da diminuição de custos, sem comprometimento da qualidade de seus produtos;

– A contratação de instituição bancária para a gestão dos recursos, que, como afirmamos anteriormente, poderia ser um elemento a mais na política de redução de custos. Isto poderia resultar em acréscimo de receita em conseqüência de outras ações, e não somente na diminuição de custos.

2. Sugestões de políticas públicas relacionadas à Cohab-SP

O que os números do capítulo Processo nos mostraram é que a Cohab-SP está hoje ineficaz e ineficiente. Isto significa que recursos públicos estão sendo perdidos, provavelmente com a manutenção de um corpo de funcionários que não está sendo totalmente utilizado.

Sendo assim, no que concerne à Cohab as políticas públicas deveriam:

– Centrar-se no aumento da produção para que a empresa pudesse passar a cumprir papéis na sociedade semelhantes aos da CDHU, ou seja, os papéis de provedora efetiva de habitação popular, de estimuladora da atividade da construção civil, etc.;

– Se, por alguma razão, isto não fosse possível, os seus custos deveriam ser diminuídos por meio por exemplo da redução do corpo de funcionários e de gastos com instalações até que o custo total fosse adequado à eficiência desejada. Neste caso, os recursos excedentes seriam, então, destinados a outros setores públicos.

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

3. Sugestões de políticas públicas relacionadas à Habi-SP

As políticas relacionadas à Habi-SP deveriam se voltar para a correção de suas metas, já que, de acordo com os números do capítulo Processo, o que se constatou foi uma empresa com problemas com a eficiência e eficácia.

4. Sugestões de políticas públicas relacionadas à Paulicoop

No que concerne à Paulicoop, a política pública a ser implantada deveria estar voltada para o aumento da eficácia da instituição, já que ela se mostrou bastante eficiente. O nível de atendimento poderia ser aumentado por meio da abertura de linhas de crédito mais facilitadas como, por exemplo, mediante taxa de juros baixa, e de estímulos para formação de grupos fazendo-se boa divulgação de seus projetos.

Sugestões de políticas públicas relacionadas às Provedoras Secundárias

No que concerne às provedoras secundárias, as políticas públicas deveriam estar mais voltadas para o apoio à criação e proliferação das mesmas. Isto porque, como já observamos anteriormente, os modos Mutirão são aqueles mais financeiramente eficientes.

Este apoio poderia vir por meio da destinação de corpo técnico e recursos das provedoras principais para a implementação de novas instituições e melhoria das antigas.

Conclusão das sugestões de políticas públicas relacionadas às Provedoras

Conclui-se, assim, que as políticas públicas, no que concerne às Provedoras, deveriam se concentrar em:

– Apoiar a Instituição que é o carro chefe da provisão de habitação hoje no Estado, a saber, a CDHU, através de ações como: 1) concentração na busca de eficiência financeira, 2) estímulo da parceria público-privado na produção de habitação, visando aumentar a eficácia e estimular a economia por meio do aumento da atividade da construção civil e 3) aumento do poder da tecnoburocracia na decisão sobre o planejamento da distribuição espacial das habitações providas;

– Aumentar a produção da Cohab-SP, ou diminuir seus custos e destinar os recursos a um outro setor da sociedade;

– Alterar as metas da Habi-SP que, se confirmadas, consolidarão uma empresa ineficaz e ineficiente e

– Apoiar a eficácia da Paulicoop, ou seja, seu aumento de produção, já que esta se mostrou uma empresa eficiente.

Sugestão de política pública relacionada à comparação entre Modos de Provisão

Os dados expressos no capítulo Processo nos mostram que, por um lado, os programas Mutirão CDHU, Mutirão Cohab-SP e Cingapura destinam-se a um tipo particular de público, que são famílias com renda mais baixa, enquanto os programas Empreitada Global, Plano Empresário e Paulicoop destinam-se a famílias com renda mais alta. Tendo argumentado que a Empreitada Global é o modo que mais produz, sugerimos um programa de subsídio para que famílias com renda de até cinco salários mínimos tenham acesso a unidades produzidas por este modo.