

A Política Pública de Parceria entre Estado e Município - O Programa Autoconstrução no Estado de São Paulo

The Public Policy of State-Municipality Paternership – The Self-Help Housing Programs in the State of São Paulo

La Política de la Parcería entre el Estado y el Municipio: El Programa Autoconstrucción del Estado de São Paulo

Carolina Moretti Fonseca

Chefe de Gabinete da Cohab-SP e Doutoranda do Curso de Administração Pública e Governo da EAESP-FGV

Painel – Habitação Popular e Mercados Informais

1. Introdução

Não é exagero dizer que a política pública habitacional do Estado de São Paulo não é suficiente, principalmente nas grandes cidades, para equacionar a questão da moradia para os setores mais vulneráveis da população que vieram a ocupar áreas inadequadas em favelas, loteamentos irregulares, cortiços, mananciais e toda sorte de sub-habitação.

Todavia, a experiência da CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, empresa pública vinculada à Secretaria de Habitação e órgão executor da política habitacional do Estado, é bastante inovadora à medida que instaura modalidades construtivas integrando parceiros institucionais, com vistas a otimizar a aplicação de recursos e a trazer a comunidade para participar dos processos de construção de moradias.

É nessa perspectiva que se organiza o Programa Pró-Lar Autoconstrução (também conhecido como Habiteto), com a característica de selar uma parceria com os municípios, dividindo-se competências e obrigações. A CDHU repassa os recursos equivalentes a uma cesta de materiais de construção para a Prefeitura que por sua vez adquire um terreno que deve ser doado à CDHU, além de implantar a infra-estrutura e supervisionar as obras que são executadas em regime de autoconstrução pelos futuros moradores, escolhidos mediante sorteio público. Está feita a parceria mas isso não basta.

Toda política pública é um processo. Enxergá-la de forma distinta é um erro que compromete a sua análise.

Toda política pública possui etapas. Mais ou menos detalhadas, com uma ou outra denominação, mas todas devem ser incluídas na pauta de atuação do poder público, devem ser concebidas – e esta concepção envolve vários aspectos – precisam ser concretizadas em um conjunto de ações que geram resultados que precisam ser avaliados servindo de retorno para o processo como um todo.

Toda política pública depende, dentre outros fatores, de pessoas. Para formulá-la, implementá-la e avaliá-la. E as qualidades individuais dos agentes envolvidos vão influenciar a política, os seus resultados. Mas não é só isso que importa. É preciso não esquecer das variáveis política e institucional, sempre presentes, e que às vezes se manifestam de forma sutil...

Enfim, toda política pública é instrumento. Para a atuação, para o estudo, para fazer o governo “andar”. Conhecê-las e saber como lidar com elas é pré-requisito para todo administrador público.

O objetivo do presente trabalho é analisar uma experiência de parceria existente no Estado de São Paulo apontando os principais desafios da sua implementação.

Nos capítulos seguintes serão feitas, primeiramente, considerações teóricas sobre o processo de tomada de decisão e a implementação das políticas públicas. Em seguida será analisado o Programa Autoconstrução, ou seja, seus antecedentes, características, abrangência e resultados. Finalmente serão apontados os principais desafios decorrentes da parceria Estado-Município no âmbito desse Programa e que podem ser identificados como desafios de diversas outras parcerias, existentes ou possíveis, entre os Estados e Municípios.

2. Aspectos Teóricos

Não é possível falar do processo de tomada de decisão sem levar em consideração as alternativas a serem escolhidas.

Ana Luiza Viana (1996:13) identifica três subfases na formulação de uma política pública: “a primeira, quando uma massa de dados se transforma em informações relevantes; a segunda, quando valores, ideais,

princípios e ideologias se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação orientada; e a última, quando o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas, aqui e agora”.

A análise desenvolvida por Cobb e Elder (1995) sobre a agenda institucional, governamental ou formalⁱ que, por ser específica, reflete em seu conteúdo os vieses institucionais ou estruturais encontrados em um sistema. Segundo os autores, para que um item chegue à agenda deve ter o apoio de pelo menos algum decisor chave, sendo que os líderes políticos são participantes ativos no processo de construção da agenda e não simples árbitros imparciais das disputas.

Segundo Bolívar Lamounier (s/d), o “caráter político do processo decisório” é, em geral, subvalorizado quando contraposto ao caráter técnico e ao administrativo. Em sua visão, o estudo das políticas públicas apresenta duas deficiências opostas e complementares, ou seja, de um lado o tratamento superficial do processo político e da estrutura do Estadoⁱⁱ, por ser visto apenas como a resultante da articulação de forças sociais conhecidas *a priori*; e de outro, a particularidade excessiva de muitos estudos que ficam reduzidos à descrição das políticas, fazendo com que tenham pouca utilidade para outros casos e pouca contribuição cumulativa para o campo teórico.

Lamounier propõe-se, então, a construir um modelo de análise que privilegie a autonomia do aspecto político do processo decisório das políticas públicas. O modelo assume que as esferas de decisão e de participação se estruturam mutuamente e como instrumento. Divide, em seguida, estas inter-relações em três dimensões: a agenda política, as arenas decisórias e as técnicas de implementação. O modelo tem por objetivo investigar as inter-relações entre a formação de políticas e os diversos grupos sociais por meio de preposições. A ênfase no aspecto político está na primeira preposição, que diz que a “política é onipresente”, significando que a ação política está presente em todos os aspectos relevantes de qualquer processo decisório, por mais que alternativas apresentem caráter técnico ou puramente administrativo. Ou seja, não há técnica despolitizada; a solução técnica pode até não ser política, mas a escolha da técnica o é.

Lindblom (1981), por sua vez, chama a atenção para que se evite focalizar as políticas em suas várias fases de forma estanque, uma vez que a abordagem tópica poderia sugerir que o processo de decisão e produção de políticas se processa de forma ordenada e totalmente racional, com cada parte ligada logicamente à seguinte, o que se constitui um erro de percepção. A análise das políticas públicas requer flexibilidade e não deve desconsiderar a variável política em nenhuma das etapas do processo. Aí está o gancho para se falar da implementação.

A etapa da implementação da política habitacional em questão toma por base a proposta desenvolvida por Majone e Wildavsky (1995) que aproxima a implementação da formulação da política, afirmando que a separação dessas duas etapas pode ser “fatal” para a qualidade da análise produzida.

Tal aproximação enfatiza a importância do planejamento e do planejador das políticas públicas, deixando bem claro que por trás de qualquer política há sempre um indivíduo capaz de concatenar valores, recursos e demais variáveis, muitas vezes conflitantes, a fim de garantir o comprometimento dos atores com os objetivos da política.

Em um segundo momento, mas ainda na fase das críticas, Majone e Wildavsky (1995) afirmam que uma outra forma de analisar a etapa de implementação, agora vista como interação, minimiza a importância do planejamento e dos objetivos, valorizando a necessidade de um consenso em torno da política bem como o comprometimento dos seus atores para que seja bem sucedida.ⁱⁱⁱ

Para propor a sua visão alternativa sobre a etapa da implementação, os autores afirmam que os elementos essenciais de qualquer política são seus objetivos e seus recursos e que a implementação começa com a disposição dos atores para tratar dadas circunstâncias de diferentes maneiras, pois um conjunto de insumos vai produzir resultados diversos de acordo com as circunstâncias a que são submetidos e a forma como são tratados.

Assim, a implementação não é só planejamento e controle nem só interação, mas são as duas coisas juntas, em movimento.

Partindo desse enfoque, a política tem que ser formulada tendo em vista a sua execução, e seu sucesso dependerá dos esforços e da habilidade dos atores na sua condução. O êxito da implementação não está nas respostas corretas, mas sim na capacidade de reordenar questões, reformular problemas e modificar soluções de acordo com as contingências. Implementação é evolução, dizem Majone e Wildavsky (1995). A cada momento o gestor das políticas se depara com novas circunstâncias que o leva a se atualizar e a utilizar seus diferentes potenciais (sua capacidade individual, sua criatividade), independentemente do conteúdo da política que está sendo implementada.

A proposta dos autores é trazer o analista das políticas públicas à realidade deixando claro que sua fase de implementação requer bom planejamento, controle e interação constantes, pois se trata de um processo dinâmico e evolucionário uma vez que requer adaptações ao longo da sua execução, sendo muito importante para o seu sucesso a capacidade inventiva e de realização dos atores por ele responsáveis.

Decidir e implementar a política habitacional do Estado de São Paulo tem sido a tarefa da CDHU ao longo dos últimos 15 anos. O atual Programa Pró-Lar Autoconstrução é hoje responsável por parcela

significativa (cerca de 30%) da produção habitacional da Companhia e é sobre este Programa, seus antecedentes, características, abrangência e principais desafios que se tratará a seguir.

3. Histórico do Programa Autoconstrução

A política habitacional de interesse social do Estado de São Paulo tem uma particularidade no cenário nacional pois está amparada, desde 1990, na aplicação de recursos cativos do governo do Estado, advindos da majoração em 1% (um por cento) de sua alíquota do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS^{iv}, e é operada pela CDHU que gerencia uma gama de programas habitacionais conjugados com uma política de concessão de subsídios às famílias com renda de 1 (um) a 10 (dez) salários mínimos.

A partir da constituição desse mecanismo que viabiliza recursos para a produção habitacional de interesse social advindos do ICMS, a CDHU se converte na empresa pública de maior produção do país, e a única a operar um sistema próprio de financiamento, com forte dose de subsídios, podendo atingir prioritariamente famílias com renda até 5 salários mínimos.

Na busca da aplicação mais racional e eficaz dos recursos e de um atendimento mais amplo das necessidades habitacionais dos 645 municípios do Estado, que hoje abrigam cerca de 37 milhões de habitantes e contam com 3 regiões metropolitanas^v, diferentes linhas de ação e formas de produção têm sido colocadas em prática nesses últimos 15 anos.

Desta forma, buscando correlacionar a eficácia da aplicação dos recursos com o enorme déficit habitacional acumulado nas últimas três décadas de crescimento não planejado de nossas cidades, a CDHU adota diferentes paradigmas de ação: o acesso à casa própria; o lote urbanizado e a cesta de materiais de construção; o projeto da casa mínima ampliável; a locação social; a concessão onerosa; o mutirão em regime de autogestão; a autoconstrução assistida; as tecnologias alternativas de construção; a padronização do projeto arquitetônico e urbanístico; a compra da unidade pronta; o processo de urbanização de favelas, entre outros.

Nesse período, a CDHU também tem enfrentado desafios em função da escassez de equipamentos coletivos de saúde, educação, esporte e lazer, da ausência de serviços de paisagismo, da implantação de infraestruturas incipientes de drenagem, água e esgoto, iluminação e pavimentação e, das dificuldades de regularização dos empreendimentos, entre outras questões que passam a obstaculizar a concretude dos objetivos da política estadual de habitação e a induzir mudanças na direção do aprimoramento de sua eficácia.

Não bastasse a complexa equação que envolve os fatores de produção da moradia e dos serviços urbanos, o custo final desses produtos exige, por parte do poder público, a concessão de pesados subsídios para que as famílias mais pobres tenham acesso à moradia e ao financiamento.

Os desafios, contudo, ainda persistem, considerado o tamanho das necessidades habitacionais do Estado de São Paulo^{vi}, com um “déficit habitacional ampliado” de cerca de 740 mil domicílios, concentrado na região Metropolitana de São Paulo (69%), além de quase 3 milhões de moradias inadequadas em todo o Estado.

Há que se reconhecer que as políticas públicas de caráter social no Brasil, em particular, na área da habitação popular não são, por si só, capazes de mudar as condições de vida dos setores mais vulneráveis da população que, de maneira geral, vieram a ocupar áreas inadequadas em favelas, loteamentos irregulares, cortiços, mananciais e todo tipo de sub-habitação. Há, certamente, que se operar em dimensões estruturais de distribuição de renda e geração de empregos, tratados concomitantemente.

Entretanto, a experiência do Estado de São Paulo é bastante positiva, à medida que são implementadas modalidades de construção que buscam a contrapartida de parceiros institucionais, sempre com vistas a ampliar a utilização dos recursos e a integrar a comunidade nos processos de construção da moradia, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida.

Neste contexto, insere-se o Programa Autoconstrução cuja experiência e resultados permite aprimorar a política estadual e aportar referências para os demais agentes públicos estaduais e do poder local em suas ações complementares.

O Programa Autoconstrução/Habiteto surge em 1995 dentre as alternativas de parceria que a CDHU, enquanto órgão gestor da política habitacional pode estabelecer, com vistas a uma melhor eficácia/eficiência na aplicação dos recursos disponíveis.

A experiência dos anos 80 nos programas SH-2/SH-3^{vii}, quando a parceria era feita apenas para a doação do terreno e a contratação direta pela CDHU das empresas construtoras esgotou a sua capacidade de sucesso. Não se mostrando mais atraente às Prefeituras, uma vez que estas não recebem os recursos e ficam privadas de ter uma relação mais direta com a demanda, o Programa Autoconstrução/Habiteto inova ao permitir que a parceria se faça com participação direta das Prefeituras Municipais que têm obrigação de licitar a compra de materiais e organizar o processo de autoconstrução no canteiro.

O Programa Autoconstrução/Habiteto, denominado Pró-Lar Autoconstrução desde 2003, caracteriza-se pelo atendimento habitacional:

- à “demanda geral”^{viii} da população de baixa renda
- às famílias com necessidades habitacionais específicas, moradoras em áreas de risco (risco de deslizamentos, áreas inundáveis e situações emergenciais) e,

- ao suporte de intervenções urbanas de desfavelamento para erradicação de favelas realizadas pelas Prefeituras.

Além destes segmentos, prevê-se atendimento também para financiar a construção de moradias em lotes urbanos regularizados (Pró-Lar Lotes Próprios), cujos proprietários não dispõem de recursos para edificação das moradias, e como apoio à construção de moradias em assentamentos rurais do ITESP / INCRA além do segmento de trabalhadores rurais moradores de áreas urbanas (Pró-Lar Rural).

A novidade desse novo formato do Programa está no repasse às Prefeituras da taxa de administração destinada à construção de serviços especializados e treinamento de mão-de-obra para os autoconstrutores, além de recursos para contribuir com parte da implantação de infra-estrutura urbana dos conjuntos habitacionais.

4. Caracterização do Programa Autoconstrução

Conforme descrito anteriormente, a execução de unidades habitacionais pelo Programa Pró-Lar Autoconstrução é um processo que envolve o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da CDHU, as Prefeituras Municipais e que conta com a participação direta das famílias previamente sorteadas na construção de suas moradias.

A parceria inicia-se com a intenção da Prefeitura Municipal, formalizada, via de regra, através de ofício endereçado à Secretaria da Habitação, onde a autoridade executiva municipal manifesta seu interesse e justifica a necessidade de construir moradias de baixo custo em seu município destinadas, preferencialmente, às famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos.

Elencados os pedidos, são verificados os recursos disponíveis e analisada a real necessidade da demanda^{ix}, bem como o histórico do atendimento habitacional no município.

O início da parceria ocorre com a assinatura de um Protocolo de Intenções que sela o vínculo da CDHU com o Município, estabelecendo o número de unidades a serem viabilizadas, diretrizes para a parceria e a responsabilidade das partes até a assinatura do Convênio propriamente dito.

Havendo o compromisso e o interesse concreto, a Prefeitura Municipal irá providenciar o terreno destinado à construção das unidades, que deverá ser doado à CDHU, e apresentá-lo para a Companhia que procederá aos estudos de viabilidade técnica. Tal análise é realizada por um setor específico, a Superintendência de Terras, quando são consideradas suas características topográficas e também sua inserção urbana.

Com o terreno aprovado pela CDHU, o compromisso ganha nova forma: o Protocolo de Intenções é substituído por um Termo de Convênio, instrumento público que define o papel de cada um dos agentes durante todo o período de obras até a comercialização das unidades. Com a assinatura do Convênio o terreno, já aprovado, deverá ser doado à CDHU.

Descrevendo as responsabilidades das partes, o termo de Convênio traz um rol de 18 atribuições para o Município, dentre as quais destacam-se, além da doação do terreno, a responsabilidade da Prefeitura Municipal em realizar obras de terraplenagem e infra-estrutura básica^x; providenciar a apresentação dos documentos pessoais dos beneficiários e acompanhar a celebração dos termos de compromisso com os mesmos; administrar, acompanhar e assessorar as obras executadas pelos beneficiários, fazendo valer o estabelecido no regulamento de obras^{xi}, fornecendo equipe de assessoramento técnico, inclusive, se for o caso; responsabilizar-se pela segurança e vigilância da obra; e prestar contas trimestralmente da correta aplicação dos recursos financeiros.

À CDHU cabe, além do repasse dos recursos financeiros, realizar o gerenciamento da obra, acompanhando a sua execução física através de medições e, ainda, inscrever, sortear, habilitar e comercializar as unidades aos beneficiários finais.

O montante de recursos destinado à construção das moradias é da ordem de R\$ 11.773,76 (onze mil, setecentos e setenta e três reais e setenta e seis centavos – data-base de dezembro de 2004) por unidade habitacional, reajustável anualmente pelo índice IPCE- Materiais. Tal valor corresponde à cesta de materiais, detalhada de acordo com a tipologia escolhida, acrescido de uma taxa de administração e de um montante destinado à infra-estrutura, assim subdivididos:

- R\$ 9.419,23 (nove mil, quatrocentos e dezenove reais e vinte e três centavos), por unidade, destinados à cesta de material^{xii};
- R\$ 1.731,01 (um mil, setecentos e trinta e um reais e um centavo), por unidade, destinados à taxa de administração (o que inclui aquisição de ferramentas, treinamento dos beneficiários, contratação de assessoria técnica especializada e realização de melhorias urbanas);
- R\$ 623,52 (seiscentos e vinte e três reais e cinquenta e dois centavos), por unidade, destinados à infra-estrutura, preferencialmente de água e esgoto.

Assinado o convênio, e tendo aceitado o projeto, a CDHU emitirá uma Ordem de Início de Serviço (OIS) e procederá à liberação de 15% (quinze por cento) do valor total conveniado. Com estes recursos iniciais, o Município poderá licitar a compra de material e contratar pessoal especializado, seja para a assessoria técnica, seja para treinamento das famílias beneficiadas. A CDHU, no entanto, requer que estejam cumpridas as seguintes exigências para a liberação da OIS:

- Protocolo do Cartório de Registro de Imóveis para doação do terreno à CDHU

- Alvará de construção emitido pelo Município
- Início dos serviços de terraplanagem pelo Município
- Definição do cronograma físico das obras de infra-estrutura básica a serem executadas pelo município
- Declaração do município da execução das unidades habitacionais pelo regime de autoconstrução, para fins de isenção das contribuições perante o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e,
- Entrega à CDHU do ART (Atestado de Responsabilidade Técnica) assinado pelo engenheiro responsável pela obra, devidamente recolhido junto ao Conselho de Classe.

Essas são exigências de ordem técnica, mas que denotam uma garantia à CDHU da existência dos insumos iniciais para o bom andamento da obra.

As liberações financeiras subsequentes ocorrem mensalmente, de acordo com as medições dos serviços efetivamente executados, previamente definidos no cronograma de obras.

As atividades de gerenciamento são terceirizadas e contratadas pela CDHU, sendo as medições mensais delas decorrentes. Cabe também às gerenciadoras contratadas, além do acompanhamento da obra e emissão das medições, assessorar a Prefeitura Municipal e também os Escritórios Regionais da CDHU para o fiel cumprimento do Convênio, assessorando a execução da parceria entre CDHU e Prefeitura Municipal. Essa tarefa requer coordenação e planejamento eficazes pois o bom andamento da obra implica o fornecimento de material no tempo adequado, adquirido em consonância com a legislação e padrões de qualidade pré-estabelecidos pela CDHU.

O cronograma de obras, elaborado em parceria com técnicos da CDHU, deve ser acompanhado e modificado, quando for o caso, pois é ele o insumo para o gerenciamento da obras e suas conseqüentes medições e desembolsos.

O valor destinado à taxa de administração deve ser utilizado respeitando as características de cada Prefeitura, mas a experiência recomenda que a equipe técnica mínima mobilizada para acompanhar os trabalhos compreenda um Engenheiro Civil, um Assistente Social, um Mestre-de-Obras e um Almojarife.

O prazo de execução do Convênio, que dura em média de 24 a 36 meses, aparentemente longo se comparado com os demais processos construtivos, justifica-se pela participação do beneficiário em canteiro, o que normalmente ocorre nos finais de semana.

Enfim, todas as ações, atribuições e responsabilidades caracterizadas no Programa têm em comum a perseguição de um único objetivo: oferecer à população de baixa renda, carente de moradia, um produto acessível, de qualidade e, que seja fruto de uma ação conjunta entre Estado, Município e população.

5. A Produção Habitacional do Programa Autoconstrução

A participação do Programa Autoconstrução (29%) na produção da CDHU atualmente é expressiva, comparativamente a outros Programas tradicionais, como os Núcleos por Empreitada (Global ou Integral), com 38% das unidades viabilizadas e o Mutirão Associativo, com quase 19%, constituindo alternativa consolidada de atendimento habitacional.

CDHU : Distribuição da produção por Programa Habitacional 2001 - 2004

PROGRAMA HABITACIONAL	Nº UH Entregues 2001/2004	Nº UH EM OBRAS	Nº UH Total	% Total	% Total
Autoconstrução - Demanda Geral	14.079	12.746	26.825	23,6 %	29,0 %
Autoconstrução – Favelas e Áreas de Risco	4.491	1.364	5.855	5,2 %	
Autocosntrução - Rural	-	203	203	0,2 %	
Núcleos por Empreitada - Global / Integral	25.770	17.435	43.205	38,0 %	38,0 %
Mutirão Associativo	8.726	12.847	21.573	18,9 %	18,9 %
PAC – ATUAÇÃO EM CORTIÇOS	466	764	1.230	1,1 %	14,1 %
URBANIZAÇÃO INTEGRADA	2.977	1.008	3.985	3,5 %	
MORADIA INDÍGENA	57	118	175	0,2 %	
MORADIA QUILOMBOLA	-	-	-		
COMPROMISSO SOCIAL:					
Deficientes	2.218	579	2.797	2,5 %	
Idosos	1.295	306	1.601	1,4 %	
Policiais	5.274	568	5.842	5,1 %	
PROJETO PILOTO:					
Moradia p/ o Servidor Público	-	256	256	0,2 %	

República da Melhor Idade	66		66	0,1 %	
TOTAL	65.419	48.194	113.613	100,0 %	100,0 %

Fonte: CDHU/SPE/GCI - 2004

Desde sua criação em 1995, o Programa Autoconstrução já entregou 27.123 unidades e está com mais 15.702 moradias em construção, distribuídas nos sub-programas criados para atender a diversas demandas (risco, erradicação de favelas etc.)

CDHU – Programa Autoconstrução – Produção 1995 – janeiro / 2005			
Período	Programa	Nº UH Entregues	Nº UH em obras
1.995 – 1.998	Sonho Meu “Habiteto”	6.705	
1.999 – 2.002	Sonho Meu Autoconstrução	12.617	
2.003 - 2.005	Pró-Lar Autoconstrução / Demanda Geral	6.757	13.885
	Pró-Lar Autoconstrução / Loteamento	127	
	Pró-Lar Autoconstrução / Desfavelamento	872	1.503
	Pró-Lar Autoconstrução Áreas de Risco	45	314
TOTAL		27.123	15.702

Fonte: CDHU/SPE/GCI - 2004

O Programa Autoconstrução disseminou-se ao longo do tempo por quase todo o território do Estado de São Paulo, tendo sido implantados em 494 (77%) municípios, em quase todas as regiões, com exceção da Capital e de áreas com restrições físicas (altas declividades etc.) ou ambientais.



Fonte: CDHU/DPP/SGA - 2005

O Programa Autoconstrução concentra-se expressivamente em regiões do interior do Estado, com cerca de 79% da produção, em contraposição aos grandes aglomerados urbanos no entorno da Região Metropolitana, caracterizando sua maior adequação a cidades menores, como se comprova pelos quadros a seguir.

GAR – Gerência de Ação Regional	% UH entregues + em obras (2000 / 2004)	%
Araçatuba	11,6 %	78,7% (interior)
Araraquara	9,1 %	
Bauru	7,8 %	
Marília	10,6 %	
Presidente Prudente	10,9 %	
Ribeirão Preto	19,7 %	
São José do Rio Preto	9,0 %	
Baixada Santista	2,3 %	21,3% (RMSP)
Campinas	5,5 %	
Sorocaba	4,8 %	
Taubaté	8,7 %	
Total	100,0 %	100,0 %

Fonte: CDHU/SPE/GPE - 2004

O atendimento no Programa Autoconstrução ocorre predominantemente (67%) em municípios de pequeno porte (até 50.000 habitantes), 22% em centros urbanos maiores e, 11% da produção destina-se às grandes aglomerações urbanas.

Porte de município	% UH entregues + em obras (2000/2004)	%
Até 5.000 habitantes	16,5 %	67,0 %
De 5.001 a 10.000 habitantes	12,2 %	
De 10.001 a 50.000 habitantes	38,3 %	
Sub-total		67,0 %
De 50.001 a 10.000 habitantes	10,1 %	22,0 %
De 100.001 a 300.000 habitantes	10,4 %	
De 300.001 a 500.000 habitantes	1,5 %	
Sub-total		22,0 %
Mais de 500.000 habitantes	11,0 %	11,0 %
TOTAL	100,0 %	100,0 %

Fonte: CDHU/SPE/GPE - 2004

6. A parceria Estado-Município: Desafios

6.1. Capacidade Político – Institucional dos Municípios

Reconhecido como o primeiro passo no estabelecimento do compromisso entre as Prefeituras, demandatárias de atendimento habitacional e, o Governo do Estado de São Paulo, agente promotor da habitação de interesse social, os Protocolos de Intenções selam o compromisso da parceria.

A iniciativa de firmar um Protocolo de Intenções para implantar moradias de interesse social no Programa Autoconstrução representa o interesse manifesto de adesão das Prefeituras ao Programa, não havendo nenhuma evidência de restrições à participação destas por motivos políticos-partidários. Ao longo dos últimos 10 anos mais de 76% dos municípios paulistas foram contemplados. Entretanto, é recorrente a dificuldade dos municípios em apresentar uma justificativa consistente da sua demanda e déficit habitacional para que a oferta de unidades habitacionais seja compatível com as necessidades locais. As mudanças ocorridas em 2003, com o lançamento do Programa Pró-Lar Autoconstrução nas modalidades Risco, Desfavelamento e Rural surgem como resposta às necessidades específicas dos municípios e servem como um novo estímulo e um novo impulso ao Programa.

Os compromissos iniciados com os Protocolos de Intenções, no entanto, nem sempre se convertem em Convênios. As Prefeituras devem equacionar itens importantes para a viabilização dos empreendimentos, como a apresentação e doação de terrenos tecnicamente viáveis à CDHU, a elaboração e aprovação de projetos.

É notável sublinhar que apenas parte dos Protocolos de Intenção transformam-se em Convênios, o que corresponde apenas a uma parcela das unidades habitacionais pretendidas. Esta quebra revela as dificuldades das Prefeituras em atender aos requisitos e contrapartidas definidos no Programa, principalmente, a obtenção do terreno.

Esse é um caminho que merece ser investigado na busca de outras soluções de viabilidade para a parceria Estado-município. A abertura de linhas de financiamento para a aquisição de terrenos com outras fontes de recursos^{xiii}, por exemplo, pode constituir uma alternativa para este problema.

6.2. Capacidade Financeira dos Municípios na Realização da Contrapartida

Em termos orçamentários, as Prefeituras também recebem recursos provenientes do 1% adicional do ICMS: 75% desta majoração vai para o Estado e 25% para os Municípios. No entanto, esses recursos são insuficientes para suprir as carências de infra-estrutura existentes no município e, por conseguinte, não se consegue garantir o cumprimento da contrapartida no Programa Autoconstrução. Tal situação é notoriamente mais aguda nos municípios de menor porte. Mesmo os recursos provenientes da Loteria da Habitação, que buscam apoiar os municípios com repasses a fundo perdido, não se viabilizam para a escala do problema.

Nessa perspectiva, várias Prefeituras apresentam dificuldades em dispor dos recursos necessários para cumprir com as contrapartidas de doação de terreno, execução de terraplanagem e, principalmente, implantação de infra-estrutura.

Nos últimos dois anos, a CDHU, na tentativa de minorar a falta de recursos dos municípios para a realização de obras de infra-estrutura, vem modificando a sistemática de reajuste do valor total conveniado por unidade habitacional. Em cada data-base, ao invés de reajustar de forma linear os 15% do valor unitário do convênio destinados à taxa de administração e os 5% destinados à infra-estrutura, a CDHU congela a taxa de administração e aumenta o valor destinado à infra-estrutura de forma que ele acumule a totalidade do reajuste do valor excedente à cesta de materiais propriamente dita. Essa majoração de recursos deve atender, preferencialmente, às obras de infra-estrutura de água e esgoto. Ao persistir essa lógica nos próximos anos, a totalidade da infra-estrutura será atendida com recursos do próprio convênio, aliviando a contrapartida da Prefeitura neste item, o que, todavia, não garante que os problemas de conclusão do empreendimento diminuam. Há que se estabelecer novas condicionantes à parceria envolvendo mecanismos de controle financeiro.

6.3. Capacidade Administrativo-Gerencial dos Municípios

O processo de aquisição do material de construção pelas Prefeituras merece uma reavaliação gerencial posto que se constata que a fase de licitação só é lançada quando da efetiva liberação de recursos por parte da CDHU. Esta prática implica no retardamento do início das obras, incorrendo em prazos maiores na implantação do empreendimento. Sabe-se que há relação com eventuais dificuldades orçamentárias por parte das Prefeituras em lançar licitações sem a devida disponibilidade de recursos, criando uma dependência com a CDHU, que somente são liberados para a emissão da OIS (Ordem de Início de Serviços). Caso estas licitações fossem iniciadas concomitantemente com algumas atividades pré-canteiro de obras (definição do grupo alvo – inscrição, sorteio e assinatura de termos de compromisso das famílias, execução de terraplanagem pela Prefeitura, por exemplo) certamente o início de obras poderia ser antecipado.

Quanto aos processos de licitação para aquisição de materiais e de administração de obras *strictu senso*, a par das exigências e prazos legais, há grande interesse das Prefeituras pela importância deste processo do ponto de vista da economia local ou regional, movimentando as empresas produtoras, o comércio e os profissionais, enfim da dinâmica econômica do município.

As etapas e atividades que requerem ações do corpo técnico das prefeituras, tais como pesquisa e seleção de terrenos para análise da CDHU, elaboração e aprovação de projetos, execução de terraplanagem, licitação de materiais e serviços, acompanhamento social dos mutirantes, execução e/ou acompanhamento das obras de terraplanagem, das edificações e da infra-estrutura guardam relação direta com o porte dos municípios, que dispõem de profissionais em número e experiência proporcional à capacidade das Prefeituras em manter um corpo técnico à altura de suas necessidades. Nesse sentido, o Programa Autoconstrução explicita as situações de carência técnica indicando situações onde há maior necessidade de apoiar as Prefeituras pequenas, maior facilidade de operar com as cidades médias e alguma dificuldade em grandes cidades.

Destaca-se, como aspecto favorável do Programa, a agilidade da ação municipal, comparativamente à ação da CDHU, na aprovação dos projetos dos empreendimentos nos órgãos públicos, viabilizando o processo de regularização e averbação dos mesmos.

Pode-se inferir, finalmente, que a parceria Estado-Município é ponto nodal do Programa Autoconstrução: não há Prefeito que não queira viabilizar moradia para famílias de baixa renda de sua cidade.

Não obstante, percebidas as dificuldades que surgem ao longo da sua execução para a viabilização do terreno e a realização de obras de infra-estrutura, a parceria se fortalece ou se rompe. À exceção das Prefeituras de médio porte, nas demais rompe-se quando o Protocolo de Intenções não se transforma em termo de Convênio. Nos casos em que os Convênios são assinados, a experiência da CDHU revela um compromisso de resultados muitas vezes longo se comparado com outros Programas por ela desenvolvidos, mas certamente com elevado nível de satisfação do beneficiário.

7. CONCLUSÃO

A reflexão sobre a política pública habitacional no Estado de São Paulo evidencia a importância de um Programa de intervenção em grande escala, envolvendo uma atuação consistente, num período de 10 anos, em quase 500 municípios, com 43.000 moradias, e alterando as condições de vida de, aproximadamente, 200.000 cidadãos paulistas.

Pesquisa^{xiv} recente realizada diretamente com a população beneficiada constata que o grau de satisfação dos moradores com o imóvel é muito elevado: 96,5% deles consideram-se satisfeitos, ainda que tenham sido apontados problemas derivados da inserção urbana do conjunto habitacional e da qualidade dos serviços de infra-estrutura.

Nessa perspectiva, acredita-se que esse trabalho traz a oportunidade concreta de verificação dos problemas emergentes na implementação do Programa, apontados nos capítulos anteriores, e visa contribuir para o aperfeiçoamento dos aspectos que envolvem a parceria Estado-Município.

Tais ponderações e sugestões poderão orientar mudanças pró-ativas na condução e aprimoramento dessa importante linha de atuação habitacional no Estado de São Paulo. Sua contribuição é válida tanto para alavancar iniciativas similares em outros Estados e regiões do Brasil, como para reorganizar os procedimentos futuros da CDHU. Em suma a parceria Estado-Município encontra enormes desafios, mas revela-se como instância privilegiada para consecução dos objetivos das políticas públicas sociais no Brasil.

Aliás, define-se aqui a política pública como a decisão legítima de atores governamentais, que embute a idéia de um “curso de ação”, ação esta que está orientada para a solução de problemas e que não é necessariamente reativa mas pode decorrer de um planejamento pró-ativo, concretizando-se em uma ação articulada.

Toda política pública, no entanto, passa por condicionantes ou restrições econômicas, técnicas e mesmo jurídicas que orientam o processo decisório e que têm, segundo Lamounier (s/d), predominante caráter político. Contudo, esta dimensão política refere-se à questão da coerência e da continuidade que devem ser vistas como *outputs* do processo de produção das políticas públicas e não como *inputs* conceituais, ou seja, devem ser vistas como possíveis resultados do processo e não como pré-requisitos.

Partindo desse enfoque, a política tem que ser formulada tendo em vista a sua execução, e seu sucesso dependerá dos esforços e da habilidade dos atores na sua condução. O êxito da implementação não está em objetivar apenas respostas corretas, mas sim na capacidade de reordenar questões, reformular problemas e modificar soluções de acordo com as contingências. Implementação é evolução, dizem Majone e Wildavsky (1995). A cada momento o gestor das políticas se depara com novas circunstâncias que o leva a se atualizar e a utilizar seus diferentes potenciais (sua capacidade individual, sua criatividade^{xv}), independentemente do conteúdo da política que está sendo implementada.

No caso da política habitacional do Estado de São Paulo houve uma mudança no perfil da produção da CDHU, seu órgão executor, que aumentou, nos últimos dois anos, mais de 70% o número de unidades em andamento no Programa Autoconstrução, o que reflete uma nova orientação de gestão e a implementação de uma política de habitação para o Estado que valoriza a parceria com o Município e a participação da população, abaixando custos e possibilitando um aumento da capacidade produtiva da CDHU.

8. BIBLIOGRAFIA

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo. *Pró-Lar Autoconstrução – Demanda Geral*. Manual do Programa. Documento interno. São Paulo, dezembro de 2003.

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo. *Relatório de Atividades – Gestão 2003-2004*. São Paulo, s/d.

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo. *Relatório de Acompanhamento da Atuação do Programa Autoconstrução*. Documento interno. São Paulo, dezembro de 2004.

- COBB, Roger W. and ELDER, Charles D. Issues and agendas. In: THEODOULOU, Stella and CAHN, Matthew A. *Public policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995.
- FSEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. *Diagnóstico das Condições Habitacionais no Estado de São Paulo*, 2002.
- LAMOUNIER, Bolivar. *Análise de políticas públicas: quadro teórico-metodológico de referência*. (texto digitado). São Paulo, s/d.
- LINDBLOM, Charles. *O processo de decisão política*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981.
- MAJONE, Giandomenico and WILDAVSKY, Aaron. Implementation as Evolution. In THEODOULOU, Stella Z. and CAHN, Matthew A. *Public policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995.
- SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS DA FAZENDA. *Relatório de Avaliação nº 382/2004*, mimeo. São Paulo, 28 de dezembro de 2004.
- VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *RAP. Revista de Administração Pública*. v.30, n.2, p.5-43, mar.abr., 1996.

ⁱ Distingue-se esta agenda daquela pelos autores denominada de agenda sistêmica da controvérsia política que consiste na conjunto de todas as questões percebidas pelos membros da comunidade política como merecedoras da atenção pública e como detentoras de problemas que legitimem o envolvimento da autoridade governamental. A agenda institucional, governamental ou formal é definida como o conjunto de itens colocados explicitamente para a consideração séria e ativa dos decisores autorizados.

ⁱⁱ Reduzindo a análise de Bolívar Lamounier ao universo do nosso problema, pode-se considerar o Estado como instituição ao qual corresponde a própria CDHU e a ela aplicar a deficiência do tratamento político atribuído às decisões tomadas no seu interior.

ⁱⁱⁱ Não que consenso e comprometimento não sejam importantes mas eles, por si só, são insuficientes para explicar o sucesso na implementação de uma política pública.

^{iv} O aporte de recursos do ICMS para a CDHU foi em média, nos últimos anos, da ordem de R\$600 milhões/ano. A lei 6.556/89, que entrou em vigor em 1990, vem sendo reeditada anualmente para garantir a alocação dos recursos para a produção habitacional, e seu repasse é feito na proporção de 75% para o Governo do Estado (CDHU) e 25% distribuídos entre todos os municípios de acordo com sua contribuição na arrecadação do ICMS.

^v RMSP – Região Metropolitana de São Paulo com 39 municípios e cerca de 17,5 milhões de habitantes; RMBS – Região Metropolitana da Baixada Santista com 9 municípios e cerca de 1,4 milhões de habitantes, e RMC – Região Metropolitana de Campinas com 19 municípios e cerca de 2,3 milhões habitantes.

^{vi} A estimativa do “déficit habitacional ampliado” foi desenvolvido pela Gerência de Pesquisa Social da SPE/CDHU, com base nos estudos da FSEADE/IBGE - 2002.

^{vii} Convênio com as Prefeituras Municipais cuja contrapartida das mesmas resumia-se à doação do terreno.

^{viii} “**Demanda Geral**”: população demandatária de atendimento habitacional de interesse social, com renda familiar entre 1 a 10 salários mínimos que pode candidatar-se à aquisição das unidades habitacionais produzidas pela CDHU, ofertadas por meio de inscrição convocada por edital público e sorteadas em evento público. Difere da chamada “demanda fechada” ou grupo alvo fechado, que constitui grupo de famílias a ser atendido em situações específicas em Programas de Autoconstrução ou Mutirão Associativo, ou ainda em intervenções de urbanização de assentamentos irregulares, desfavelamento ou atendimento a situações de risco.

^{ix} A CDHU, executor do Convênio, consulta a sua Gerência de Pesquisa Social, que estima em cada município do Estado a real necessidade de atendimento habitacional.

^x São as redes de água, esgoto e energia elétrica, inclusive o tratamento de esgoto quando necessário, colocação de guias, sarjetas e drenagem.

^{xi} O regulamento de obras é documento aprovado em Assembléia realizada pela Prefeitura Municipal com os beneficiários no momento do início da obra.

^{xii} Esse valor corresponde à somatória dos valores dos itens que compõem a cesta de materiais necessários para a construção da tipologia da unidade previamente estabelecida no projeto.

^x A Secretaria da Habitação dispõe de recursos advindos da Loteria da Habitação, uma modalidade específica de Loteria com receita destinada à Secretaria Estadual, que totalizam, em média, um montante anual da ordem de R\$ 5 milhões que são destinados para realização de obras, principalmente de infra-estrutura urbana, nos municípios paulistas.

^{xiv} Pesquisa realizada pelo Departamento de Controle e Avaliação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, em seu Relatório de Avaliação nº 382/2004 de 28 de dezembro de 2004, avaliou o Programa Pró-Lar Autoconstrução no período de 02/01/2004 a 30/09/2004.

^{xv} Um corte no orçamento realizado pela Secretaria da Fazenda, como o ocorrido na CDHU em 2003, pode obrigar o tomador de decisão a redimensionar metas e redistribuir a alocação de recursos de forma criativa com o objetivo de não comprometer os compromissos assumidos.