

Universidade de São Paulo  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Curso de Pós-Graduação

FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do  
Estado de São Paulo

## **Política Habitacional no Estado de São Paulo:**

Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento  
Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU

Dissertação apresentada como requisito à obtenção do grau de  
Mestre em Arquitetura e Urbanismo no curso de  
Pós-Graduação em Estruturas Ambientais Urbanas da  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
da Universidade de São Paulo

aluna: Luciana de Oliveira Royer  
orientador: Prof. Dr. Jorge Hajime Oseki

SÃO PAULO

2002

Dedico meu trabalho à população que luta incansavelmente pela efetivação do direito à moradia e aos profissionais que lutam pela implementação de políticas públicas como parte da transformação social em um país crivado de desigualdades;

e especialmente à Maria Vitória e ao Luís Fernando.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço da todos que contribuíram ao longo dos anos de realização da pesquisa e da dissertação, direta ou indiretamente. Ao professor orientador Jorge Hajime Oseki, pela paciência e rigor e também pela amizade; aos professores doutores Ermínia Maricato, Maria Lúcia Reffinetti Martins, Khaled Ghoubar, Reginaldo Ronconi, pelo acompanhamento durante o período da pós-graduação, e principalmente pela amizade e atenção, na qual também incluo o professor doutor Nabil Bonduki; também aos professores doutores Leda Paulani e Fernando Haddad; à FAPESP que me concedeu a bolsa para a realização da pesquisa; aos funcionários da CDHU pela atenção e diligência, especialmente ao Márcio Penteado e Reynaldo Cué, e aos que gentilmente me concederam entrevista; ao sr. Pedro Paulo Martoni Branco, ex-presidente da CDH, pela entrevista concedida; a todos os funcionários do Centro de Documentação Técnica da CDHU, especialmente à Teresa Trevas pela disponibilidade; aos funcionários da Pós-Graduação da FAUUSP, bem como da biblioteca e do Departamento de Tecnologia; aos colegas das assessorias técnicas, especialmente a Passo, Ana Cláudia e Dânia, a Usina, Joana, João Marcos, Vagner e Pedro, e a Teto, Augusto, Awny e Hélio; aos membros das Associações Comunitárias que pacientemente me concederam entrevista, Nilda, Leacir e Ribamar; à Evaniza e Gutemberg, pela atenção com a recalcitrante pesquisadora; à toda assessoria do gabinete do vereador Nabil Bonduki; ao deputado Paulo Teixeira, pela entrevista concedida gentilmente; aos colegas de HABI que suportaram e entenderam a ausência em momentos importantes, especialmente a Gisela Mori e à Coordenadoria de Participação Popular; aos amigos e companheiros de trabalho do LABHAB, Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP, pela amizade e apoio constantes; aos amigos, que colaboraram muito, em diversos momentos e cada um de sua maneira, agradecendo a todos e especialmente a Adriana Moreira, Adriana Sá, Alexandre Hodapp, Ana Paula Tanaka, Ângela Amaral, Bia Kara José, Carolina Lefevre, Carlos Haag, Catherine Vieira, Estela Aranha, José Carlos Massonetto, José Carlos Gomes Alves, Maria do Rosário Ramalho, Maria Eugênia Afonso, Michiko Shiroma, Roberto Moura, Roberto Rocco, Rosangela Dias Paz; Rossella Rosseto, Silvia e Alexandre Fix, Tomás Moreira; especialmente à Mariana Fix, Patryck Carvalho e Pedro Arantes; e especialmente ainda à Roberta Asse e Walter Moreira; ao Sr. Edwino e D. Maria José, à Bia, Marco e Lê que, amorosamente, compreenderam a ausência e auxiliaram muitíssimo, incluindo aí Josenilda; e, por fim, agradecer principalmente à Maria Vitória, pelo amor e pela enorme compreensão, rara em sua idade, e ao Luís Fernando, pelo sincero e verdadeiro companheirismo.

# SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS .....	i
LISTA DE GRÁFICOS .....	iii
LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	iv
RESUMO.....	viii
ABSTRACT .....	ix
APRESENTAÇÃO.....	1
<b>CAPÍTULO 1 – Notas sobre o desenvolvimento da Política Habitacional: do BNH à nova agenda de reformas dos anos 90 .....</b>	<b>7</b>
<b>I. A estratégia conservadora: 1964/85 .....</b>	<b>8</b>
1. Programa Profilurb – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados .....	13
2. Programa Promorar – Programa de Erradicação de Subabitação .....	14
3. Programa João-de-Barro .....	15
<b>II. A Nova República .....</b>	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO 2 – A autonomização da política habitacional no Estado de São Paulo: da CECAP à CDH .....</b>	<b>34</b>
<b>I. CECAP e CODESPAULO: a experiência de 1949 a 1982 .....</b>	<b>35</b>
<b>II. A CDH, Companhia de Desenvolvimento         Habitacional de São Paulo e a Nova República .....</b>	<b>38</b>
<b>III. A Nova CDH e os princípios de descentralização         e participação do governo Montoro .....</b>	<b>40</b>
1. O Programa Municipal de Habitação – PMH.....	43
<b>CAPÍTULO 3 – A CDHU, o ICMS e a dinamização da política habitacional no Estado de São Paulo.....</b>	<b>52</b>

<b>CAPÍTULO 4 – A CDHU e a reforma gerencial do Estado .....</b>	<b>75</b>
<b>I. QUALIHAB.....</b>	<b>92</b>
<b>II. Mutirão .....</b>	<b>103</b>
<b>CAPÍTULO 5 – Principais programas e projetos especiais desenvolvidos pela CDHU no período 1986 a 2000 .....</b>	<b>117</b>
<b>I. PROGRAMAS PRINCIPAIS.....</b>	<b>121</b>
1. PMH .....	122
2. Empreitada Global/SH1 .....	123
3. Empreitada Global/SH2 .....	125
4. Empreitada Global/SH3 .....	127
5. Empreitada Global/SH4 .....	129
6. Programa Chamamento Empresarial/ Programa Empreitada Integral.....	130
7. Programa Mutirão .....	132
8. Programa Habiteto.....	134
9. Programa Sonho Meu .....	135
10. Empreitada Global .....	135
<b>II. PROGRAMAS/PROJETOS ESPECIAIS .....</b>	<b>136</b>
1. Projetos Especiais - Gestão Montoro .....	136
1. Projetos Especiais – Gestão Quércia .....	140
1. Projetos Especiais – Gestão Fleury .....	141
1. Projetos Especiais – Gestão Covas.....	146
<b>III. UNIDADES HABITACIONAIS COMERCIALIZADAS .....</b>	<b>153</b>
<b>IV. CONCLUSÃO.....</b>	<b>160</b>
<b>V. APENDICE AO CAPÍTULO 5.....</b>	<b>162</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>177</b>
<b>ENTREVISTAS REALIZADAS.....</b>	<b>183</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>187</b>

A Paz vem de Deus,  
mas a terra e o teto são  
conquistas do Homem.

**ALMUL**

## LISTA DE TABELAS

**TABELA 1** > Programas habitacionais do SFH/BNH desenvolvidos entre 1964 e julho de 1985

**TABELA 2** > Números de financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH/BNH entre 1964 e julho de 1986

**TABELA 3** > Números de financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH/BNH por ano entre 1980 e 1986

**TABELA 4** > Indicadores sobre a evolução do gasto federal para habitação no Brasil 1980-1987

**TABELA 5** > Aplicações do FGTS entre 1995 e 1998

**TABELA 6** > Financiamentos habitacionais concedidos no SFH: unidades habitacionais contratadas e valores

**TABELA 7** > Ano de comercialização das unidades habitacionais segundo origem de recursos utilizados - 1967 a 1989 - CECAP/CODESPAULO/CDH

**TABELA 8** > Valor de investimento anual por fonte de recursos - CDH 1977 a 1988

**TABELA 9** > Evolução dos valores de venda das unidades habitacionais relativas às COHABs no período 1972 a 1987

**TABELA 10** > Investimentos da CDHU segundo fontes de recursos (valores em VRF ano)

**TABELA 11** > Oferta habitacional da CDHU por programas - 1986 a 2000

**TABELA 12** > Recursos para investimento: evolução dos recursos por fonte 1990 a 1996 (valores em US\$)

**TABELA 13** > Evolução do aumento de capital da CDHU de 1996 a 2000

**TABELA 14** > Custos médios unitários projetados de produção por programa / 1996

**TABELA 15** > Oferta habitacional PMH / 1986 a 2000

**TABELA 16** > Oferta habitacional SH1 / 1986 a 2000

**TABELA 17** > Oferta habitacional SH2 / 1986 a 2000

**TABELA 18** > Oferta habitacional SH3 / 1986 a 2000

**TABELA 19** > Oferta habitacional SH4 / 1986 a 2000

**TABELA 20** > Oferta habitacional em Empreitada Integral / 1986 a 2000

**TABELA 21** > Oferta habitacional MUTIRÃO / 1986 a 2000

**TABELA 22** > Oferta habitacional HABITETO / 1986 a 2000

**TABELA 23** > A evolução da oferta habitacional da CDHU / 1986-2000

**TABELA 24** > Distribuição da população nas Gerências de Ação Regional e participação da população na oferta habitacional da CDHU de 1986 a 2000



## LISTA DE GRÁFICOS

**GRÁFICO 1** > Evolução da arrecadação do ICMS nos municípios paulistas de 1990 a 1999

**GRÁFICO 2** > Oferta habitacional da CDHU por programa de 1986 a 2000

**GRÁFICO 3** > Evolução da oferta habitacional da CDHU de 1986 a 2000

**GRÁFICO 4** > Distribuição da população nas Gerências de Ação Regional e participação da população na oferta habitacional da CDHU de 1986 a 2000

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURA 01

Reprodução da capa da publicação feita pela CDH em 1986 como parte da divulgação da política habitacional da Companhia.

### FIGURA 02

Reprodução da capa do caderno de divulgação do PMH.

### FIGURA 03

Foto retirada do documento *CDH. Habitação Popular, um programa democrático. 1986.p.51*, referente a conjunto do PMH no município de Serra Azul.

### FIGURA 04

Foto retirada do documento *CDH. Habitação Popular, um programa democrático. 1986.p.47*, referente ao trabalho de mutirantes em São Bernardo do Campo.

### FIGURA 05

Foto retirada do documento *CDH. Habitação Popular, um programa democrático. 1986. p.32*, referente a conjunto do PMH no município de Lençóis Paulistas.

### FIGURA 06

Foto e reprodução de página interna do documento *CDH. São Paulo, Habitação para todos. 1988, p.28/29*, referente ao conjunto habitacional Jova Rural, no município de São Paulo.

### FIGURA 07

Foto retirada do documento *CDH. São Paulo, Habitação para todos. 1988, p.40*, referente ao conjunto habitacional Águia de Haia no município de São Paulo.

### FIGURA 08

Reprodução de projeto arquitetônico utilizado na maioria das unidades térreas do programa SH1 e SH2 retirado de *CDH. Programa Habitacional do Interior, Manual de Procedimentos. 1987*.

### FIGURA 09

Reprodução de capa da publicação feita pela CDHU em 1990: *CDHU. Habitação e Obras Públicas. 1990*

**FIGURA 10**

Foto do conjunto habitacional COPROMO no município de Osasco.

**FIGURA 11**

Foto retirada do documento *CDHU. Casa própria para o trabalhador. 1993* referente a conjunto habitacional em Auriflama.

**FIGURA 12**

Reprodução de página interna do documento *GESP. Você Sabia? 4 anos de governo 1995-1998, p.19.*

**FIGURA 13**

Reprodução de página interna do documento *CDHU. Relatório de Atividades 1995/1996. 1996, p. 49.*

**FIGURA 14**

Reprodução de página interna do documento *CDHU. Relatório de Atividades 1995/1996. 1996, p.47.*

**FIGURA 15**

Reprodução do documento *CDHU. Informativo Morar, ns. 02-04, 1996-1997.*

**FIGURA 16**

Reprodução de página interna do documento *CDHU. Relatório de Atividades 1995/1996. 1996, p.21.*

**FIGURA 17**

Reprodução de página interna do documento *CDHU. Informativo Morar, n.06, 1997.*

**FIGURA 18**

Foto do mutirão Juta Nova Esperança, no município de São Paulo.

**FIGURA 19**

Reprodução de página interna do documento *CDHU. Habitação como prioridade social. 2000. p.18, relativa ao Programa Paulista de Mutirão.*

**FIGURA 20**

Reprodução de página interna do documento *CDH. Habitação Popular, um programa democrático. 1986. p. 58*, relativa a conjunto habitacional em Terra Roxa

**FIGURA 21**

Reprodução de página interna do documento *CDHU. Relatório da Administração 1989. 1989, p.13*, relativa a conjunto habitacional em Santo André.

**FIGURA 22**

Reprodução de página interna do documento *CDHU. Casa própria para o trabalhador. 1993.*

**FIGURA 23**

Reprodução de página interna do documento *CDHU. Casa própria para o trabalhador. 1993.*

**FIGURA 24**

Reprodução de página interna do documento *CDHU. 1990, o ano da habitação em São Paulo. 1991.*

**FIGURA 25**

Reprodução de página interna do documento *CDHU. Relatório de Atividades 1995/1996. 1996, p.09*, relativa a conjunto habitacional em Jundiaí.

**FIGURA 26**

Reprodução de página interna do documento *CDHU. Relatório de Atividades 1995/1996. 1996, p.24*, relativa a conjunto habitacional em Mauá.

**FIGURA 27**

Reprodução de página interna do documento *CDHU. Construção de 67.924 unidades habitacionais. 1998, p. 354.*, relativa a conjunto habitacional em Sumaré.

**FIGURA 28**

Foto do conjunto habitacional Sanko Diadema F, em Diadema.

**FIGURA 29**

Reprodução de página interna do documento *CDHU. Habitação como prioridade social. 2000. p.18*, relativa ao Programa Paulista de Mutirão.

**FIGURA 30**

Reprodução de página interna do documento *CDHU. Relatório de Atividades 1995/1996. 1996, p.28*, relativa ao programa Habiteto.

**FIGURA 31**

Reprodução de capa de publicação feita em conjunto pela CDH e pelo IPT, *CDH/IPT. Vivendo nos Bairros Cota. 1986*.

**FIGURA 32**

Reprodução de página interna do documento *CDHU. Relatório de Atividades 1995/1996. 1996. p.14*, relativa conjunto habitacional em Francisco Morato

## RESUMO

A presente dissertação tem como objeto de estudo a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo. Articulando a análise da estrutura administrativa da empresa e dos projetos implementados com o desenvolvimento da política habitacional no país, a investigação procura compreender, a partir da evolução institucional da empresa, o desenvolvimento da política pública de habitação no Estado de São Paulo. A partir da década de 80, com a crise do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional de Habitação, as políticas habitacionais desenvolvidas pelos estados ganharam maior relevo. No Estado de São Paulo, o movimento de autonomização da política habitacional pode ser claramente observado no estudo da evolução da política pública nos anos 80, em especial no desenvolvimento da CDHU. Estudar a CDHU e seu desenvolvimento histórico representa um esforço de compreensão da política habitacional implementada no país a partir do golpe de 1964, de suas implicações e de sua permanência.

## **ABSTRACT**

The aim of this dissertation is to study the Company of Housing and Urban Development of the State of São Paulo – CDHU. By articulating an analysis of its administrative structure and the projects it implemented with the development of the housing policy in the country, the investigation tried to understand, on the base of the institutional evolution of the Company, the development of public housing policy in the State of São Paulo. Since the 80s, with the crisis of the Housing Financial System and the National Housing Bank, housing policies in the states gained growing importance. In the State of São Paulo the autonomization movement of the housing policy may be clearly seen in the survey of the public policy evolution in the 80s, particularly the development of CDHU. To investigate the CDHU and its historical development represents an attempt to understand the housing policy implemented in the country since the 1964 coup d'état, its implications and persistence.

# apresentação

Política Habitacional no Estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU

Luciana de Oliveira Royer



A presente dissertação tem como objeto de estudo a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo. Articulando a análise da estrutura administrativa da empresa e dos projetos implementados com o desenvolvimento da política habitacional no país, a investigação procura compreender, a partir da evolução institucional da empresa, o desenvolvimento da política pública de habitação no Estado de São Paulo.

A partir da década de 80, com a crise do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional de Habitação, as políticas habitacionais desenvolvidas pelos estados ganharam maior relevo. Na medida em que o sistema montado no bojo do golpe de 1964 passou a apresentar sinais de fraqueza, as despesas com a promoção de políticas habitacionais foram gradativamente transferidas às entidades subnacionais, movimento que se consolidou com a Constituição de 1988 e com a maior autonomia financeira conferida a Estados e municípios na nova ordem constitucional.

No Estado de São Paulo, o movimento de autonomização da política habitacional pode ser claramente observado no estudo da evolução da política pública nos anos 80, em especial no desenvolvimento da companhia responsável pela execução de suas políticas de habitação – a CDHU.

Criada em 1949 como uma autarquia, a estrutura da administração indireta responsável pela política habitacional no Estado de São Paulo passou por diversos processos de transformação até chegar ao atual estágio de desenvolvimento. Conforme demonstram os últimos balanços patrimoniais publicados e alardeiam os documentos oficiais do Estado, a CDHU é hoje uma das maiores companhias habitacionais do mundo, com orçamento maior do que o de muitos Estados e municípios brasileiros.

Estudar a política de habitação no Estado de São Paulo na segunda metade do século XX significa, pois, estudar o desenvolvimento da CDHU e sua relação com os modelos de intervenção estatal na área habitacional. Mais do que isso, estudar a CDHU e seu desenvolvimento histórico representa um esforço de compreen-

<sup>1</sup> Fagnani, analisando os momentos de intervenção estatal nas políticas sociais no Brasil, atribui ao período 1964/85 a implementação de uma estratégia conservadora, “caracterizada pelos seguintes traços estruturais: regressividade dos mecanismos de financiamento; centralização do processo decisório; privatização do espaço público; expansão da cobertura e reduzido caráter redistributivo”. FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Economia e Sociedade – Revista do Instituto de Economia da Unicamp**. v.13, p. 155, dez 1999.

são da política habitacional implementada no país a partir do golpe de 1964 e de suas implicações.

Para isso, é importante considerar a política de habitação que emerge com o reformismo conservador dos militares no poder. A estratégia conservadora<sup>1</sup> e o processo de modernização excludente<sup>2</sup> vão marcar decisivamente a constituição da empresa, não sendo possível compreender a evolução da moldura institucional da companhia sem atentar para as raízes da “moderna” política habitacional brasileira que, apesar de todos os diagnósticos e críticas, sobrevivem à rápida transformação da empresa a partir dos anos 80 e a sua conformação atual.

No primeiro capítulo da presente dissertação, antes de proceder à investigação do desenvolvimento da Companhia, empreende-se um excuro histórico da questão habitacional no país, evidenciando os aspectos mais relevantes para a compreensão da política estadual que ganha força na década de 80. Mais do que retomar o extenso debate sobre o modelo SFH/BNH, objeto de inúmeros estudos e discussões, pretende-se explorar as notas constitutivas desse sistema e sua repercussão nas políticas de habitação desenvolvidas a partir daí.

Recuperando as principais críticas formuladas contra o modelo, pretende-se destacar, como ponto de inflexão na análise, um duplo aspecto, que envolve a questão habitacional a partir de 1964 e que acompanha sua evolução: por um lado, os modelos de regulação e de políticas públicas habitacionais tiveram, como papel preponderante, a acumulação privada de capital e o estímulo à criação de um setor privado de construção civil. Por outro, atuaram na linha da legitimação das políticas de governo, ora como estratégia de legitimação do regime autoritário e de contenção das demandas sociais, ora incorporando o discurso da universalização do direito e do acesso à cidadania.

Assim, a compreensão da questão habitacional, do desenvolvimento da política no Estado de São Paulo e da evolução da CDHU toma como referência a conjugação desses dois aspectos e a forma como acompanham tais fatores. Não se pre-

<sup>2</sup> Conceito desenvolvido por Ermínia Maricato principalmente em MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo – desigualdade, ilegalidade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

tende realizar simplesmente um panorama histórico da questão habitacional, mas sim realçar a manifestação daquelas notas no transcorrer do tempo.

Entendido o caráter do modelo do pós-64, retomam-se as principais críticas apresentadas ao modelo do SFH/BNH, bem como as razões de sua crise e do seu ocaso, em meados da década de 80. Destacam-se, então, a Nova República e as políticas que tencionavam corrigir os equívocos atribuídos às políticas públicas do regime militar.

Nesse ponto, verifica-se uma tendência no movimento da política habitacional, a partir do diagnóstico do erro ou falência do modelo anterior, calcada na tentativa de correção desses equívocos. Isso justifica a periodização feita, a partir da proposta de Fagnani<sup>3</sup> e Arretche e Nahas de Carvalho<sup>4</sup> que, antes de demarcarem fases bem distintas no tratamento da questão, realçam um modelo imune a transformações estruturais. As críticas tecidas ao modelo do regime autoritário, ao contrário de representar ou implicar qualquer ruptura, vão produzir políticas habitacionais que acabam por reiterar as críticas que motivaram a reforma do sistema, de modo que, apesar de extinto em 1986, o SFH/BNH permanecerá como matriz de política de habitação no país.

Contextualizadas as reformas da Nova República, segue-se a apresentação da evolução geral da política de habitação, passando pelas experiências do governo de Collor de Melo e de seu sucessor, Itamar Franco, as quais culminam no processo de modernização proposto pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que se torna hegemônico a partir de 1994. Também aqui, salienta-se a tendência já assinalada: apesar de diagnósticos bem feitos das vicissitudes do sistema, as propostas de correção não rompem a sua estrutura, gênese da maior parte dos equívocos da política habitacional. Assim, apesar de aparentarem ruptura com o modelo anterior, as reformas implementadas mantêm sua estrutura, de forma que no modelo mais atualizado é sempre possível verificar os traços constitutivos do modelo pioneiro. Enfim, o que se sugere e se pretende comprovar no presen-

<sup>3</sup> Fagnani, op cit. p.156

<sup>4</sup> ARRETCHE, Marta; CARVALHO, Sônia Nahas de. **São Paulo: A política habitacional nos anos 90.** Campinas: Universidade Estadual de Campinas. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP, 1990 (Caderno de Pesquisa n.18).

te trabalho é que o modelo de modernização apresentado pelos governos do PSDB não rompe com a política habitacional do pós-64, mas constitui um exaurimento daquele modelo primitivo.

Feita essa caracterização geral da evolução da política habitacional no Brasil, o Capítulo II trata do governo Franco Montoro, iniciando a abordagem da política habitacional no Estado de São Paulo. E, relevando o contexto histórico, aborda as principais questões da Nova República, entre elas a da autonomização das políticas públicas das entidades subnacionais e a da reivindicação de um novo federalismo fiscal. Na linha “descentralização e participação”, que marca o primeiro governo democrático do Estado de São Paulo, são apresentados o PMH, Plano Municipal de Habitação, e as articulações entre as políticas públicas estaduais, a Companhia e o sistema SFH/BNH.

Em continuidade à abordagem da política habitacional no Estado de São Paulo, o Capítulo III apresenta a fase de crescimento da Companhia, a partir da autonomia financeira garantida pela Constituição da República de 1988 e por um novo marco legal no tratamento da questão no Estado. Tal marco vai ser estabelecido na gestão Orestes Quécia, sucessor de Montoro e responsável pela continuidade do PMDB à frente do governo: a vinculação do adicional do ICMS para habitação popular, na forma de recursos financeiros para a CDHU. Ao vincular o principal tributo do Estado ao desenvolvimento de políticas habitacionais, o governo estadual demarca uma das características da política de habitação nos anos 80: a participação de recursos do tesouro estadual para o financiamento da habitação. A existência de uma fonte financeira estável vai possibilitar um avanço exponencial das atividades da Companhia, sendo o combate ao déficit habitacional uma das marcas da política do período.

É importante destacar que, no período estudado no Capítulo III, ocorrem as mudanças institucionais necessárias para elevar a CDHU à condição de maior empresa habitacional da América Latina. Mesmo sem a ocorrência de rupturas, há um

divisor de águas no estabelecimento desse fundo de financiamento, sendo inegável a transformação operada na Companhia a partir do final da década de 80.

O Capítulo IV apresenta as mudanças realizadas a partir de 1995, com a ascensão do PSDB ao governo paulista – mudanças importantes na configuração da empresa, com forte discurso de modernização, que não enfrentam, no entanto, as principais questões opostas à política tradicional da Companhia. No estudo do modelo implementado, fica patente a sua filiação àquele modelo primitivo, bem como o “mais do mesmo” como nota característica de sua constituição. Além disso, a nova agenda de reformas dos anos 90 vai impor um novo relacionamento com o setor produtivo, com destaque para o setor financeiro, e uma nova política de investimento, caracterizada pela contenção do déficit público e pelas restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No Capítulo V, após a apresentação da evolução geral da política habitacional no país e do desenvolvimento da política no Estado de São Paulo, apresenta-se uma evolução histórica dos projetos desenvolvidos pela Companhia nos últimos 20 anos. Tal capítulo se justifica pela estreita interface existente entre conjuntura econômica, arcabouço institucional e modelo de política, por um lado, e, por outro, os programas desenvolvidos pela Companhia, destacando-se a característica do investimento, o público-alvo, o projeto arquitetônico e urbanístico e as formas de financiamento. Além do caráter exemplificativo, o Capítulo V tem o intuito de apresentar a história da Companhia e a evolução da questão habitacional por meio dos programas desenvolvidos, tornando mais críticas as tradicionais apresentações dos projetos na forma de fichas e tabelas.

Por fim, o último capítulo trata das conclusões alcançadas a partir da análise do objeto de estudo da presente dissertação. Mais do que comprovar qualquer tese sugerida no desenvolvimento do trabalho, pretende-se pontuar as principais questões analisadas, evidenciando o objeto da dissertação em sua completude e sugerindo hipóteses de natureza especulativa.

# capítulo 1

Notas sobre o desenvolvimento da  
política habitacional brasileira:  
do BNH à nova agenda de reformas dos anos 90

A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU – costuma ser apresentada como uma das maiores companhias habitacionais do mundo<sup>1</sup>. Organizada sob os modernos paradigmas da administração, a empresa registra números que demonstram eficiência, tendo comercializado, de 1986 a 2000, 248.887 unidades habitacionais<sup>2</sup>. Porém, por trás da face de moderna empresa pública, tanto sua estrutura institucional como o desenvolvimento de seus projetos deixam transparecer as marcas do processo de formação, em especial a filiação da política da Companhia ao modelo SFH/BNH do pós-64 e uma controversa concepção de provisão pública de habitação.

Assim, o estudo da CDHU como agente promotora de políticas públicas no Estado de São Paulo pressupõe necessariamente a compreensão do desenvolvimento da política habitacional brasileira nos últimos 50 anos, do BNH ao Estado gerencial, da ditadura militar ao governo de Fernando Henrique Cardoso.

O ponto inicial de reflexão são as políticas implementadas a partir do golpe de 64. Os antecedentes históricos não foram desprezados, notadamente as experiências da era Vargas. Porém, como marco de estudo, o período pós-64 inaugurou uma nova fase de intervenção estatal nas políticas sociais brasileiras. No setor habitacional, a criação do SFH/BNH representou um divisor de águas na evolução da matéria, com grande influência na constituição da empresa estatal objeto desta dissertação.

A estratégia de reformas do governo militar marcou decisivamente a evolução da CDHU, sendo impossível compreender seu *modus operandi* sem atentar para os traços estruturais das políticas públicas a partir de 1964.

## I. A estratégia conservadora: 1964/85<sup>3</sup>

A literatura que aborda a formulação e a implementação das políticas públicas e programas habitacionais a partir de 1964 é extensa e consolidada. Estudos com enfoque no Sistema Financeiro da Habitação – SFH, e seu principal agente, o BNH, tornaram-se paradigmáticos e, na maioria, analisaram a política e os programas habitacionais por meio de grandes panoramas, ora usando indicadores gerais de desempenho, contrapondo metas e resultados, ora avaliando sua eficiência pelo cotejo da demanda habitacional com os números alcançados pelos

<sup>1</sup> Apresentação da escala de atuação da Companhia em seu endereço eletrônico na rede mundial de computadores, a internet (<http://www.cdhu.sp.gov.br/http/indexhtm.htm>)

<sup>2</sup> SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição na primeira década 1986-2000**. São Paulo: CDHU, fev 2001.

<sup>3</sup> FAGNANI, Eduardo. op. cit., p. 155.

programas em nível federal<sup>4</sup>. Além desses aspectos mais amplos, outros recortes foram estudados, com particular destaque para as análises do contexto político e econômico em que se deram a construção e a sustentação do sistema e também dos programas ditos reformistas da chamada última fase do BNH<sup>5</sup>.

Neste grupo, destaca-se o trabalho de Gabriel Bolaffi<sup>6</sup>, autor importante no que se refere ao sistema SFH/BNH, que examinou o Plano Nacional de Habitação e a viabilidade, política e econômica, de consecução real dos seus objetivos expressos, principalmente o de atender a demanda da menor faixa de renda. Propondo-se também a analisar os principais objetivos do BNH, a curto e a médio prazo, Bolaffi considerou o sistema à luz da distribuição de renda da população, tomando como referência três pesquisas de campo nas quais observou a situação econômica dos mutuários, suas características socioeconômicas e seu comportamento em relação ao pagamento das prestações.

Investigando as linhas gerais do Plano e do BNH<sup>7</sup>, Bolaffi chegou à conclusão de que o BNH produziu “alguns efeitos nada inócuos mas radicalmente contraditórios com os seus propósitos manifestos” e que pela orientação de “transmitir todas as suas funções para a iniciativa privada”, o BNH, “de poderosa alavanca para a elevação do nível de vida das populações urbanas que poderia ter sido (...) se transforma num funil por meio do qual os recursos do FGTS (...) são drenados para o setor privado para alimentar o mecanismo da acumulação”<sup>8</sup>.

Além de Bolaffi, Azevedo e Andrade<sup>9</sup> estão entre os poucos autores que se propuseram a avaliar criticamente a política do sistema, de acordo com o enfoque destacado. Tomaram como parâmetro a avaliação de metas e objetivos, e buscaram compreender o processo de formulação de uma política pública, desde a situação-problema que lhe dá origem ao papel que vai desempenhar, passando pe-

<sup>4</sup> ANDRADE, Luis Aureliano. Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política. **Revista Estudos CEBRAP**. v.18, p.117-148, out./dez., 1976.

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Revista Espaço e Debates**, São Paulo, v. 31, p. 21-36, 1990.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n.22, p.107-119, out./dez., 1988.

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

<sup>5</sup> A divisão em fases da produção do BNH é apresentada por vários autores. Adotamos a divisão conduzida por VALLADARES, Lícia (org.). **Repensando a Habitação no Brasil**, Rio de Janeiro: IUPERJ/Zahar, 1982 e SACHS, Céline. **São Paulo: Políticas Públicas e Habitação Popular**. São Paulo: EDUSP, 1999.

<sup>6</sup> BOLLAFI, Gabriel. **Aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação**. Tese (Doutorado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1972.

<sup>7</sup> Plano Nacional da Habitação Popular, lançado em 1973, e que pretendia eliminar o déficit habitacional para as famílias com renda entre um e três salários mínimos. O funcionamento do Plano, no entanto, mostrou que a maioria das unidades habitacionais produzidas foram rapidamente absorvidas pela demanda que conseguia suportar as prestações de um financiamento, famílias cuja renda ultrapassava os cinco salários mínimos.

<sup>8</sup> BOLLAFI, op.cit., p. 51-52.

<sup>9</sup> AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis Aureliano, G. **Habitação e Poder, da Fundação da Casa Popular ao BNH**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.



la verificação dos interesses em disputa e pela função de seus articuladores. Estudando a Fundação da Casa Popular<sup>10</sup> e o Banco Nacional de Habitação, mostraram a clara opção da política governamental por soluções empresariais, que privilegiavam aspectos financeiros, em detrimento de políticas efetivas de resposta à demanda social.

Da análise desses autores, desponta uma das principais constatações sobre a política habitacional do pós-64: o modelo do SFH/BNH, mais do que planejar e executar políticas públicas de universalização do direito à habitação, tinha como papel preponderante a acumulação privada de setores da economia envolvidos com a produção habitacional.

A solução empresarial e o conseqüente mecanismo de acumulação do setor privado a partir do fundo público acabaram por influenciar decisivamente os programas desenvolvidos no sistema. Ao alicerçar a política pública de habitação no setor privado, os recursos alocados para a provisão habitacional foram em grande parte absorvidos pelos agentes privados alojados no sistema, seja na produção de unidades, seja na política de financiamento e crédito.

A apropriação do fundo público destinado à política habitacional e urbana foi a tônica do modelo implementado no pós-64. Em grande medida, o mecanismo de articulação de agentes públicos e privados na constituição do sistema consolidou-se como nota característica da “moderna” política habitacional brasileira, sobrevivendo à desarticulação do modelo na década de 80.

Em linhas gerais, a política habitacional desenvolvida a partir desse período pode ser compreendida sob dois aspectos: atendimento da demanda habitacional e das reivindicações por moradia e atendimento da demanda do capital, pelo oferecimento de parcela do fundo público à dinamização de setores da iniciativa privada.

Assim, no período pós-64, diante da necessidade de pacificação social e legitimação do governo autoritário, a política habitacional oferecia resposta a um problema que acompanhava a urbanização do país; por outro lado, representava clara intervenção do Estado na reprodução econômica, favorecendo setores da economia ao disponibilizar parte do fundo público para a execução de programas e obras.

<sup>10</sup> A Fundação da Casa Popular foi o primeiro órgão federal criado para tratar da produção habitacional como questão a ser enfrentada pelo Estado. Criada em 1946, foi extinta em 1964 tendo produzido 16.964 unidades habitacionais distribuídas em 143 conjuntos, resultado pífio perto do desempenho dos Institutos de Aposentadoria e Previdência que, a princípio, não haviam sido criados para produção de unidades habitacionais. Segundo Nabil Bonduki, em seu livro *Origens da habitação social no Brasil*, “a trajetória da Fundação da Casa Popular e, de maneira geral, a produção estatal de moradias, mostram que, no Brasil, a questão nunca esteve no centro das preocupações dos governos populistas.” BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998, p.115

Esse duplo aspecto constituiu o cerne do sistema então embrionário, permanecendo durante seu desenvolvimento e influenciando fortemente as estruturas dele derivadas. Com a evolução, tais aspectos ganharam novos contornos, mas não perderam sua característica principal: de um lado, a apropriação privada do fundo público; de outro, o discurso legitimador daquela forma de coordenação dos esforços públicos e privados.

Outra característica importante do modelo, apontada de maneira crítica pelos autores estudados, foi o critério de balizamento da eficiência da política habitacional, calcado no número de unidades habitacionais produzidas. Deslocando-se do desenvolvimento urbano, a questão habitacional confundiu-se progressivamente com mecanismos de erradicação do déficit, em detrimento da qualidade da construção e da integração da moradia com outros vetores de inserção urbana. É importante destacar que tal critério de eficiência é tributário do duplo aspecto salientado anteriormente, já que sinaliza de maneira positiva tanto para os que sonham com a casa própria como para o mercado ansioso por novos investimentos. Conforme aponta Bonduki, a necessidade de provar que o novo regime tinha “sensibilidade social” e que era capaz de atacar os problemas com soluções quantitativamente significantes, mais o forte *lobby* exercido pela indústria da construção civil, deram, na formação institucional do sistema, destacada importância à construção de unidades habitacionais, em detrimento da construção de bairros inseridos na malha urbana e da aplicação de conceitos de habitação já em voga naquele período<sup>11</sup>. Estava dado o funcionamento do modelo: a subordinação da política urbana à política habitacional de produção de unidades em massa. Essa subordinação efetivou-se no comando institucional do sistema pelo BNH, e não pelo SERFHAU<sup>12</sup>, que, de acordo com a previsão inicial, seria o grande órgão de articulação do sistema e que, posteriormente, se transformou em apêndice do BNH.

Assim, como consequência importante da lógica empresarial, destacam-se as seguintes características, apreendidas na literatura crítica ao modelo: a acumulação privada de capitais propiciada, o destaque dado à unidade habitacional como índice de eficiência do modelo e o tratamento da questão habitacional, apartada da questão urbana.

Com o passar do tempo, a relação do governo federal com os destinatários da política habitacional começou a se desgastar. Se, por um lado, a eficiência empresarial,

<sup>11</sup> Bonduki, ao analisar a produção dos Institutos de Aposentadoria e Previdência, os IAPs, ressalta a qualidade arquitetônica e urbanística de seus conjuntos, que privilegiavam e valorizavam o desenho do espaço público e do projeto das unidades habitacionais. BONDUKI, Nabil. op.cit.

<sup>12</sup> SERFHAU é o Serviço Federal da Habitação e do Urbanismo, criado pela lei federal n. 4380 de 21 de agosto de 1964 junto com o SFH e o BNH. O SERFHAU, em linhas gerais, era o responsável pela assessoria técnica e financeira a estados e municípios na elaboração de planos habitacionais, entre outras atribuições.

com a enorme massa de recursos e o imenso número de contratos, gerava expressivo número de unidades produzidas, na evolução do sistema, os objetivos sociais que legitimavam a ação do Estado no setor foram progressivamente se deteriorando. O primeiro desgaste foi a constatação do não-atendimento dos setores de menor renda. O afastamento de uma das metas mais importantes do modelo provocou alterações nos programas, mantendo-se, no entanto, a estrutura de funcionamento do sistema.

Assim, no final da década de 70, após a constatação de que não se atingira, em anos de funcionamento do sistema, a faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, houve um aumento considerável dos gastos públicos no chamado ‘mercado popular’, que ganhou novo fôlego em comparação ao período anterior. A intenção era a recuperação dos objetivos iniciais quando da criação do BNH.

Impossibilitado de alterar a estrutura que inviabilizava o atingimento da meta de universalização da política, o governo cogitou aumentar a participação estatal no financiamento do sistema, alocando recursos públicos para a recuperação dos objetivos de cunho social do modelo. Diante da crise fiscal do Estado, no entanto, optou-se por reduzir os custos de produção, com a introdução de programas alternativos que pudessem atender a demanda das faixas de menor renda sem onerar excessivamente os cofres públicos. A principal base de sustentação desses programas foi a autoconstrução. Essa “arquitetura possível”, como coloca Maricato, tratando do modo de produção capitalista da cidade e da forma pela qual se buscou equacionar os problemas habitacionais<sup>13</sup>, passou a ser incentivada pelo Estado, conforme preconizavam diversos documentos oficiais internacionais<sup>14</sup>.

Uma primeira linha de política nesse sentido foi facilitar o acesso à terra, buscando reduzir o valor do solo urbano. Uma segunda linha deu ênfase ao processo de construção, ressaltando o fato de que os custos diminuía ao se eliminar a remuneração da mão-de-obra. Os argumentos a favor da institucionalização da autoconstrução eram inúmeros, do apelo à consciência da realidade da construção das cidades ao fomento à indústria e à comercialização de materiais de construção. E, como a autoconstrução dita espontânea era extremamente onerosa para a população, dado o baixo poder aquisitivo de seus destinatários, era necessário um agente que estimulasse o desenvolvimento desse modo de produção. Sua principal função era implementar linhas de financiamento a lotes urbanizados, materiais de construção

<sup>13</sup> MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 1979.

<sup>14</sup> Os trabalhos de John Turner e posteriormente a incorporação de suas teses aos ideários do Banco Mundial e de outros organismos internacionais exerceram papel importante na formulação de políticas de autoconstrução em todo o Terceiro Mundo. Para maior detalhamento, ver ROSSETO, Rossella. **Organismos internacionais e a autoconstrução: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para população de baixa renda**. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1993.

e assessorias técnicas. Enfim, arquitetaram-se soluções marginais ao sistema, visando reduzir as despesas no processo de produção, a fim de tornar possível o acesso dos setores de menor renda ao universo de atendimento da política habitacional.

Esses programas alternativos ficaram conhecidos como reformistas, já que tinham como escopo redirecionar o BNH para o fim a que, ao menos em tese, tinha sido criado. Por ordem cronológica, os principais programas alternativos ou reformistas do BNH foram: Profilurb, criado em 1975; Promorar, em 1979; e João-de-Barro, em 1984, brevemente descritos abaixo, o que permite apreender bem o conteúdo da política do BNH no período.

Antes de passar aos programas, entretanto, é importante sublinhar mais uma nota característica do modelo voltado à solução empresarial, ao lado dos marcos acima referidos. Trata-se da dificuldade de universalizar o acesso à habitação, principalmente à população de renda mais baixa, sem a existência de subsídio estatal ou sem a alocação de recursos públicos a fundo perdido. No transcorrer do tempo, a mediação da política pública pelo mercado mostrou-se profundamente excludente, exigindo soluções distintas para as parcelas da população sem renda ou sem acesso a financiamento. Outra nota importante a destacar, foi o tratamento dispensado a essa parcela da população, relegada a programas marginais, passando de foco da política principal para objeto de programas alternativos.

## **1. PROGRAMA PROFILURB<sup>15</sup> – PROGRAMA DE FINANCIAMENTO DE LOTES URBANIZADOS**

Este primeiro programa tratava, basicamente, de produzir loteamentos populares, com quadras e lotes demarcados, dotados de infra-estrutura básica, contando ou não com uma construção do tipo embrião<sup>16</sup>. Algumas realizações foram acusadas de serem uma nova forma, financiada pelo Estado, de se produzirem favelas<sup>17</sup>. “Até o final de 1980, apenas 43 mil lotes urbanizados foram instalados, e, pouco depois, o Profilurb encerrou suas atividades em proveito do Promorar. Assim, sua participação nos contratos do BNH nunca foi significativa. No entanto, constituiu uma etapa na evolução dos modos de intervenção do BNH.”<sup>18</sup>

Criado em 1975, o Profilurb tinha como meta principal ampliar a faixa de atendimento do Planhap, contemplando as famílias mais carentes. Dentre seus vários

<sup>15</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Avaliação do Profilurb no Brasil*. Belo Horizonte: BNH/DEPEA, 1982.

<sup>16</sup> Por construção do tipo embrião compreende-se a unidade habitacional de tamanho reduzido, contando muitas vezes com um cômodo dotado de equipamento sanitário, prevendo-se sua ampliação pelo próprio morador. A intenção era baratear o quanto fosse possível o custo final do lote e da construção.

<sup>17</sup> BOLLAFI, op.cit., p. 1972.

<sup>18</sup> SACHS, op. cit., p.151.

objetivos, destacava-se a preocupação com a questão fundiária, prevendo a outorga da posse legal da terra à população de baixa renda, em área integrada à estrutura urbana, no sentido de evitar o favelamento.

As principais metas do programa, descritas por seus formuladores, eram a produção de lotes para transferência a famílias pobres e a melhoria de suas condições de moradia; não se destinavam, todavia, à remoção de favelas<sup>19</sup>.

Os principais problemas observados, segundo os avaliadores, decorreram da falta de experiência de alguns agentes promotores em programas habitacionais não convencionais; da escolha inadequada de terrenos; da construção de unidades sanitárias (o que onerava consideravelmente o preço final dos lotes); da falta de coordenação entre as diversas agências públicas incluídas no programa (prefeituras, COHABs, companhias de saneamento e de eletricidade).

A falta de coordenação pode ser apontada como o principal obstáculo à implementação do Profilurb, mas a busca por soluções de curto prazo, imediatistas, também acarretou falhas no processo de implantação dos projetos, provocando, em consequência, problemas de infra-estrutura e encarecimento dos custos.

## **2. PROGRAMA PROMORAR – PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DE SUBABITAÇÃO**

O conceito do Promorar (Programa de Erradicação de Subabitação) o diferenciava, substancialmente, do Profilurb: propunha-se a urbanizar as favelas existentes. O reconhecimento da realidade das favelas nas grandes metrópoles e de sua dimensão representou um avanço no desenho do programa. A intenção não era remover os moradores, mas requalificar o espaço urbano das favelas. A regularização fundiária foi o grande óbice do programa, que teve inúmeras dificuldades para se concretizar.

Além de responder à demanda das favelas, o Promorar destacava-se do programa anterior por sua extensão. Articulado com as companhias habitacionais das entidades subnacionais, o programa teve grande repercussão no final dos anos 70, apesar da crítica, que apontou no relacionamento entre o governo federal e os agentes descentralizados do sistema a reedição de velhas práticas clientelistas. Segundo Melo, as COHABs, no período 1979-1982, tiveram uma produção notável, que “esteve associada à campanha concertada do Ministério do Interior na gestão Andreazza e se pautou por uma lógica tipicamente clientelista quanto aos critérios de alocação de conjuntos”<sup>20</sup>. Assim, apesar do número significativo

<sup>19</sup> idem

<sup>20</sup> MELO, Marcus A. B. C. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. *Revista Espaço e Debates*, v. 24, 1988.

de atendimentos para os moldes de produção das COHABs, a vinculação do programa à prática clientelista deturpou sua orientação, principalmente na alocação de recursos estatais, acentuando a distância entre as intenções e as realizações.

### 3. PROGRAMA JOÃO-DE-BARRO

O João-de-Barro, programa de autoconstrução assistida, respondeu a inúmeras pressões, tanto internas quanto externas ao país, no sentido de que o sistema era recomendável para países de Terceiro Mundo com problemas habitacionais, e significou a institucionalização de práticas cotidianas da população urbana. Apesar da demanda por sua implementação, a quantidade de unidades feitas dentro do programa foi muito pequena, por ter sido criado apenas dois anos antes da extinção do BNH; destacou-se, no entanto, pela alta carga simbólica.

TABELA 1									
Programas habitacionais do SFH/BNH desenvolvidos entre 1964 e julho 1985									
Programas	Números de empréstimos				Valor médio em UPCs	Montante			
	em números absolutos	em %	empréstimos BNH	empréstimos SFH		em 1 mil UPCs	em %	empréstimos BNH	empréstimos SFH
COHAB programas convencionais	1.215.640	82,91	47,49	27,68	376	457.081	87,92	30,6	11,33
PROMORAR	161.608	11,02	6,31	3,68	227	36.685	7,06	2,46	0,91
JOÃO-DE-BARRO	6.971	0,47	0,27	0,16	113	788	0,15	0,05	0,02
FICAM	82.042	5,6	3,21	1,87	309	25.351	4,87	1,7	0,63
<b>TOTAL</b>	<b>1.466.261</b>	<b>100</b>	<b>57,28</b>	<b>33,39</b>	<b>355</b>	<b>519.905</b>	<b>100</b>	<b>34,81</b>	<b>12,89</b>

Fonte: Sachs, Celine. São Paulo: Políticas públicas e habitação popular. Edusp: São Paulo, 1999. Tabela 10

Apesar dos fracos resultados dos programas alternativos, seja por seu caráter marginal no sistema, seja por coincidirem com o período de crise do modelo, seu estudo é fundamental para a compreensão da política habitacional do pós-64, na medida em que ilustra a adaptação dos programas financiados pelo sistema e a tentativa do governo federal de conciliar, dentro da mesma lógica, interesses in-comunicáveis, visando ao equilíbrio entre os destinatários de sua política pública. Tal tentativa de conciliação, por sua repercussão paradoxal, aponta a contradição interna do sistema, que aparece rediviva nas políticas com filiação no modelo. O Estado, ao buscar a implementação de programas reformistas, reconhece a falha do sistema em prover moradia para grande parte da população, o que cria um déficit de legitimidade incompatível com os propósitos alardeados. Não reconhece, no entanto, a absoluta limitação da solução empresarial, admitindo modos alter-

nativos de produção apenas como forma de barateamento de custos, assim como não percebe o caráter estruturalmente excludente do modelo e da formatação da política pela mediação do mercado.

Além desses aspectos estruturais, é importante a compreensão da dinâmica de funcionamento institucional do SFH/BNH. Apesar do caráter centralizado das decisões no sistema, o modelo previa a articulação do governo federal com todos os níveis da Federação, criando, no interior das entidades subnacionais, agentes de promoção e execução da política habitacional.

Em uma visão retrospectiva, todos os programas federais eram implementados de acordo com a seguinte linha institucional: o BNH era gestor dos recursos do FGTS, composto por 8% dos salários do mercado formal de trabalho. A implementação dos programas era feita pelos chamados agentes promotores, empresas como COHABs em nível municipal, intermunicipal ou estadual, e pelos governos estaduais e municipais. Tais agentes gerenciavam o processo produtivo, englobando financiamento, promoção e comercialização. “Assim, o sistema (...) supunha, de um lado, uma agência federal, controlando a principal – senão exclusiva – fonte de recursos do sistema e com poder de normalização e, de outro lado, uma rede de agências distribuídas pelo território nacional, operando com alguma margem de autonomia no que diz respeito a decisões importantes da implementação dos programas (participação nos custos, contratação de funcionários, licitação de obras, seleção de beneficiários e gestão dos empréstimos hipotecários).”<sup>21</sup>

O Banco Nacional da Habitação (BNH), criado pela Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964, era o órgão responsável pela execução da política habitacional brasileira. Atuava como um banco central do Sistema Financeiro da Habitação, tendo sob sua gestão o FGTS e o SBPE (Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo, ambos após 1967). O sistema funcionava com agentes promotores e financeiros. Os agentes promotores tinham a função de “organizar, implantar, promover e acompanhar o desenvolvimento dos programas a cargo do BNH”<sup>22</sup>. Já o agente financeiro deveria “aplicar e recuperar os recursos emprestados pelo BNH, agindo como seu mutuário e como mutuante dos beneficiários finais”<sup>23</sup>.

As COHABs cumpriam duplo papel, de agente financeiro e promotor. O BNH,

<sup>21</sup> ARRETCHE, Marta T. S. Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. In AFFONSO, Rui de Britto A e SILVA, Pedro Luiz B. (orgs.). **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

<sup>22</sup> BNH (Depto. de Planejamento e Coordenação). **BNH: Linhas de Financiamento**. Brasília: BNH/Coordenação de Comunicação, 1981.

<sup>23</sup> idem

dentro do Ministério do Interior, através de seus programas e carteiras, repassava tudo a seus agentes financeiros e promotores, independentemente da esfera de governo, denotando o caráter centralizado da gestão do programa. Cada programa ou carteira possuía suas linhas de financiamentos, seus agentes financeiros, agentes promotores e beneficiários finais. Os governos locais, se manifestassem interesse pelo financiamento do SFH, deveriam ter suas agências promotoras e financiadoras. Eram em sua maioria COHABs, que se diferenciavam pela maior ou menor agilidade na tramitação do pedido de financiamento ou pela “sensibilidade” às necessidades da população local.

Responsáveis pela capilaridade do sistema, as COHABs foram diretamente atingidas pela crise fiscal do final da década de 70, alterando seus programas diante da necessidade de fazer frente à demanda da população de mais baixa renda.

Assim, a COHAB-CT, Companhia de Habitação Popular de Curitiba, mostrou, em seminário, as experiências realizadas em 1976 no “Programa de Atuação em Favelas”, na capital do Paraná. Apresentando modificações institucionais dentro da própria Companhia, criou um setor apenas para o programa Ficam, de autoconstrução, subordinado ao departamento habitacional, e um setor de autoconstrução subordinado ao departamento de planejamento. Houve também a incorporação, atestada por meio de detalhado fluxograma, do programa de autoconstrução na estrutura da COHAB. O dado relevante da experiência foi a institucionalização pioneira da autoconstrução pelas COHABs, no âmbito dos programas reformistas lançados pelo BNH.

O mesmo ocorreu com a COHAB-MS, no município de Anastácio, em 1986. A experiência de Mato Grosso do Sul contava com apoio do IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas) e do DPEA (Departamento de Pesquisas do BNH) na assessoria técnica à intervenção<sup>24</sup>. Assim, projetos de autoconstrução e de mutirão foram aos poucos “deixando de possuir um caráter especial e informal”, passando a “enquadrar-se nos trâmites normais de qualquer projeto municipal de habitação”<sup>25</sup>.

A introdução da autoconstrução entre os programas implementados pelo sistema exigiu uma adaptação das COHABs para o atendimento das novas demandas. Em

<sup>24</sup> Deve-se notar a importância que teve a assessoria técnica do IPT na implementação de programas de autoconstrução por todo o país. Assessorando comunidades, municípios e Estados, o IPT conseguiu disseminar um conhecimento técnico estruturado, exercendo papel que muitas vezes era impossível para o corpo técnico local, que inexistia em muitos lugares, ou, quando presente, carecia de treinamento. Desse trabalho surgiram algumas publicações importantes, conhecidas como “os manuais do IPT”, que visavam sistematizar a contribuição do Instituto na confecção desses programas, listados na bibliografia, ao fim deste estudo.

<sup>25</sup> COHAB-MS. Construção de moradias por ajuda-mútua: experiências no estado do Mato Grosso do Sul: experiência no município de Anastácio. COHAB MS, 1986.



São Paulo, a experiência de Vila Nova Cachoeirinha ajuda a entender a incorporação do projeto à máquina administrativa municipal. Ainda que o projeto possuísse caráter experimental, sua incorporação aos trâmites da COHAB – mesmo que não acabada e sujeita, como o foi, a desmandos políticos – demonstra como a entrada de projetos que não necessariamente obedecem ao ritmo de construção da tradicional indústria da construção civil pode enfrentar dificuldades na execução das rotinas da Companhia (ver-se-ão mais adiante problemas semelhantes com programas de mutirão da CDHU).

De acordo com os novos programas, à COHAB cabia o gerenciamento do projeto, a execução da obra e também o detalhamento do projeto financeiro, conforme solicitação do BNH. À empresa municipal de urbanização, Emurb, também criada sob os auspícios dos programas de desenvolvimento urbano do BNH, a execução do projeto básico de urbanismo, desenhos do projeto de arquitetura e organização da documentação definida pelo BNH para solicitação do financiamento. A secretaria do município que tratava da assistência social (em São Paulo, à época, COBES e depois FABES) cuidava do trabalho de organização da população, do cadastramento da demanda e da elaboração das informações sociais necessárias à documentação solicitada pelo BNH. Por fim, a SEHAB, Secretaria de Habitação, era responsável pelo acompanhamento geral da intervenção. É importante notar que, no caso de São Paulo, não houve tramitação que incluísse o Estado no processo de promoção e financiamento do programa.

Resolvida a questão administrativa, com a adaptação das COHABs ao desempenho de novos papéis, a crise financeira do sistema começou a repercutir nos novos programas, exigindo a participação das entidades subnacionais no financiamento da política. A crise do sistema SFH/BNH e a disposição de baixar o valor do financiamento carregava ônus crescentes aos municípios. Assim, nos programas de autoconstrução, os custos de terreno, infra-estrutura e equipamentos coletivos, bem como de equipe técnica, mão-de-obra e ferramentas utilizadas na intervenção passaram progressivamente a ser de responsabilidade das prefeituras municipais, diretamente ou por meio de convênio com o BNH. Aos mutuários cabia o pagamento do material de construção relativo à edificação e ao canteiro de obras, das taxas de administração do BNH, dos custos de administração e financiamento de obra (CAFO), de eventual projeto e dos juros.

Mesmo com a distribuição de encargos entre o BNH e os municípios, as condições de produção e financiamento das COHABs foram se deteriorando, em especial por causa das condições macroeconômicas do país. Com o agravamento da crise, isso também repercutiu nos projetos desenvolvidos. Quando o desequilíbrio atingiu os setores produtivos da indústria da construção dentro do sistema

SFH/BNH, a primeira consequência visível do aumento da distância entre os custos de produção e financeiros e o poder aquisitivo das famílias de baixa renda foi a redução da área média das habitações produzidas. A diminuição da área dos apartamentos da COHAB e o padrão dos acabamentos transformaram-se em símbolos concretos da crise.

Entre 1985 e 1987, a crise determinou aumento significativo do valor da unidade produzida, elevando-se o custo médio do metro quadrado construído em 110%, considerada a moeda constante.

Fragilizado pela crescente crise financeira, o sistema integrado, raiz da “moderna” política habitacional brasileira, se desarticula. Seja pela extinção propriamente dita do BNH (fragmentação institucional), seja pelo esgotamento do modelo de financiamento (fragmentação financeira), o modelo caminha para a desestruturação em meados dos anos 80, quando a crise da política habitacional atinge seu ápice, apesar de tentativas de reação.

A causa mais imediata da crise financeira que solapou o sistema financeiro da habitação foi a queda acentuada dos salários ditos “reais”, e a alta inadimplência daí decorrente. “Além dos efeitos da crise fiscal, o setor de habitação foi dramaticamente afetado pelo Plano Cruzado – este acarretou perdas patrimoniais de grande magnitude ao BNH e gerou uma crise no SFH por conta da corrida aos depósitos em cadernetas de poupança”<sup>26</sup> (Melo, 1993). Outra causa da fragmentação financeira foi a expressiva queda de arrecadação do FGTS, originada principalmente por redução de salários, desemprego, saques elevados das contas do fundo e crescente informalização da economia.

Além disso, o auge da crise financeira e institucional do sistema coincidiu com a crise do regime militar, que levou à abertura gradual do país no final da década de 70. Assim como outras políticas públicas afetadas pela crise econômica do período pós-milagre, a política habitacional foi duramente atingida no seu duplo aspecto de constituição. De um lado, a crise econômica acarretava altas taxas de inadimplência e diminuição do nível de empreendimento, pela escassez do financiamento público e pela progressiva queda do poder aquisitivo da população. De outro, as políticas do BNH, por estarem diretamente ligadas ao regime, uma das fontes de sua legitimação, passaram a ser questionadas juntamente com ele, tornando-se símbolo do passado que se queria enterrar.

<sup>26</sup> MELO, Marcus André B.C. Anatomia do Fracasso: Intermediação de Interesses e a Reforma das Políticas Sociais na Nova República. **DADOS-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 36, nº1, 1993.

Na evolução da política de habitação, a primeira metade da década de 80 apresentou um refluxo do modelo do pós-64, gerando a necessidade de transformações consentâneas com a transição de sistema programada com o advento da Nova República.

<b>&gt; TABELA 2</b>			
<b>Números de financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH/BNH entre 1964 e julho de 1986</b>			
Mercado Popular	PROGRAMAS TRADICIONAIS (COHABS)	1.235.409	27,70%
	PROGRAMAS ALTERNATIVOS <sup>(1)</sup>	264.397	5,90%
	<b>TOTAL</b>	<b>1.499.806</b>	<b>33,60%</b>
Mercado Econômico	COOPERATIVAS	488.659	10,90%
	OUTROS PROGRAMAS <sup>(2)</sup>	299.471	6,70%
	<b>TOTAL</b>	<b>788.130</b>	<b>17,60%</b>
Mercado Médio	SBPE Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo	1.898.975	42,50%
	OUTROS PROGRAMAS <sup>(3)</sup>	280.418	6,30%
	<b>TOTAL</b>	<b>2.179.393</b>	<b>48,80%</b>
	<b>TOTAL SFH</b>	<b>4.467.329</b>	<b>100%</b>
1. Promorar; João-de-Barro; Ficam; Profilurb 2. Instituto, Hipoteca, Emp. P/Pron., Prosin 3. Recon; Prodepo			

Fonte: Sachs, Celine. São Paulo: Políticas públicas e habitação popular. Edusp: São Paulo, 1999.  
 Fonte de dados primários: BNH/Departamento de Planificação e Coordenação (DPLAC)

## II. A Nova República

A vitória do governador de Minas Gerais Tancredo Neves no colégio eleitoral é um dos termos iniciais da chamada Nova República. A eleição indireta de um presidente civil após vinte anos da ditadura instalada pelo golpe militar de 1964 é marco significativo na conturbada evolução político-institucional da República, repercutindo em grande medida na elaboração e implementação de políticas públicas, bem como nas discussões acerca do planejamento e das relações entre o Estado e a sociedade.

Antes de caracterizar esse período, é importante traçar um breve histórico do processo que culminou na saída da elite militar do poder. Após dez anos de ditadura, em que a direção política do país e de seus entes constitutivos foi escolhida sem a participação popular e por meio de sufrágios indiretos, o Presidente Ernesto Geisel, influenciado pelo General Golbery do Couto e Silva, pôs em prática uma política de distensão e abertura lenta e gradual. Dado o desgaste do poder central, o Presidente Geisel tentou viabilizar dois programas de ação simultâneos: lançou o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), ambicioso planejamento que tinha como um de seus principais objetivos substituir a importação de bens de capital e de insumos básicos, e tentou contornar o desgaste político do prolongamento da ditadura, tencionando uma abertura gradual, controlada. Tal política foi, como será demonstrado a seguir, em larga medida bem sucedida.

No processo político calcado na manutenção do pacto das elites, a abertura programada pelo Presidente Geisel marcará a transição sem rupturas. Tal processo de distensão, no entanto, vai conviver com um aumento crescente das reivindicações populares, seja pela redemocratização do país, seja por políticas públicas de caráter social. No entanto, o crescimento do **movimento popular** de reivindicação, cujo ápice ocorre na “Campanha das Diretas-Já”, pela aprovação da emenda Dante de Oliveira, que restabeleceria as eleições diretas no país, bem como o fortalecimento do MDB (Movimento Democrático Brasileiro), expressão institucional da oposição ao regime, não serão capazes de impedir a transição imaginada pelos donos do poder. No entanto, marcarão fortemente a Nova República e a intervenção do Estado nas políticas sociais.

No plano institucional, a abertura planejada por Geisel tem de ser reprogramada pelo crescimento eleitoral da oposição, cristalizada no MDB. Nas eleições para o Senado Federal, realizadas em 1974, a oposição obtém expressiva vitória sobre o partido do governo – a Arena – ganhando em 16 Estados e destacando lideranças como as de Ulysses Guimarães, Tancredo Neves e Franco Montoro. Na

tentativa de refrear o processo que levou a oposição à vitória em 1974 e que fatalmente também a levaria à vitória na primeira eleição direta para governador, em 1982, o presidente Geisel fecha o Congresso e baixa o pacote de abril, que cria a figura do senador biônico e a do voto vinculado, visando reverter o resultado previsível.

Apesar do pacote de abril, o esperado êxito da oposição se confirma em 1982, destacando-se as vitórias de Franco Montoro em São Paulo e de Leonel Brizola no Rio de Janeiro. Se nacionalmente a Nova República tem como marco inicial a vitória de Tancredo Neves no colégio eleitoral, em 1984, nos Estados ela é concebida em 1982, na vitória da oposição. Anotar tal diferença de data é importante na medida em que a convivência institucional de governos eleitos pelo voto popular com o governo da União, comandado pelo General Figueiredo, realça determinadas demandas que vão, ao menos no plano ideológico, marcar a Nova República.

Eleitos pelo voto popular, os governos estaduais passam a se preocupar com o desenvolvimento de políticas públicas e com o atendimento das reivindicações das camadas populares. E, sem o apoio da União, os governos de oposição vão passar a reivindicar reformas estruturais e uma Constituição que estabelecesse um novo pacto federativo, descentralizando a arrecadação de tributos e dando maior autonomia aos entes da Federação. Soma-se a este movimento dos governadores o movimento municipalista, ambos com muito peso no processo constituinte instituído pelo Presidente Sarney já na Nova República.

A ambivalência da plataforma política da Nova República resulta desse processo histórico. Na medida em que se instala a partir de reivindicações crescentes por políticas de caráter social, a Nova República vai adotar claramente uma agenda reformista, com a articulação de políticas públicas de caráter social (vide I PND da Nova República). Porém, dada a transição sem rupturas do governo Figueiredo para o governo Sarney, caracterizada pela negociação interelites, o conteúdo dessa agenda reformista vai se distanciar muito dos propósitos propalados. Assim, na aparência, a estratégia social do primeiro governo da Nova República será sintetizada no “tudo pelo social”, como veremos adiante. Na essência, contudo, as políticas públicas se mostrarão um fracasso no atendimento da demanda por reformas, beneficiando apenas setores que fazem da captura do fundo público o seu *modus vivendi*.

Neste ponto, cabe mencionar o sociólogo Florestan Fernandes, a respeito do mudancismo caracterizador da Nova República. “Dentro desta moldura histórica, o paradoxo que se configura é óbvio: que democracia poderia inspirar-se no mu-

dancismo de uma burguesia que luta com unhas e dentes por seus interesses de classe, mas acredita na perenidade da conciliação pelo alto, na continuidade da democracia dos mais iguais? (...) Em um momento de crise do poder burguês, a burguesia não confia na solução que viria do ciclo democrático – e a repele. O mudancismo que a fascina é uma flauta de encantador de serpentes. Tocando-a, pensa manter o mundo como ele é”<sup>27</sup>.

A ambivalência da Nova República guarda raízes nos antecedentes relatados acima. A abertura gradual de Geisel acabou por implicar a transição negociada das elites, que, mantendo seus interesses de classe, tentam conter o movimento crescente de reivindicação com uma agenda de reforma que traz o “social” como símbolo, mas que se realiza na preservação dos interesses das classes dominantes. Logo, o conteúdo das políticas públicas não se aproxima das reformas estruturais demandadas, mas limita-se ao velho assistencialismo, política de contenção e de preservação dos pactos interelites.

E, na nossa perspectiva de estudo, tem-se confirmada a dupla vocação das políticas públicas de habitação: a acumulação privada de capital pela indústria da construção civil e a afirmação simbólica do regime como meta. Assim, as políticas da Nova República, apesar de diferirem daquelas do sistema SFH/BNH, guardam muitas notas em comum, sendo derivações episódicas do mesmo modelo.

Importante análise sobre a reforma conduzida na política habitacional no período da Nova República provém de Melo<sup>28</sup>. Conforme já se salientou, no final da década de 70 o sistema começa a dar sinais de crise, projetando-se principalmente pelas características negativas. Assim, a enorme visibilidade que tinha o Sistema Financeiro da Habitação na década de 80 devia-se a crises, fraudes, prestações em desacordo, inadimplência...

Visando contornar a crise do sistema, em agosto de 1985 foi criado, pelo presidente da República, o Grupo de Trabalho para Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação – GTR/SFH, para elaborar diagnóstico do SFH e subsidiar as decisões sobre a política de reformulação do sistema existente. Do documento final, entregue em janeiro de 1986, consta o diagnóstico, hoje já amplamente discutido e estudado, do atendimento do sistema às classes média e alta, a despeito das diretrizes iniciais do SFH, que visava à classe baixa. Havia também amplo diagnóstico no documento do GTR sobre as prestações e seus reajustes, sobre o saldo do FCVS (Fundo de Compensações de Variação Salarial) e questões espe-

<sup>27</sup> FERNADES, Florestan. **Nova República?**, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 3 ed., 1986, p. 74-75

<sup>28</sup> MELO, Marcus André B. C. op.cit.

cíficas sobre o financiamento. Segundo Melo, os debates promovidos em todo o país e a visibilidade dada às questões tencionava “ampliar o apoio político dos setores populares”. No entanto não havia “mediadores que articulassem propostas setoriais com estratégias mais amplas de mudança”.

Instalou-se, assim, o grupo de trabalho para a reformulação do SFH, que produziu um documento analítico e propositivo, entregue ao presidente Sarney em janeiro de 86. Segundo o NEPP, “em termos de discurso, é inequívoco o aumento da centralidade da questão habitacional na estratégia de dominação política governamental da Nova República. (...) Em termos de realização concreta, porém, a pretendida transformação do padrão da política habitacional permaneceu num impasse em 1985”<sup>29</sup>.

“Segundo o documento, os trabalhos da comissão foram balizados pelas diretrizes do I PND/NR, que conferem ‘prioridade absoluta’ no campo da habitação ao atendimento dos estratos de menor renda residentes nas periferias urbanas. Dada essa premissa, que sinaliza a “opção” da Nova República por uma nova política habitacional, o GTR/SFH “entendeu ser evidente o contraste entre as diretrizes sociais e econômicas do Projeto do I PND/NR e a estrutura e os procedimentos atuariais do SFH.”

Melo aponta para o que, segundo ele, foi uma das principais causas do fracasso das reformas pretendidas e anunciadas por vários setores do governo: a falta de sustentabilidade política dos pilares da reforma e a enorme disputa pelo controle dos recursos do FGTS. Com efeito, a reforma da política habitacional subordinou-se “à reestruturação mais ampla do sistema financeiro nacional promovida pelos novos governantes”. A enorme quantia de recursos movimentada pelo BNH era importante na nova política monetária e a disputa entre o Ministério da Fazenda e o BNH, o empresariado da construção civil e os secretários estaduais da habitação não evitou a paradigmática extinção do BNH, símbolo àquela altura da ineficiência e do regime militar.

Segundo O’Donnell, o tipo de transição democrática brasileira, uma “*transição por meio de transações ou negociações*”<sup>30</sup>, traz especificidades na consolidação democrática diferentes de outras conduzidas na América Latina. “A própria transição também se deu dentro de regras impostas pelo regime autoritário.” Assim,

<sup>29</sup> NEPP/IE. **Brasil 1985. Relatório sobre a situação social do país**, vol. 2, Campinas: Ed. Unicamp, 1986.

<sup>30</sup> Artigos enviados para o I Fórum de Administração de Políticas Sociais, realizado de 27 a 29 de maio de 1987 pela EBAP – FGV/Finep.

O’DONNELL, Guillermo. Transição Democrática e Políticas Sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.21, n. 4, p. 9-16, out./dez. 1987.

o autor identifica um dos problemas políticos que mais afetarão a consolidação de programas sociais ditos progressistas (em análise que depois será conduzida no setor habitacional por Melo e Arretche): o Brasil carece de “uma clara diferenciação entre o pessoal político do regime autoritário e o dessa segunda transição”. O conservadorismo do tipo patrimonialista e clientelista que esteve presente nos vários regimes autoritários latino-americanos “foi, quase literalmente, transportado, pelas condições de transição, para dentro do sistema de forças de interação política que, supostamente, têm agora pela frente a tarefa de consolidar a democracia”. E ainda, “a visão do sentido e da morfologia do aparelho do Estado está em jogo porque, realmente, as questões das políticas sociais, cerne da problemática da democracia não só no Brasil (...) são tanto mais importantes quanto maior for o contingente da população desprovido de condições básicas para o exercício da cidadania. Não apenas o conteúdo das políticas sociais, mas a necessidade de transformar o beneficiário das políticas sociais em sujeito de uma política”.

Apesar do bordão do governo Sarney, “tudo pelo social”, é quase unânime a avaliação de especialistas em políticas públicas e sociais sobre a ineficácia das ‘reformas’ ou mesmo acerca da imensa distância entre discursos e prática nos documentos da Nova República. Os documentos em questão são da Copag – Comissão de Elaboração do Plano de Ação do Governo Tancredo Neves – PMDB, assim como os planos já formulados pelo governo, como o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – I PND/NR e o Programa de Prioridades Sociais – PPS 86. Segundo Neto, os documentos são “ambíguos, pouco objetivos e insubsistentes. É difícil apreender, nesses documentos, metas e estratégias concretas que possam servir de parâmetro para a própria avaliação de seus eventuais cumprimentos. São mais encontráveis propostas referentes a reformas de caráter administrativo, de modernização do aparelho estatal e de democratização das instituições”<sup>31</sup>.

A natureza efetiva dessa retórica reformista pode ser observada em retrospecto na Nova República, fazendo hoje muito mais sentido em face do tipo de transição esboçada e de como foram encaminhadas as questões sociais e as políticas e programas formulados para mitigá-las<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Ver NETO, Eleutério Rodriguez. O “Social” na Nova República, e também, SOUZA, Herbert de. A Nova República e as Políticas Sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.21, n. 4, p.24-30 e p.16-23, out./dez. 1987.

<sup>32</sup> Ver os artigos de MOTTA, Paulo Roberto. Modernização Administrativa: Propostas Alternativas para o Estado Latino-Americano. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.21, n. 4, p.31-61, out./dez. 1987 e SILVA, Pedro Luiz Barros. Reforma do Estado e Política Social no Brasil, êxitos, problemas e desafios da coordenação intergovernamental. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n.º 93, p.3-25, jan/abr, 1998. Ver também IANNI, Octavio. A Política mudou de lugar. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação SEADE, v. 3, n. 11, jul./set., 1997.



Em muitos relatórios, planos de governo e grupos de estudo a questão da descentralização administrativa aparecia como verdadeira panacéia para as questões sociais prementes na época. A forte centralização do sistema anterior conseguiu ser sinônimo de um modo de governar anacrônico e incapaz de atender as necessidades do Brasil: “após o início efetivo da redemocratização do país, a idéia de descentralização tem sido uma constante na vida brasileira, ocupando lugar particularmente relevante na agenda de reformas do setor público, sobretudo no que se refere ao problema da formulação e implementação de políticas sociais”. Certamente, adotar a questão da descentralização administrativa como cerne dos males trouxe “certa confusão entre descentralização, democratização e participação, como se a descentralização contivesse em si mesma o impulso necessário para frear o autoritarismo, democratizar a sociedade e ampliar a participação dos cidadãos”<sup>33</sup>.

Apesar de todas essas questões sobre os documentos produzidos no âmbito das reformas da Nova República, os relatórios continham linhas e diretrizes consistentes para a questão urbana e habitacional. O Relatório da COPAG (Relatório da Comissão para o Plano de Governo) sugere “como medida emergencial a implementação do Programa de Urbanização de Favelas”, e aponta a necessidade de se formularem programas potencialmente mais capazes de gerar novos empregos e ofertar bens e serviços. A medida sugerida é o programa de urbanização de periferias – produção de lote urbanizado, fomento à autoconstrução, execução de infra-estrutura e recuperação de conjuntos habitacionais existentes. Tais modalidades seriam as mais convenientes, segundo o relatório, por apresentarem rapidez no processo de mobilização dos agentes e no início das obras e baixo custo de investimento *per capita*.

Já o programa de governo PPS/85 (Programa de Prioridades Sociais 85) coloca a questão urbana e habitacional em uma das quatro linhas prioritárias do documento, o Programa de Emprego e Atendimento de Necessidades Sociais Básicas; ou seja, dentro das linhas consideradas prioritárias pelo PPS 85, a questão urbana comparece como um subitem.

O I PND/NR, segundo os estudos desenvolvidos pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, difere dos anteriores não só por sua natureza, por ser um plano de desenvolvimento, mas por reconhecer a carência existente no setor habitacional, fazendo uma primeira análise e avaliação da política do BNH/SFH. Concluído em novembro de 1985 e a partir de diagnóstico alarmante feito à época<sup>34</sup>, as

<sup>33</sup> NOGUEIRA, Marco Aurélio. A Dimensão Política da Descentralização Participativa. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação SEADE, 1991.

<sup>34</sup> Diagnóstico contido no I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República.

metas contidas no documento não poderiam ser senão (dado inclusive o momento político em que são formuladas) ambiciosas – a construção, em três anos (de 1986 a 1989), de 1,3 milhões de novas moradias e o propósito de atingir as camadas de menor renda... O documento preconiza a reforma do SFH como uma das diretrizes a serem seguidas para atingir a cifra de moradias proposta.

O Plano identifica os problemas da área habitacional e, em seu documento final, aponta a falta de efetividade da política praticada no período anterior, os impactos da recessão no esgotamento do SFH e os fatores de caráter estrutural que o determinaram.

<b>&gt; TABELA 3</b>							
<b>Números de financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH/BNH por ano, entre 1980 e 1986</b>							
	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>
<b>De 1 a 3 salários mínimos</b>	<b>84.718</b>	<b>45.970</b>	<b>50.961</b>	<b>12.300</b>	<b>22.374</b>	<b>6.624</b>	<b>9.016</b>
João-de-Barro					6.445	1.072	2.243
Promorar	84.718	45.907	50.961	12.300	15.929	5.552	6.773
<b>De 3 a 5 salários mínimos</b>	<b>120.590</b>	<b>90.314</b>	<b>150.251</b>	<b>16.617</b>	<b>65.025</b>	<b>28.143</b>	<b>24.608</b>
COHABs	115.212	80.024	127.002	16.469	61.190	28.143	17.053
FICAM	5.378	10.290	23.249	148	3.835		7.555
<b>De 5 a 10 salários mínimos</b>	<b>68.212</b>	<b>70.203</b>	<b>86.772</b>	<b>25.045</b>	<b>27.236</b>	<b>22.470</b>	<b>11.022</b>
Cooperativas (inclui Institutos, PHOASP, Hipotecas, Empresas e Sindicatos)	68.212	70.203	86.772	25.045	27.236	22.470	11.022
<b>Subtotal 1 a 10 salários</b>	<b>273.520</b>	<b>206.487</b>	<b>287.984</b>	<b>53.962</b>	<b>114.635</b>	<b>57.237</b>	<b>44.646</b>
<b>Mais de 10 salários mínimos</b> (inclui SBPE, RECON e PRODEPO)	<b>288.923</b>	<b>244.446</b>	<b>270.127</b>	<b>143.016</b>	<b>101.925</b>	<b>65.121</b>	<b>5.992</b>
<b>Total</b>	<b>562.443</b>	<b>450.870</b>	<b>558.111</b>	<b>196.978</b>	<b>216.560</b>	<b>122.358</b>	<b>50.638</b>

Fonte: NEPP. NEPP/E. Brasil 1985. *Relatório sobre a situação social do país, vol.II*. Campinas, Ed. Unicamp, 1986

Fonte dados primários: BNH/DPLAC

A extinção do BNH poucos meses após a conclusão do I PND/NR e do GTR/SFH, cuja proposta era a reformulação, e não a simples desativação do banco, causou perplexidade generalizada nos meios que discutiam e debatiam o assunto, já que a ação seguia em direção oposta à que preconizavam todos os documentos oficiais com diagnósticos e propostas para a questão urbana e habitacional. A avaliação da extinção feita pelo NEPP é contundente: “Em 1985 (...) tinha-se então esperanças (...) nas possibilidades do processo de revisão estrutural do padrão de intervenção estatal nas áreas sociais, consolidado no pós-64, prometidas nos palanques e sinalizadas pela estratégia do Governo. *Os acontecimentos de 1986 não deixam margem para qualquer ilusão*”.

Análises conduzidas sobre o gasto federal nos setores sociais e particularmente no setor habitacional ajudam a ilustrar a crise institucional ocorrida no setor após a extinção. Este fato, somado à aceleração da inflação com o fim do congelamento de preços do Plano Cruzado, conduziu a uma paralisia completa do Sistema Financeiro da Habitação – SFH em 1987.

<b>&gt; TABELA 4</b>				
<b>Indicadores sobre a evolução do gasto federal para habitação no Brasil &gt; 1980-1987</b>				
<b>Ano</b>	<b>ano base 1980 = 100</b>	<b>Taxa de crescimento (em %)</b>	<b>Em porcentagem do PIB</b>	<b>Gasto per capita em US\$</b>
1980	100	–	1,0	20,6
1981	86	-14,2	0,9	17,3
1982	87	1,9	0,9	17,2
1983	70	-20,2	0,7	13,5
1984	40	-42,5	0,4	7,6
1985	32	-20,1	0,3	5,9
1986	17	-48,2	0,1	3,0
1987	10	-37,6	0,1	1,8

Fonte: IESP / FUNDAP

Fonte dados primários: CEF / aplicado do BNH/CEF na área de Habitação e Operações Complementares

Junto com os símbolos da herança militar foram descartados também o grupo reformista do sistema, as propostas de reformulação defendidas pelo GTR, a criação de um ministério de desenvolvimento urbano e a possibilidade de novos contratos. A política habitacional, a partir de 1987, adquire contornos diferentes dos preconizados no início da Nova República. Através da SEHAC, Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária, os programas habitacionais “logo passaram a se pautar por um formato extremamente centralizado e clientelista”<sup>35</sup>. As mudanças anuais dos quadros políticos e a Assembléia Nacional Constituinte influenciaram toda a formulação e condução das políticas públicas.

As ações na área habitacional baseavam-se no fortalecimento dos programas alternativos do SFH e não em modificações do sistema. O Programa Nacional de Mutirões Comunitários, por exemplo, assim como o papel das COHABs, de agentes promotores a agentes assessores, demonstram o contingenciamento dos gastos e a promoção pública diminuída.

<sup>35</sup> Melo enfatiza a quebra da coalizão que sustentava o presidente Sarney nas eleições de 1986, levando-o ao isolamento e fazendo-o “engajar-se em uma estratégia de cooptação de políticos oportunistas para a sustentação de sua agenda pessoal. À medida que os setores reformistas foram sendo deslocados das posições de comando no aparato administrativo do Estado, o zelo reformista da Nova República arrefeceu”. MELO, Marcus André B. C. op.cit., p. 141.

“Como o BNH, por força da sua própria experiência de atuação, vinha se caracterizando por financiar o planejamento urbano (e atividade habitacional aí entendida) e a extinção o incorpora a um banco de captação e não de fomento, opta o governo central por enfatizar os aspectos financeiros da atuação no setor habitacional”<sup>36</sup>. O fato de a questão habitacional ser tratada por uma secretaria, e não por um ministério de ação comunitária, denota a característica assistencialista a ela atribuída na agenda de reformas da Nova República.

Além disso, a habitação, na Caixa Econômica Federal, era interesse setorial, o que não ocorria no BNH, onde era o foco para o qual convergiam funcionários e todo um corpo técnico. Órgãos econômicos e financeiros do governo passaram a formular e gerir as políticas para a área, e as atribuições do BNH foram divididas entre CEF, Banco Central do Brasil e Conselho Monetário Nacional, o que resultou, na prática, em um reforço da dimensão financeira.

No governo Collor, o caráter assistencialista acentuou-se ainda mais. A criação do PAIH – Plano de Ação Imediata para Habitação, demonstrou, por via da estrutura administrativa, marcada pela subordinação institucional da habitação como questão de assistência social e pela centralização do financiamento na CEF, que as propaladas reformas progressistas do começo da Nova República tinham sido um fracasso<sup>37</sup>.

O Plano de Ação Imediata para a Habitação previa a construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil unidades em 180 dias, por meio da contratação de empreiteiras privadas.

Segundo Nahas<sup>38</sup>, os programas do governo Collor se dividem em três tipos ou modalidades: de urbanização de áreas de regularização fundiária (Produrb-Habitação); de habitação popular, que reuniu os programas de agentes promotores como COHABs e cooperativas (PROHAP) e o chamado Empresário Popular (PEP). Segundo Nahas, novas denominações para velhos programas.

“A aplicação dos recursos do FGTS, em 1991, aponta para sua concentração nos programas produtores de unidades acabadas: PAIH, PEP, PROHAP (público e privado) e cooperativas absorveram 94,76% do total de 432.142.924 UPF’s contratadas.”<sup>39</sup>

<sup>36</sup> PIZZA JR., Wilson. Ação institucional de governo no setor habitacional. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 36, n.191, p. 36-43, abr./jun., 1989.

<sup>37</sup> Melo, na obra citada, coloca as reformas da Nova República como um ‘retumbante fracasso’.

<sup>38</sup> CARVALHO, Sonia N. e BRANCO SOBRINHO, Álvaro M. Notas sobre as tendências recentes da Política Nacional de Habitação Popular (versão preliminar). In: Congresso Nacional dos Sociólogos, Câmara Técnica ‘Habitação’. agosto de 1992, mimeo.

<sup>39</sup> BRASIL. Ministério da Ação Social/SNH/DAP. Relatório Gerencial de Acompanhamento e Controle dos Programas Habitacionais PAIH/PEP/PROHAP/Cooperativas. Brasília: MAS, 1992.

A retomada das operações com recursos do FGTS em 1990 e 1991, depois de quase três anos sem contratações de porte, marca também o início do governo Collor. Cerca de 95% do total de investimentos em habitação popular nesses dois anos foram feitos através do FGTS. No entanto, a maneira como foram efetuadas as liberações de verba e as contratações acabou objeto de uma CPMI, destinada a apurar irregularidades. E não foram poucas, pois contrataram-se 526 mil unidades, 360 mil somente em 1991, volume que comprometeu o orçamento dos anos seguintes, impedindo a realização de novas operações. Essas unidades destinavam-se a objetivos políticos, e hoje são conhecidas na CEF como empreendimentos-problema. No final de 1996, contabilizavam-se 75 empreendimentos, com 26.553 unidades com essas características<sup>40</sup>.

Uma das diferenças básicas que marcaram o período subsequente foi a instituição do financiamento direto à pessoa física e ao produtor, tornando-o mutuário final. Além disso, os comitês técnicos, ou Câmaras Técnicas de Habitação, como ficaram conhecidas, foram vistos como um avanço, pois sua representação social era efetiva e constituíam um canal de diálogo importante com o governo federal. O governo Itamar criou o Ministério do Bem-Estar Social, instituindo conselhos com participação comunitária e exigindo contrapartida financeira dos governos locais aos investimentos da União, com a intenção de melhorar o controle social e dar transparência à gestão administrativa.

Os principais programas do período foram Habitar-Brasil e Morar-Município, o primeiro para cidades de porte médio e grande e o último para pequenos municípios. Segundo o IPEA, serviram de base para a formulação de programas semelhantes, que continuaram inclusive na gestão Fernando Henrique Cardoso.

No primeiro governo FHC, iniciado em 1995, a política habitacional ficou subordinada à Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento. Em dois documentos oficiais, ‘Política Nacional de Habitação (1996)’ e ‘Política de Habitação: Ações do Governo Federal de jan/95 a jun/98 (1998)’ o governo trata o SFH como “(i) esgotado – em virtude das crescentes dificuldades com a captação líquida das suas fontes de recursos (notadamente o FGTS); (ii) regressivo – por ter beneficiado principalmente as camadas de renda média e média alta com elevados subsídios implícitos pagos com recursos do erário; (iii) insuficiente – porque durante trinta anos produziu apenas 5,6 milhões do total de 31,6 milhões de novas moradias produzidas no país.” Aponta ainda a excessiva centralização da gestão dos programas alternativos, bem como a falta de controle social, pelo fracasso do SFH.

<sup>40</sup> SOUZA, Maria Teresa X. Relatório da política habitacional 1991-1996. Trabalho Programado 2. Curso de pós-graduação FAU-USP: São Paulo, ago, 1998.

Os programas desenvolvidos pela SEPURB no Ministério de Planejamento e Orçamento podem ser divididos segundo sua fonte de recursos. O único programa financiado com o Orçamento Geral da União é o Habitar Brasil, que vem do governo anterior. A maior parte dos programas é financiada com recursos dos trabalhadores, o FGTS, e se divide quanto aos tomadores do financiamento: Pró-Moradia e Pró-Saneamento para o setor público, Carta de Crédito Associativa e Carta de Crédito Individual, para pessoas físicas e associações, e Apoio à Produção, para o produtor.

É para os programas do setor público que se instituem as Instâncias Colegiadas, que estão entre as mais progressistas de suas características. As Instâncias são conselhos que funcionam em nível estadual como forma de descentralização da política e têm poder para enquadrar, hierarquizar e selecionar os pleitos de operações de crédito, o que, nos outros programas, é feito pelos agentes financeiros. É interessante notar que já em 1996<sup>41</sup> os programas para o setor público Habitar-Brasil e Pró-Moradia foram os que tiveram menor número de contratações. Algumas das causas para esse mau desempenho podem ser atribuídas à baixa capacidade de pagamento do setor público e à falta de capacitação de Estados e municípios. A principal delas, no entanto, foi o contingenciamento do setor público, que já se manifestava como consequência da política econômica do governo.

<b>&gt; TABELA 5</b>						
<b>Aplicações do FGTS entre 1995 e 1998</b>						
	<b>Até 3 sm</b>	<b>Acima de 3 sm</b>	<b>Total</b>	<b>Até 3 sm</b>	<b>Acima de 3 sm</b>	<b>Total</b>
<b>HABITAÇÃO</b>	1.008.939.005	5.766.937.488	6.775.876.493	14,89%	85,11%	<b>100,00%</b>
<b>PRÓ-MORADIA</b>	772.952.845		772.952.845	11,41%	0,00%	<b>11,41%</b>
<b>CARTA DE CRÉDITO</b>	235.986.160	5.721.740.650	5.957.726.810	3,48%	84,44%	<b>87,93%</b>
<b>INDIVIDUAL</b>	162.181.750	4.974.338.106	5.136.519.856	2,39%	73,41%	<b>75,81%</b>
<b>ASSOCIATIVA</b>	73.804.410	747.402.543	821.206.953	1,09%	11,03%	<b>12,12%</b>
<b>APOIO À PRODUÇÃO</b>	–	45.196.838	45.196.838	0,00%	0,67%	<b>0,67%</b>

Fonte dados primários: CEF

| <sup>41</sup> SOUZA, Maria Teresa. op.cit.

Segue-se uma tabela com todas as contratações efetuadas pelo SFH desde seu início.

<b>&gt; TABELA 6</b>						
<b>Financiamentos habitacionais concedidos no SFH: unidades habitacionais contratadas e valores</b>						
<b>PERÍODO</b>	<b>QTE DE UNIDADES CONTRATADAS</b>			<b>VALORES CONTRATADOS (em reais)</b>		
	<b>FGTS</b>	<b>SBPE</b>	<b>TOTAL</b>	<b>FGTS</b>	<b>SBPE</b>	<b>TOTAL</b>
<b>até 1973</b>	520.000	454.000	974.000	4.547.920.000	6.705.882.120	11.253.802.120
<b>1.974</b>	35.937	60.268	96.205	370.618.281	1.024.809.180	1.395.427.461
<b>1.975</b>	77.417	64.512	141.929	650.612.468	1.279.390.740	1.930.003.208
<b>1.976</b>	164.353	109.410	273.763	1.632.025.290	2.281.930.180	3.913.955.470
<b>1.977</b>	209.709	58.004	267.713	1.608.258.321	1.109.216.800	2.717.475.121
<b>1.978</b>	279.516	58.133	337.649	2.238.643.644	1.050.637.420	3.289.281.064
<b>1.979</b>	274.238	108.985	383.223	2.664.770.646	1.971.253.720	4.636.024.366
<b>1.980</b>	366.808	260.534	627.342	2.944.367.816	5.217.899.720	8.162.267.536
<b>1.981</b>	198.514	266.884	465.398	1.656.003.788	5.228.834.020	6.884.837.808
<b>1.982</b>	282.384	258.745	541.129	2.513.782.368	4.941.643.660	7.455.426.028
<b>1.983</b>	32.685	44.562	77.247	466.513.005	757.831.100	1.224.344.105
<b>1.984</b>	43.551	42.807	86.358	432.722.736	746.288.620	1.179.011.356
<b>1.985</b>	42.987	34.652	77.639	386.109.234	621.249.400	1.007.358.634
<b>1.986</b>	44.350	62.312	106.662	487.007.350	452.020.080	939.027.430
<b>1.987</b>	99.227	132.005	231.232	1.286.378.828	413.057.740	1.699.436.568
<b>1.988</b>	98.249	181.834	280.083	1.676.619.185	5.680.388.260	7.357.007.445
<b>1.989</b>	32.404	68.089	100.493	694.061.276	4.034.717.880	4.728.779.156
<b>1.990</b>	165.280	74.993	240.273	1.893.415.298	2.231.994.720	4.125.410.018
<b>1.991</b>	353.080	41.050	394.130	5.311.352.879	883.814.940	6.195.167.819
<b>1.992</b>	–	64.887	64.887	–	3.605.239.280	3.605.239.280
<b>1.993</b>	–	53.708	53.708	–	3.074.971.020	3.074.971.020
<b>1.994</b>	72	61.384	61.456	1.805.967	1.731.700.000	1.733.505.967
<b>1.995<sup>(*)</sup></b>		46.594	46.594		1.876.600.000	1.876.600.000
<b>1.996</b>	206.271	38.286	244.557	2.360.626.821	1.462.700.000	3.823.326.821
<b>1.997</b>	187.402	35.487	222.889	2.272.687.417	1.724.606.348	3.997.293.765
<b>1998<sup>(**)</sup></b>	198.364	51.902	250.266	2.142.562.254	2.570.898.794	4.713.461.048
<b>TOTAL</b>	<b>3.912.798</b>	<b>2.734.027</b>	<b>6.646.825</b>	<b>40.238.864.872</b>	<b>62.679.575.742</b>	<b>102.918.440.614</b>

(\*) dados do FGTS agregados aos de 1996  
(\*\*) dados aproximados do SBPE

Fonte: NEPP. NEPP/IE. Brasil 1986. **Relatório sobre a situação social do país, vol.II.** Campinas, Ed. Unicamp, 1987  
Fonte dados primários: BNH/DPLAC

A partir daí, os especialistas constatam de forma quase consensual a fragmentação da política habitacional federal, com implicações nas esferas estaduais e municipais. Segundo Diniz, “a política habitacional é atomizada em inúmeras instituições, com objetivos e procedimentos nem sempre coerentes e harmônicos en-

tre si”<sup>42</sup>. Ou, da maneira mais enfática colocada por Cherkezian, “um punhado de organismos ligados a distintos ministérios, sem nenhuma coordenação nem inter-relação funcional (...); não há uma política nacional de habitação, mas sim um desconexo feixe de políticas totalmente divorciadas entre si”<sup>43</sup>. Toda essa fragmentação se apresenta, segundo Arretche, como uma verdadeira “*via crucis* ministerial”<sup>44</sup>.

Nas outras esferas de governo, principalmente nos Estados, ao fato de estarem desde o começo da década de 80 na condição de “financeiramente órfãos” para fazer frente às “demandas sociais por provisão de moradias” somaram-se as primeiras eleições democráticas para governador, o que contribuiu para a formulação de programas de habitação financiados com recursos estaduais. “Proliferaram no território nacional iniciativas estaduais vinculadas a gestões de governadores que, por razões diversas, formularam e implementaram programas de oferta habitacional com recursos orçamentários próprios. São em geral programas em parceria com as prefeituras municipais (...)”. Assim, Rio Grande do Norte, Pará, Paraná, Goiás, Santa Catarina, Ceará, Rio Grande do Sul e São Paulo implementaram, com muitas diferenças entre si, programas habitacionais com receita própria.

Com o intuito, pois, de superar a desarticulação das políticas públicas de habitação em nível federal, uma mudança ocorreu em fins da década de 80, algo como uma ‘reação’, ou uma busca de novas ‘condições institucionais e financeiras’<sup>45</sup>. A criação, em nível estadual, de “mecanismos que viabilizam um fluxo permanente de recursos financeiros para o setor e garantem, assim, uma oferta contínua de equipamentos”<sup>46</sup> seria uma resposta a essas novas ‘condições institucionais e financeiras’.

Essa ‘reação’ ou ‘busca de novas condições’ a que alude Arretche no caso específico da política habitacional de São Paulo refere-se à reabilitação da companhia estadual encarregada do financiamento e da produção de novas unidades habitacionais, que até então operava com repasses, via SFH, de verbas federais. Com a crise do sistema era necessário descobrir nova fonte de financiamento. No entanto, isso passaria também por uma alteração funcional e administrativa dos modelos operacionais até então usados pelo SFH.

<sup>42</sup> AZEVEDO, Sergio de. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In DINIZ, Eli et alli (orgs.) **O Brasil no rastro da crise: Partidos, sindicatos, movimentos sociais, Estado e cidadania no curso dos anos 90**. São Paulo: ANPOCS/HUCITEC/IPEA, 1994.

<sup>43</sup> CHERKEZIAN, Henry; BOLAFFI, Gabriel. Os caminhos do mal-estar social: habitação e urbanismo no Brasil. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.º 50, 1998.

<sup>44</sup> ARRETCHE, Marta. Política Habitacional entre 1986 e 1994. In ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente (Orgs.) **Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo**. São Paulo: FUNDAP: FAPESP; Brasília: IPEA, 1998.

<sup>45</sup> ARRETCHE, Marta. op. cit.

<sup>46</sup> ARRETCHE, Marta. op. cit.



## capítulo 2

O início da autonomização da política habitacional no Estado de São Paulo:  
da CECAP à CDH

Estudar a evolução da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo é estudar o desenvolvimento da questão habitacional no país e as formas como as políticas públicas do setor se desenvolveram nos estados da Federação. De agente financeiro do SFH/BNH a moderna empresa, gerida com receitas próprias do estado, a evolução institucional da CDHU explicita os movimentos de centralização e descentralização das políticas públicas no país, bem como a articulação das políticas regionais do setor com as políticas articuladas em nível nacional.

A primeira fase da empresa, que caracteriza o início da intervenção do Estado, enquanto ente da federação, na questão habitacional, compreende período que vai de 1949, quando se criou a estrutura embrionária do tratamento descentralizado da matéria, até a Nova República, cujo marco inicial nos Estados, como salientado, foi a eleição direta para governador em 1982.

## I. CECAP e CODESPAULO: a experiência de 1949 a 1982

A intervenção do Estado brasileiro na produção de habitação de interesse social remonta a iniciativas do começo do século, como apresenta Bonduki<sup>1</sup>. Dentro do movimento de especialização da administração pública, que teve relevo nas décadas de 40 e 50, com a instituição de autarquias, institutos, fundações e as primeiras sociedades de economia mista, a política habitacional também ganhou foro especial, criando-se *locus* especializado para o assunto na administração indireta. Assim, ao menos nominalmente, São Paulo contará com uma estrutura institucional descentralizada para o tratamento da questão habitacional já na década de 40<sup>2</sup>.

O primeiro órgão destinado ao tratamento da questão foi a Cecap, Caixa Estadual de Casas para o Povo. Bonduki mostra como o governador Adhemar de Barros “pretendia ele próprio promover empreendimentos habitacionais, tendo para isso criado a Caixa Estadual de Casas para o Povo (Cecap) em 1949”<sup>3</sup>. Com o desenvolvimento urbano aumentava a demanda por habitação e, conseqüentemente, a pressão por soluções sobre o governo paulista, o qual, como se depreende da afirmação de Bonduki, tencionava promover políticas habitacionais independentes da política nacional. A Cecap, da forma como foi instituída em 1949, funcionava como autarquia vinculada à Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio. Criada pela Lei n.º 483, de 10/10/1949, somente foi regulamentada por

<sup>1</sup> BONDUKI, Nabil. op.cit.

<sup>2</sup> ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente. Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo. In ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente (Orgs.) **Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo**. São Paulo: FUNDAP : FAPESP; Brasília: IPEA, 1998.

<sup>3</sup> BONDUKI, Nabil. op.cit. p. 122.

decreto em 28/2/1964. A fragilidade das finanças públicas estaduais, além da inexistência de um sistema nacional de transferência de recursos vinculados à habitação e a indefinição quanto ao aporte de recursos, vão fazer com que a Cecap exista apenas nominalmente até 1964.

Regulamentada em 1964, cabia à Cecap, à época, apenas a função de agente promotor dentro do sistema SFH/BNH, exercendo a Caixa Econômica do Estado de São Paulo, CEESP, aquela de agente financeiro (dentro do SBPE). Nesse período, a Cecap funcionava dentro da lógica centralizada do SFH.

Em 1967 foram entregues as primeiras unidades da autarquia, sob a égide do SFH. Em 1975, a Lei n.º 905 transformou a Cecap de autarquia em sociedade por ações, sob o nome de Companhia Estadual de Casas Populares, também Cecap<sup>4</sup>. Seguindo tendência preponderante durante toda a década de 70, o governo do Estado de São Paulo instituiu diversas sociedades de economia mista e empresas públicas, utilizando instrumentos típicos do Direito Privado para modernizar a administração indireta. Convertida em sociedade de economia mista, a Companhia passava a ter diretoria profissionalizada, conselho de administração e conselho fiscal, contabilidade própria, corpo de funcionários sob sua responsabilidade, e, principalmente, possibilidade de celebrar contratos escapando dos rígidos controles do Direito Público.

Depois de sua mudança para sociedade por ações, a Cecap passou de agente promotor do SFH para agente financeiro e promotor do sistema, operando dentro do PLANHAP, com recursos do BNH, a partir do disposto em lei que autorizava o Poder Executivo “a adotar as providências necessárias à participação do Estado no Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP)”<sup>5</sup>. A autorização legal para a contratação das operações, aqui transcrita *ipsis litteris*, deixa clara a intenção de integrar de vez o governo do Estado ao recém-criado PLANHAP:

*Artigo 7.º – Para cumprimento desta lei, poderá o Poder Executivo:*

*I – celebrar, com o Banco Nacional da Habitação (BNH), convênio instituído do PLANHAP, a nível estadual, aditando-o quando se fizer necessário, observadas as Resoluções n.ºs 3/75 e 9/75, respectivamente, do Conselho de Administração e da Diretoria daquele Banco e as demais normas regulamentares do Plano;*

<sup>4</sup> Artigo 12 - Fica o Poder Executivo autorizado a constituir sociedade por ações, sob a denominação de Companhia Estadual de Casas Populares – CECAP, com o objetivo de executar e operar os serviços voltados aos planos habitacionais de interesse do Estado e do Plano Nacional de Habitação, com sede e foro na Capital. (Lei n. 905/75).

<sup>5</sup> Artigo 2.º – O PLANHAP será desenvolvido no Estado, através de programas plurianuais periodicamente atualizados, e os respectivos projetos contemplarão a concessão de financiamentos, segundo as normas do Sistema Financeiro da Habitação Popular, para a aquisição de lotes urbanizados ou de habitações terminadas, assim como para a melhoria ou ampliação de unidades habitacionais. (Lei n. 905/75).

*II - integrar o Estado e entidades de sua administração indireta no Sistema Financeiro da Habitação Popular (SIFHAP);*

*III - designar instituições financeiras organizadas sob a forma de sociedade anônima, preferencialmente sob controle acionário do Estado, para agente financeiro das operações de crédito a que se referem os artigos 8.º e 10 desta lei executadas as realizações diretamente com as COHABs e órgãos assemelhados e para exercer as funções de órgão gestor do FUNDHAP-SP;*

A Companhia assumiu então os direitos e obrigações decorrentes de contratos e convênios de responsabilidade da autarquia. Após a completa passagem das atividades da Cecap autarquia para a Cecap companhia, a primeira foi extinta por decreto em 7/8/1980.

Entre 1972 e 1980, a Cecap produziu 13.965 unidades habitacionais, sendo 4.680 no famoso conjunto Zezinho Magalhães, construído em Guarulhos, que marcou decisivamente a construção de conjuntos habitacionais. As demais unidades foram produzidas no interior do Estado.

Em janeiro de 1981, a mesma sociedade por ações mudou seu nome para Codespaulo, abrangendo outras funções, como promover a desconcentração do desenvolvimento industrial e urbano em São Paulo. Em documento de 81, no qual se apresentavam os programas para a atuação da Codespaulo, nota-se a intenção de que viesse a atuar também como indutora do desenvolvimento regional (ao menos no planejamento). Integravam o planejamento da Companhia para o início da década de 80 diversos programas, destacando-se: atividades correlatas ao desenvolvimento da exploração de recursos minerais; implantação de conjuntos rurais; materiais de construção; implantação de infra e superestrutura ambiental no entorno das usinas e destilarias de açúcar e álcool; transferência de população rural de áreas críticas e estoque de terra – estudo para utilização dos terrenos da Companhia.

Também se pensou na participação do governo estadual, através da Codespaulo, na implantação do programa Promorar. Após pesquisa em 96 municípios paulistas, a meta traçada foi a construção de 12.380 unidades em 25 deles. Os investimentos e contratações feitos pelo programa originaram dívidas que o governo seguinte herdou, conforme se verá adiante.

Coincidente com a crise do SFH/BNH, esta é a época da transformação institucional do órgão responsável pela política habitacional no Estado de São Paulo de estrutura inoperante em sociedade de economia mista, agente de promoção das políticas do Sistema Financeiro da Habitação. A importância do período é mani-

feira, apesar da escassez de estudos e de fontes bibliográficas sobre o tema, por conta da constituição do que seriam as bases da Companhia.

Surgida como movimento de descentralização da política habitacional, a gestação da companhia estadual de promoção de políticas habitacionais vai se dar, portanto, no bojo do desenvolvimento do SFH/BNH, cuja marca era a excessiva centralização. E, atuando como agente do sistema nacional de articulação do setor, a CDHU trará, em suas raízes, as principais características dos atores envolvidos naquela experiência, advindo desse período marcos estruturais que a alicerçam até hoje.

## II. A CDH, Companhia de Desenvolvimento Habitacional de São Paulo e a Nova República

Conforme salientado no capítulo anterior, a Nova República tem marco inicial distinto nos Estados e na União. Nesta, começou com a eleição indireta de Tancredo Neves em 1984; nos Estados, porém, a eleição para governador, em 1982, foi o termo de passagem do regime militar para a Nova República.

Em relação à política habitacional, é inegável que o período marca uma inflexão da questão nas unidades subnacionais. Com a eleição de Franco Montoro, em 1982, houve substancial modificação da estrutura organizacional do governo do Estado com referência à questão. Segundo um documento da então CDH, “em novembro de 1983, o governador criou a Secretaria Executiva de Habitação (SEH), diretamente ligada a seu gabinete, e indicou para comandá-la o médico sanitário José Carlos Seixas (...). Seixas decidiu sanear e transformar no braço executivo da nova secretaria uma empresa do Estado que, apesar de contar em seus quadros com especialistas competentes e trabalhar na área de habitação popular desde 1966, estava inteiramente desvirtuada e desmoralizada: a antiga Cecap e a Codespaulo”<sup>6</sup>.

Após o primeiro ano de governo, o primeiro de governo democrático após a experiência autoritária, a enorme inadimplência da antiga Companhia junto ao governo federal (com as unidades habitacionais construídas pelo financiamento habitacional do BNH e dívidas não saldadas no período acumulado) mostrou a necessidade de uma reformulação interna, destinada a estabelecer uma nova organização administrativa, com a “revalorização” do corpo técnico. A empresa foi transformada, em março de 1984, na Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo (CDH). O documento que contém o balanço dos quatro anos

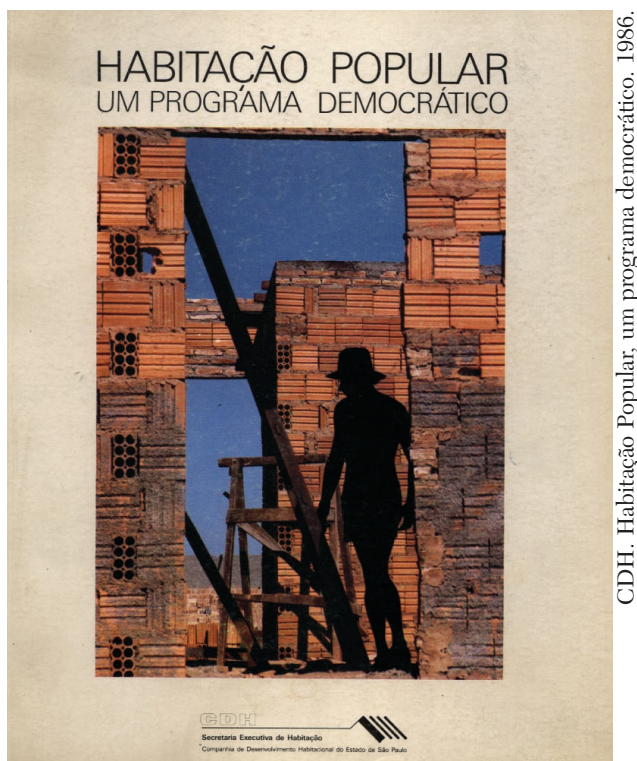
<sup>6</sup> SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional. Habitação Popular, um programa democrático. São Paulo: CDH, 1986. p.03.

de governo Montoro aponta a importância dessa reestruturação, principalmente no momento em que se encontrava o país: “necessidade e possibilidade histórica de construir novas instituições públicas *que simbolizassem e agilizassem a implementação efetiva* dos compromissos políticos assumidos durante o período de oposição aos governos estaduais do autoritarismo”<sup>7</sup>. (*grifo nosso*)

Para presidir a empresa foi chamado o economista Pedro Paulo Martoni Branco que, junto com o Secretário da Habitação, promoveu uma reforma geral em seus quadros. Em entrevista à pesquisadora, Martoni Branco relembra que havia uma tendência ao fechamento da Companhia, então ainda Codespaulo, devido à alta inadimplência dos tomadores de empréstimos do Estado de São Paulo, no caso a Codespaulo, que havia contraído dívidas vultosas com o BNH e com a CEF. Os acertos relativos à dívida contraída foram além do primeiro ano de governo; ao fim desse primeiro ano, entretanto, preponderou a visão de que o Estado de São Paulo não podia renunciar a ter um dispositivo para intervir no problema habitacional, que já atingia proporções dramáticas.

Assim, em março de 84, a Codespaulo foi transformada em CDH, Companhia de Desenvolvimento Habitacional. Propunha-se uma empresa voltada exclusivamente para o enfrentamento da questão habitacional, para os setores de menor renda e com modelo institucional próprio de articulação das ações. Nesse sentido, os conceitos determinantes do novo modelo são as demandas por participação e descentralização e a mobilização de municípios como parceiros básicos da ação.

Até então, como já se salientou, a Codespaulo operava com transferência de recursos federais. Com a crise do sistema, somada à indisposição da convivência do regime democrático nos Estados com o autoritarismo central, não era mais possível depender de aportes de recursos federais para o enfrentamento da questão.



**Figura 01** • Capa da publicação feita pela CDH em 1986 como parte da divulgação da política habitacional da Companhia.

CDH. Habitação Popular, um programa democrático. 1986.

7 Parte de entrevista concedida por Pedro Paulo M. Branco à pesquisadora em 16 de outubro de 2000.

Conforme ressalta um documento interno da Companhia, “a capacidade de investimento do Poder Público, comprometida, culminou com o bloqueio total dos investimentos do SFH, através das resoluções do Banco Central que proibiram qualquer instituição financeira do país de realizar operações de empréstimo com organismos que contassem com a participação dos poderes federal, estadual e municipal”<sup>8</sup>. A nova proposta da Companhia era então operar com recursos do próprio tesouro estadual, de origem orçamentária. São Paulo, no entanto, não dispunha de nenhum mecanismo que permitisse segregar recursos da arrecadação para financiar políticas públicas de habitação, nem receitas disponíveis que permitissem a inclusão de despesas de maior vulto no seu orçamento geral.

A necessidade de atender demandas em diversas áreas e a incapacidade de realizar investimentos com as receitas disponíveis vai engendrar o debate pelo aumento da autonomia financeira dos entes federativos subnacionais. A capacidade dos Estados da Federação de elevar sua arrecadação, instituindo, por exemplo, a alíquota adicional do ICMS, resultará deste movimento, culminando na promulgação da Constituição da República de 1988.

### III. A Nova CDH e os princípios de descentralização e participação do governo Montoro

A estrutura do início do governo Montoro de fato não era muito favorável a processos de descentralização, bem como à organização e participação da população, tanto na política como nas questões econômicas. “A contração da atividade econômica paulista afetava a arrecadação do governo estadual, reduzida pela estrutura tributária centralizadora vigente (...), aumentava a crise, aumentava também a precariedade das condições de vida da maioria da população, e diminuía a capacidade financeira de intervir para compensar a crescente impossibilidade de a economia de mercado atender a demanda”<sup>9</sup>. Referindo-se aos resultados obtidos praticamente no último quarto do governo, meados dos anos 80, o documento mostra que, por conta de todas as conjunturas descritas, “a possibilidade imediata de equacionamento foi restringida”<sup>10</sup>.

O relatório governamental sobre a política habitacional de 1983 a 1986<sup>11</sup> enfatiza a necessidade de uma “ação sistemática do poder público” para o desenvolvimen-

<sup>8</sup> SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Política pública de habitação popular no Estado de São Paulo - 1983-1986**. São Paulo: CDH, 1987. 256 p. il.

<sup>9</sup> idem

<sup>10</sup> idem ibidem.

<sup>11</sup> SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Política pública de habitação popular no Estado de São Paulo - 1983-1986**. São Paulo: CDH, 1987. 256 p. il.

to de uma política habitacional que realmente atendesse a população de baixa renda, de um a três salários mínimos. A partir de um diagnóstico das condições do setor habitacional quando da eleição, em 1982, Montoro propunha pressionar o governo federal por mudanças nas regras de financiamento imobiliário, procurando, o que foi importante e de certo modo inovador na época, “direcionar o uso do solo urbano e dos recursos federais do setor para projetos sociais”. Além disso, uma das bandeiras da administração era a descentralização administrativa, com o aumento do poder decisório de Estados e municípios<sup>12</sup>.

Com as diretrizes habitacionais para a CDH, o governo Montoro divulga uma declaração de intenções em termos de política para a área, expressa no Plano Estadual de Ação Governamental, elaborado em março de 1985:

- melhorar as condições de moradia para os estratos socioeconômicos historicamente excluídos de programas habitacionais / ampliar a oferta de moradia de interesse social para estratos marginalizados / adequar o modelo de moradia à situação socioeconômica da maioria da população e às condições físico-ambientais do local;
- garantir direito de uso das terras ocupadas pelos moradores de favelas e de loteamentos populares, ampliar a oferta de moradia e as condições de habitabilidade dos aglomerados existentes com infra-estrutura e equipamentos;
- estabelecer critérios sociais para tarifas de serviços públicos;
- oferecer mecanismos creditícios, materiais e técnicos em apoio às iniciativas da população carente, para construir ou melhorar moradias, através da auto-construção, sobretudo em formas associativas, *com vistas a baratear os custos e estimular a organização e participação da população; (grifo nosso)*
- incorporar tecnologias à produção de moradias, visando à superação de baixos níveis de produtividade;
- reestruturar órgãos encarregados de elaborar, financiar e executar programas habitacionais;
- estimular os municípios e prestar-lhes assistência técnica.

As diretrizes da CDH operacionalizavam de certa maneira as diretrizes da Secretaria Executiva de Habitação (SEH): atendimento prioritário à população de baixa

<sup>12</sup> MUYLAERT, Eduardo e PINHEIRO, Paulo S. Franco Montoro: democrata e estadista. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, n.o 56, março de 2000.



renda, incentivo à sua participação, apoio aos municípios na obtenção de terrenos, projetos, infra-estrutura, assistência técnica e apoio a alternativas tecnológicas.

Como a CDH era agente promotor e financeiro do SFH/BNH, indiretamente, a Secretaria atuou também através das sete COHABs do Estado: COHAB-SP, COHAB-ST, COHAB-CP, COHAB-BD, COHAB-RP, COHAB-BU e CRHIS. Segundo o mesmo documento, que institui o Plano Estadual de Ação Governamental, a Secretaria “faria uma coordenação, inexistente entre os vários órgãos envolvidos, para que todos os serviços de infra-estrutura e equipamentos sejam oferecidos”. Dessa maneira, a CDH atuaria na faixa até dois salários mínimos e, secundariamente, na faixa da COHAB, de dois a cinco salários mínimos. Além disso, intentaria também a integração ao SFH, através de alguns convênios, e ainda, o que nos parece fundamental, uma política de estoque de terras para posterior utilização em habitação. Na época, o objetivo explícito da CDH, constante do mesmo documento, era “executar projetos e medidas de apoio à realização de planos e programas municipais de habitação prioritários para o atendimento à população de baixa renda”<sup>13</sup>.

Analisando a política e os programas habitacionais anteriores à administração Montoro, nota-se que, “do total de habitações construídas para a faixa de renda de até cinco salários mínimos, 1.230.919 foram edificadas através das COHABs, 171.570, pelo programa Promorar (dedicado à erradicação de subabitações, como diz sua rubrica) e apenas 7.924, dentro do programa João-de-Barro, único dirigido ao estrato mais carente da população<sup>14</sup>. (...) A política habitacional do governo de São Paulo procura alterar este quadro injusto através da *criação de esquemas alternativos que possibilitem uma forte atuação junto às camadas mais pobres*”<sup>15</sup> (*grifo nosso*). Vale ressaltar que o João-de-Barro foi o programa nacional de autoconstrução com linha de financiamento própria do BNH, criado em 1984, depois da entrada de Montoro no governo e da criação da CDH<sup>16</sup>.

O momento político, de abertura do regime após quase trinta anos de autoritarismo e repressão das demandas, bem como as pressões sociais dos movimentos organizados que começavam a emergir, após anos de represamento, fizeram com que a Companhia buscasse mudar seu perfil de atuação. A organização dos mo-

<sup>13</sup> SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Política pública de habitação popular no Estado de São Paulo - 1983-1986**. São Paulo: CDH, 1987. 256 p. il.

<sup>14</sup> Dados SFH/BNH até fevereiro de 1986 (22 anos do Sistema) mostram que foram construídos nesse período (22 anos), 4.450.898 unidades habitacionais; destas, 1.907.844 através do SBPE, ou seja, para mutuários de renda maior do que 20 salários mínimos. Para os mutuários de renda entre 5 e 20 s.m. havia 1.332.641 unidades e, de 1 a 5 s.m., 1.410.413 unidades, perfazendo 32% do total da carteira do BNH. Em termos de recursos, apenas 8% destinava-se a atender as camadas mais pobres.

<sup>15</sup> SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Habitação Popular, um programa democrático**. São Paulo: CDH, 1986. p.08.

<sup>16</sup> Sobre os programas e linhas de financiamento à autoconstrução e mutirão do sistema SFH/BNH, ver, entre outros, SACHS, Céline. **São Paulo: Políticas Públicas e Habitação Popular**. São Paulo: EDUSP, 1999.

vimentos e a demanda crescente por moradias vão erigir a questão à esfera dos direitos que devem ser universalmente assegurados por um governo que se pretenda democrático. Os documentos do período deixam bem clara a inflexão por que passa a Companhia: a necessidade de correção dos equívocos do SFH/BNH será a tônica das políticas no início dos anos 80.

Tal inflexão leva a Companhia a buscar desenvolver outros programas, com novas soluções, desde aqueles que se atinham ao caráter ‘inovador’ de uma ou outra técnica construtiva e à escala construtiva pretendida, como também alguns estudos para viabilização de programas de maior escala para baixa renda<sup>17</sup>. O Programa Municipal de Habitação – PMH é paradigmático da mudança na concepção da política habitacional do início dos anos 80. A tentativa de escapar das restrições do regime SFH/BNH e contemplar as demandas dos novos atores da política nacional será sua marca constitutiva e suas conseqüências terão repercussão decisiva nos rumos da Companhia.

## 1. O PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – PMH

Antes de tratar do PMH, é importante fazer algumas observações de cunho metodológico. Embora os programas da Companhia sejam abordados no último capítulo da dissertação, a opção pelo desenvolvimento do Programa Municipal de Habitação – PMH, do governo Montoro, nesta parte do trabalho, se faz pelos motivos expostos a seguir. Primeiramente, o PMH, como programa paradigma do governo Montoro, faz contraponto necessário aos programas até então desenvolvidos e executados dentro da lógica do Sistema Financeiro da Habitação. Trata-se de uma “reação” ao modelo SFH/BNH, no âmbito da política regional. A tensão entre modelos é parte significativa do objeto desta dissertação, na medida em que explicita o *modus operandi* da CDHU e suas raízes históricas. Daí o tratamento do PMH já neste ponto – para demarcar a tensão com o modelo hegemônico abordado no primeiro capítulo. Por outro lado, trata-se de experiência coincidente com a desarticulação do SFH/BNH e anterior ao arcabouço institucional da Constituição de 1988, que vai marcar significativamente a descentralização das políticas públicas no país.

Mas afinal, como reação à incapacidade do SFH/BNH de atender as faixas de menor renda, o que o governo Montoro entende como “uma forte atuação junto às camadas mais pobres”? A resposta acompanhará tendência em voga no período: um programa estadual de mutirão e autoconstrução.

<sup>17</sup> Há vários trabalhos deste tipo no Centro de Documentação Técnica (CDT) da CDHU. Entre eles ARNUS F., Ramon, ARAÚJO, Felix e BATISTUZZO, Fernando. **Proposta de Implantação de um Processo de Produção Seriada de Elementos Pré-Fabricados em Argamassa Armada para Fins Habitacionais**. CDH, 1988.

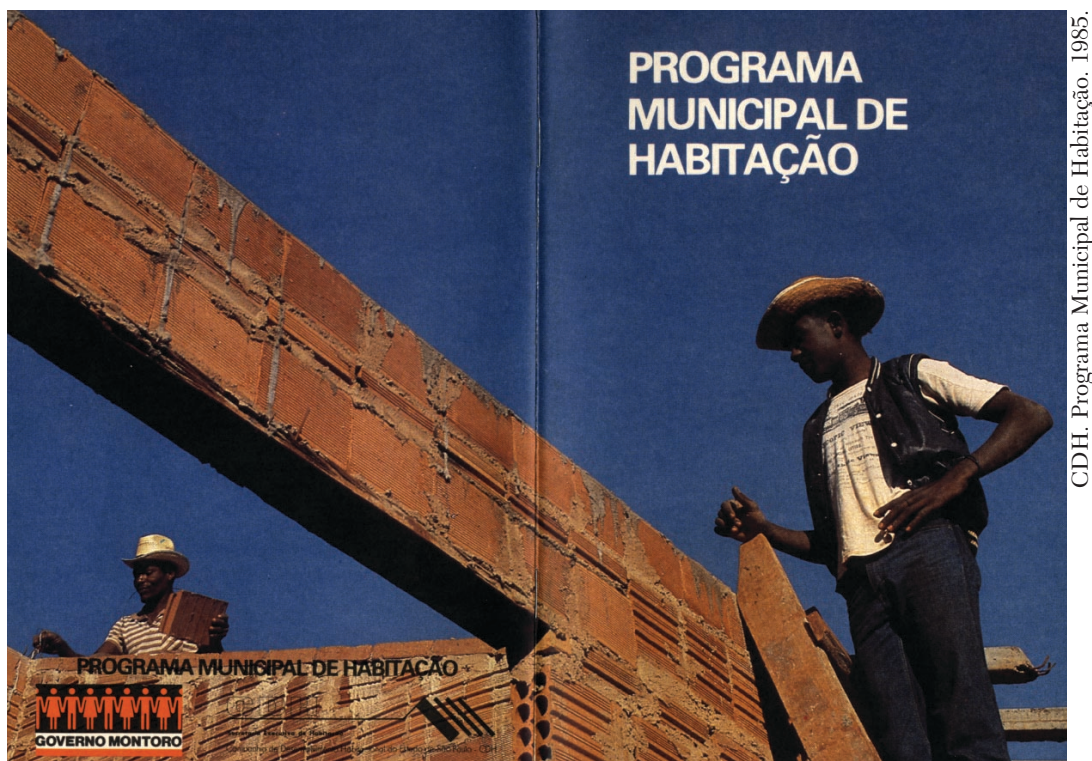


Figura 02 • Capa do caderno de divulgação do PMH.

Para atender as camadas mais pobres, o governo do Estado de São Paulo instituiu o Programa Municipal de Habitação, um dos primeiros programas habitacionais que teve o mutirão como pressuposto. “Ele representa uma nova filosofia de política habitacional, que encara a moradia popular com um serviço público, prestado por (...) técnicos do Estado”<sup>18</sup>, sugere o documento, obviamente com uma conotação bem diferenciada do que pretendiam alguns movimentos populares. Visava “contribuir para a solução do problema da habitação popular através da ação integrada de Estado, municípios e comunidades”<sup>19</sup>.

Em 1984, o programa foi estudado e iniciou-se sua implantação. Em 1985, a proposta foi consolidada e em 86 as obras estavam em execução, em 102 municípios conveniados.

O funcionamento do programa deu-se a partir dos princípios de descentralização e participação. A descentralização preconizada dizia respeito à participação da prefeitura na execução do programa, colocada na época como uma “parceria” entre Estado e municípios. O município, para ingresso no programa, deveria dispor do terreno no qual seriam feitas as casas, da assistência técnica para seleção dos futuros mutuários e de engenheiros e mestres de obra. O Estado, através da CDH, forneceria o projeto e a assistência técnica necessária para a construção, e financiaria

<sup>18</sup> SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Habitação Popular, um programa democrático**. São Paulo: CDH, 1986. p.08.

<sup>19</sup> idem.

o material. A população contribuiria, nessa “parceria”, com a mão-de-obra, colocando em vigência a participação, um dos “princípios básicos” do governo. Segundo o documento, “assim, o PMH está consolidando em São Paulo os históricos e tradicionais sistemas de autoconstrução, auto-ajuda e sobretudo de mutirão”<sup>20</sup>.

O argumento da redução do custo foi uma das bases técnicas do programa. De fato, porque vários custos não incidiam no financiamento, houve reduções de até um quarto dos valores praticados pelo BNH para a mesma faixa de renda, um a três salários mínimos (alguns convênios do PMH chegaram a 115 OTNs por unidade, contra 600 OTNs para construção do mesmo padrão pelo BNH). Cabia ao mutuário final, de fato, apenas o custo do material de construção. O custo financeiro era absorvido pelo Estado, com recursos do orçamento. À CDH cabiam os custos de projeto e de assistência técnica e, por fim, às prefeituras, a doação de terrenos, execução das obras de infra-estrutura e supervisão.

É interessante notar que o programa deveria começar pelas prefeituras, ou seja, elas é que deveriam demonstrar interesse pelo programa, solicitando a celebração de convênios. O documento também enfatiza algumas etapas do empreendimento, como as reuniões de projeto, cuja importância é ressaltada, pois era fundamental que “a futura casa corresponda aos desejos e necessidades dos moradores (para) despertar nas populações o sentimento comunitário, vital na fase de construção”<sup>21</sup>. Importante perceber que nesse programa, um dos primeiros estaduais, o discurso “comunitário” já se faz presente, ainda que relativo apenas à fase da construção.



CDH. Habitação Popular, um programa democrático. 1986. p.51.

Figura 03 • Conjunto do PMH com 50 casas no município de Serra Azul.

<sup>20</sup> SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional. op.cit. p.09

<sup>21</sup> idem.

O documento é claro quando afirma que “o sistema de mutirão é caracterizado pela co-gestão: os mutirantes participam de todas as decisões – suas opiniões e disponibilidades de tempo são levadas em consideração – em vez de simplesmente se limitarem a cumprir ordens”<sup>22</sup>. A definição do sistema como sendo de co-gestão e a definição dessa mesma co-gestão trazem outros questionamentos. Um dos documentos sobre o PMH apresenta, como um avanço, o cuidado de “levar a opinião da população em consideração”. Hoje, após todas as conquistas do movimento organizado de luta por habitação, e também na era do “terceiro setor” e da “sociedade civil organizada”, soa um pouco anacrônico o “levar em conta a opinião...” mas, vindo do primeiro governo de Estado eleito diretamente depois do período de ditadura, foi um avanço, ao menos no discurso. A questão pedagógica de transformar o futuro morador em agente do processo e não considerá-lo apenas como membro da fila do déficit habitacional<sup>23</sup> deveria influir de maneira decisiva no desenho do programa.

Mas, de fato, em quase todos os documentos relativos ao PMH, maior ênfase é dada à descentralização administrativa, mostrando que essa era a grande preocupação do governo. Desde o esquema de liberação de recursos (“montado para assegurar às prefeituras a posse integral do dinheiro nas fases que precedem o início das obras”<sup>24</sup>)

até a participação na gestão do mesmo, o programa objetivava assegurar maior descentralização. “Ao deslocar o centro decisório, a execução do PMH destacou o papel das prefeituras, promovendo na prática a desejada municipalização da execução de políticas que buscam resolver problemas nascidos nos municípios”<sup>25</sup>. Talvez, historicamente, esse fosse o eixo do programa, o caráter de exemplarização, sugerido por Martoni Branco, quando coloca que o ponto central não era uma concepção de enfrentamento do déficit habitacional, enorme já àquela época, mas sim uma “concepção de exemplarização, no sentido de semear algumas iniciativas, ainda que em escala mínima, já que não havia condições institucionais para suportar financiamentos na escala que era necessária”<sup>26</sup>.

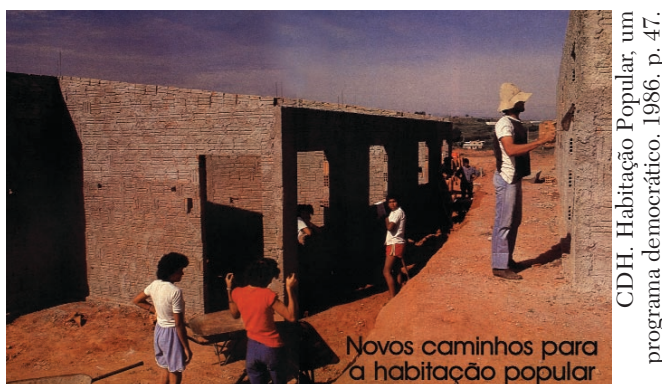


Figura 04 • A ênfase dada à participação e ao trabalho da população no mutirão era considerada um “caminho para organizações sociais”.

CDH. Habitação Popular, um programa democrático. 1986, p. 47.

<sup>22</sup> SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional. op.cit. p.16

<sup>23</sup> Expressão utilizada por Pedro Paulo M. Branco na entrevista concedida à pesquisadora.

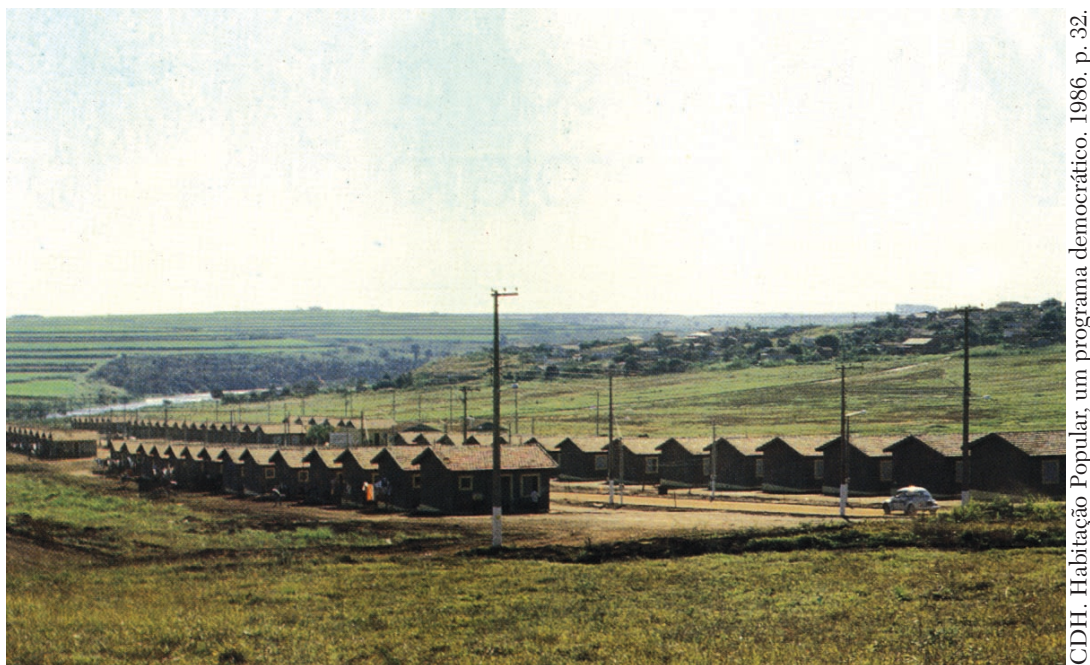
<sup>24</sup> SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional. op.cit. p.14

<sup>25</sup> SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Política pública de habitação popular no Estado de São Paulo - 1983-1986**. São Paulo: CDH, 1987. 256 p. il.

<sup>26</sup> Parte de entrevista concedida por Pedro Paulo M. Branco à pesquisadora

O PMH, até o encerramento de todos os empreendimentos, que se deu em 1993, comercializou 5.642 unidades habitacionais, sendo 218 na Região Metropolitana de São Paulo e Baixada Santista e 5.424 no interior do Estado. Atendeu ao todo 94 municípios, com custos variados.

As avaliações do programa, tanto internas quanto externas, apontam falhas em sua execução em cidades do interior paulista e fornecem informações importantes sobre o conhecimento acumulado na Companhia sobre gerenciamento de programas habitacionais sob a forma de mutirão<sup>27</sup>.



CDH. Habitação Popular, um programa democrático. 1986. p. 32.

Figura 05 • Conjunto do PMH com 60 casas no município de Lençóis Paulista.

Outro programa que se destacou nesta fase da evolução da Companhia foi o Programa de Assentamentos Habitacionais na Região Metropolitana de São Paulo, de dezembro de 1986.

Nos primeiros anos do governo Montoro, a CDH atuava no interior do Estado também por uma concepção da política. Havia certa articulação institucional entre as duas esferas de governo, Estado e municípios. No município de São Paulo, a Fabes, a Secretaria do Bem-Estar Social, teve seu orçamento aumentado pelo então prefeito Mário Covas que, com um volume relativamente grande de recursos, conduziu empreendimentos de mutirão e urbanização de favelas. Em 85, com a eleição de Jânio Quadros, a Fabes foi extinta, rompendo o delicado equilíbrio mantido com a política da COHAB.

<sup>27</sup> SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Pesquisa e Acompanhamento do PMH – Análise do PMH de Lorena**. São Paulo: CDH, 1986. Entrevistas com mutirantes, assistente social local e mestre-de-obra.

No final do governo Montoro, como conseqüência natural da intransigência da prefeitura paulistana, o governo do estado se aproximou das lideranças de movimentos populares – em discussão, a entrada da CDH no município e na Região Metropolitana de São Paulo. A CDH, porém, tinha estrutura mas não estoque de terras. Montou-se uma equipe para tratar do assunto, de onde surgiu um grande plano para atender a demanda; em seguida, começaram as desapropriações necessárias.

Documento da Companhia desenha o programa: “O Programa de Assentamentos na Região Metropolitana (...) é a primeira experiência na região metropolitana nesta escala de intervenção com o processo de construção tipo mutirão” já que “o não-atendimento, por parte da Prefeitura Municipal de São Paulo, desta demanda, canalizou para o Estado as pressões às quais a prefeitura deveria estar submetida”. Em longo detalhamento, o trabalho estrutura o que seria uma intervenção nunca antes vista, “atendendo primeiramente a demanda do Movimento dos Sem-Terra (Águia de Haia, para 1.200 famílias e AE Carvalho, para 750)<sup>28</sup>”.

Por fim, é importante salientar, dentro do contexto histórico em que se inserem as políticas sociais, que os programas de mutirão foram as parcerias possíveis em meados da década de 80. Os programas estaduais que envolviam alguma espécie de parceria com as prefeituras municipais eram a tônica do período. A confusão causada pela desarticulação do sistema SFH/BNH, a desagregação institucional, a ida dos programas habitacionais para a SEAC, Secretaria Especial de Ação Comunitária – responsável, basicamente, pelos chamados programas alternativos que vigoraram no último período do sistema SFH/BNH –, acabaram por estimular o desenvolvimento de programas de mutirão e de autoconstrução.

“O Estado recorre às políticas não convencionais sempre no contexto de crise econômico-política, em resposta a pressões sociais abertas ou potenciais e em busca de legitimidade e estabilidade social (...); um caso limite de política social no qual o Estado (...) busca manter o mais baixo possível os custos da sua intervenção, ao mesmo tempo que trata de maximizar o seu alcance e os seus dividendos políticos”<sup>29</sup>. Essa colocação de Fiori sinaliza a controvérsia existente em torno da política de mutirão, objeto de inúmeros debates e polêmicas acadêmicas e profissionais. “Em torno da idéia do mutirão convergiram setores e grupos

<sup>28</sup> SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Programa de assentamento habitacional para população de baixa renda na região metropolitana de São Paulo**. São Paulo, 1986. 10 p. il.

<sup>29</sup> Núcleo de Pesquisas em Políticas Urbanas – IEL/UFRJ. **Sistema Financeiro da Habitação e programas habitacionais alternativos: diagnóstico e perspectivas**. Rio de Janeiro: UFRJ/IEL, 1989. p. 28.

os mais diversos: desde uma tecnocracia modernizante preocupada com a chamada ‘dívida social’ e sua explosividade, em busca de soluções mais acessíveis às camadas populares e convencida dos méritos do mutirão na redução de custos, passando por políticos clientelistas que viam o mutirão como instrumento de controle e manipulação social perfeitamente compatível com suas práticas ‘minimalista-autoritárias’ (...)”<sup>30</sup>. Mas é inegável que, a despeito do debate, essas políticas de mutirão conseguiram atingir a faixa de renda a que se destinavam, já que o PMH conseguia produzir unidades de até 115 OTNs (Obrigações do Tesouro Nacional)<sup>31</sup>, pois, na composição de custos incidentes no valor a ser financiado, o material de construção constituía quase a totalidade, e o terreno, a infra-estrutura e os custos operacionais da empresa eram considerados não-incidentes.

Na história da Companhia, portanto, o PMH se coloca como uma tentativa de atingir as faixas até três salários mínimos. Mas a escala, o volume necessário para “acabar com o déficit habitacional quantitativo”, só se daria a partir de 1989, com a aprovação da Lei 6.556, que elevou em 1% a alíquota do ICMS, vinculando receita tributária do Estado ao financiamento de programas habitacionais de interesse social.

Na regulamentação atualmente vigente da aplicação do percentual, as famílias com renda até três salários são prioritárias, e suas prestações representam 15% da renda familiar. Para famílias com renda de três a cinco salários, as prestações devem atingir 20% da renda. E, finalmente, para famílias com renda acima de cinco salários, aplicam-se regras do SFH<sup>32</sup>.

A solução, no entanto, apesar de buscar fazer frente a um dos principais equívocos do BNH, a saber, o não-atingimento das faixas de menor renda pelos programas, reitera uma das marcas estruturais do SFH/BNH: a solução empresarial, de conseqüências conhecidas. A partir do governo Quéricia, a solução empresarial ganha força, ficando os programas alternativos como marginais, com finalidades políticas bem delimitadas. A resposta Montoro, assim, é circunstancial, e teve pouco efeito nos projetos desenvolvidos pela Companhia que, apesar dos reveses históricos e das adaptações de conjuntura, tem as marcas de suas origens fortemente presentes, à sombra do falecido sistema do pós golpe de 64.

<sup>30</sup> Idem, p. 30.

<sup>31</sup> O BNH produzia nesse período casas com o mesmo padrão do PMH por valores que atingiam 600 OTNs.

<sup>32</sup> É importante notar, como coloca Arretche, em obra já citada, que a aplicação desses parâmetros vem exigindo elevação significativa no volume de subsídios concedido pela CDHU (elevação de subsídio pela aplicação da lei).



O marco mais importante da CDH talvez tenha sido a construção, ou permanência em outras bases, de uma estrutura institucional que manteve a atuação estatal em um período de crise do sistema federal, este sim responsável pela provisão habitacional do país. Por conta de todo tipo de bloqueio de verbas, o Estado foi também pressionado a dar respostas efetivas, financiando habitação com recursos do tesouro. A presença do governo estadual promovendo, diretamente com seus recursos, um programa habitacional do tipo do PMH, também sinalizava a mudança pela qual passava o país.

TABELA 7								
Ano de comercialização das unidades habitacionais segundo origem dos recursos utilizados 1967/1989 > CECAP/CODESPAULO/CDH								
	Ano de comercialização	PLANHAP	PROFILURB	CEESP	CEF	recursos do tesouro do estado	PROHAB/ CEF	TOTAL
CECAP	1.967			228				228
	1.968			724				724
	1.969			864				864
	1.970			186				186
	1.971							0
	1.972			480				480
	1.973							0
	1.974			1.511				1.511
	1.975			588				588
	1.976			1.226				1.226
CODESPAULO	1.977			3.380				3.380
	1.978			3.577				3.577
	1.979	576		2.243				2.819
	1.980	6.349		960				7.309
	1.981	5.445						5.445
CDH	1.982	2.192	2.059					4.251
	1.983	3.688	4.463		484	250		8.885
	1.984							0
	1.985	1.358						1.358
	1.986	197	2.496			703		3.396
	1.987	88				885		973
	1.988						4.881	4.881
	TOTAL		19.893	9.018	15.967	484	1.838	4.881

Fonte: CDHU. Programa Habitacional do Estado de São Paulo. São Paulo: CDHU, 1989.

Fonte dados primários: Superintendência Comercial/CDHU

Outra nota importante do período foi o fato de o Estado assumir a política habitacional sem a transferência de recursos financeiros suficientes para financiá-la. Ao assumi-la, diante da fragmentação do modelo centralizado, o Estado de São Paulo passou a reivindicar fontes de financiamento, propugnando por maior autonomia financeira e pela desconcentração das competências tributárias. Tais teses, defendidas pelo governo de São Paulo, vão marcar o processo constituinte e dar origem aos instrumentos tributários que possibilitaram o desenvolvimento acelerado da Companhia na segunda metade da década de 80.

<b>&gt; TABELA 8</b>				
<b>Valor de investimento anual por fonte de recursos(*) CDH 1977/1988</b>				
	<b>Número de unidades</b>	<b>Valor investimento BNH/CEF (US\$ 1.000)</b>	<b>Valor investimento tesouro Estado (US\$ 1.000)</b>	<b>TOTAL (US\$)</b>
1977	3.160	8.596		8.596
1978	6.317	19.509		19.509
1979	5.276	18.593		18.593
1980	2.475	7.047		7.047
1981	15	35		35
1982	2.350	9.468		9.468
1983	195	765		765
1984				
1985	931	72	2.328	2.400
1986	4.075	1.420	2.213	3.633
1987	4.489	16.778	305	17.083
1988	24.934	1.442	92.252	93.694
<b>TOTAL</b>	<b>54.219</b>	<b>83.725</b>	<b>97.098</b>	<b>180.823</b>

Fonte: CDHU. Programa Habitacional do Estado de São Paulo. São Paulo: CDHU, 1989.

Fonte dados primários: Superintendência Financeira/CDHU. Foram assinalados na tabela original que as unidades relativas a 1988 tinham recursos assegurados e que parte das 24.934 unidades encontravam se em obras.

## capítulo 3

A CDHU, o ICMS e a dinamização da política habitacional no Estado de São Paulo

A precedência da abertura política nos Estados teve repercussão significativa no processo constituinte instalado em 1986. Conforme já salientado, a eleição direta para governador em 1982 deu à oposição vitória consagrada, conferindo ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) o status de maior partido político brasileiro. Tal vitória implicou uma nova pauta de atuação nos Estados, que reverberava os anseios manifestos nas urnas e a rejeição dos representantes do governo autoritário. Com isso, os novos governadores passaram a assumir compromissos de investimentos sociais, de atendimento das reivindicações dos movimentos organizados, que começavam a despontar, enfim, de construção de uma nova legitimidade, por intermédio de políticas públicas e pelo discurso da universalização de direitos.

A despeito da nova pauta política, marcada em São Paulo pelo lema da descentralização e participação do governo Franco Montoro, a convivência com o regime autoritário no governo federal, e principalmente a reduzida autonomia financeira dos Estados, produto da Constituição de 1967, frustraram a realização das políticas reformistas anunciadas, fomentando movimentos pelo fortalecimento das entidades subnacionais.

Como bem observam Serra e Afonso, “a centralização política que acompanhou a instalação e a consolidação do regime autoritário refletiu-se claramente na área das finanças públicas. A União concentrou o maior número de impostos em suas mãos, reteve a maioria dos tributos de base econômica mais sólida e ampliou seu poder de interferir nas normas tributárias próprias dos estados e municípios”<sup>1</sup>. E ainda, “é inegável que o impacto da reforma tributária de 1965-67 foi mais adverso para as finanças estaduais(...). Ao longo da década de 70, a limitada capacidade de autofinanciamento dos governos subnacionais induziu a que eles recorressem às transferências federais denominadas não-tributárias ou negociadas (...) e ao endividamento público(...). A autonomia dos Estados e dos municípios foi comprometida não apenas pela ampliação da dependência financeira, mas também pelas limitações impostas à sua capacidade decisória. As fontes alternativas de recursos implicavam gastos vinculados, em sua grande maioria, a propósitos específicos”<sup>2</sup>.

A dificuldade de conciliar uma pauta reformista, que pressupunha possibilidade de aumento das despesas de capital, com reduzida capacidade de gerenciar receitas próprias, criou verdadeira “camisa-de-força” aos eleitos em 1982. Por diversas vezes, o governador de São Paulo e seu secretariado tornaram pública a dificuldade admi-

<sup>1</sup> SERRA, José e AFONSO, José Roberto R. Finanças Públicas Municipais: evolução, reforma constitucional e perspectivas. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 36, n.193, out./dez., 1989.

<sup>2</sup> Idem.

nistrativa causada pela falta de autonomia financeira do Estado. A necessidade de convocação de Assembléia Nacional Constituinte, a realização urgente de reforma tributária e a busca de formas alternativas de financiamento de políticas públicas estiveram presentes em vários documentos e pronunciamentos daquela gestão.

Na habitação, um exemplo de financiamento alternativo foi a criação, pelo governo paulista, da Loteria Estadual de São Paulo, conhecida como Loteria da Habitação. Aprovada em 1986 pela Assembléia Legislativa, a loteria possibilitou a arrecadação de recursos extra-orçamentários a partir de 1988, já na gestão do governador Orestes Quécia. No entanto, apesar de incrementar os recursos destinados à habitação, não passou de uma experiência de arrecadação extraordinária. O grande salto de financiamento do setor e de destinação de recursos para a Companhia se deu com a aprovação da Constituição de 1988 e com a nova legislação tributária do Estado editada a partir de então.

Garantida maior autonomia financeira com a Carta de 1988, houve condições para o aumento de recursos orçamentários para investimentos, seja pela elevação de alíquotas de impostos, seja pelo aumento da própria arrecadação anual de tributos. Com a Constituição, reitera-se, houve mudanças significativas no sentido da distribuição dos recursos tributários nas três esferas públicas do Federalismo, com forte descentralização das fontes de tributos e do produto da arrecadação.

No que concerne à principal fonte de receita estadual, o ICMS, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, a mudança foi ainda maior: “Do ponto de vista da capacidade de geração de receita, a alteração mais importante é, sem dúvida, a substituição do ICM pelo ICMS. O ICMS resulta da fusão das bases de seis impostos (...) As características gerais do ICMS são semelhantes às do ICM. No entanto, *os Estados têm maior autonomia para a fixação de alíquotas aplicáveis às operações internas, que poderão ser seletivas, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços*”<sup>3</sup> (*grifo nosso*). Além da possibilidade de fixação de alíquotas, a incorporação do item Serviços ao antigo ICM tornou possível acréscimo significativo de receita, “(...) para o conjunto dos Estados, da ordem de 15% da receita do ICM. (...) Considerado o conjunto de impostos de competência dos Estados, a arrecadação própria líquida crescerá, segundo as estimativas disponíveis, cerca de 11,5%”<sup>4</sup>.

Sob a ótica do federalismo fiscal, é inegável que a Constituição de 1988 possibilitou a autonomização de diversas políticas públicas nas unidades subnacionais. E mais: em razão do ambiente de reformas iniciado nos Estados em 1982 e da de-

<sup>3</sup> VARSANO, Ricardo. O impacto da reforma constitucional sobre as receitas estaduais e municipais. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro, v. 36, n.193, out./dez., 1989.

<sup>4</sup> Idem.

manda crescente dos movimentos organizados, aqueles assumiram a “titularidade” de políticas públicas até então planejadas e executadas sob elevado nível de centralização. Assim com a habitação: se é fato que o movimento de reformas no Estado de São Paulo antecipou a responsabilidade do governo estadual pela implementação da política habitacional, não resta dúvida que a autonomia financeira garantida pela Constituição de 1988 acelerou esse processo, tornando possível o incremento da política com recursos orçamentários próprios da entidade subnacional.

A instituição de um sistema estadual de financiamento e provisão habitacional passava por certas condições: desarticulação do sistema nacional; demandas organizadas de reivindicação sobre o governo do Estado; paralisação da indústria da construção civil, em razão da fragmentação do modelo anterior e da crise fiscal do Estado; autonomia financeira garantida pela Constituição; existência de estrutura administrativa estadual para financiamento e promoção da política habitacional. Na tradicional imagem da economia: de um lado a cenoura, representada pela possibilidade de constituição de uma política autônoma, que garantisse ao governo o bônus de revitalizar o setor da construção e de atender a demanda organizada por moradia; de outro, o chicote, representado pela pressão de movimentos de reivindicação populares e de empresários pela adoção de uma política própria para o setor.

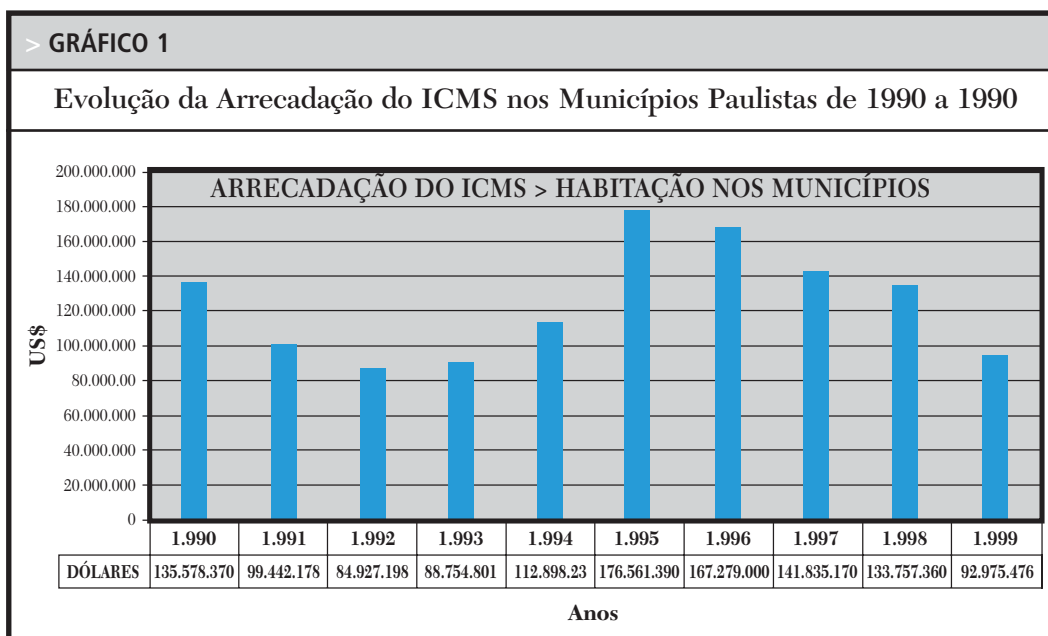
Em resumo, estavam criadas as bases para a dinamização da política no Estado: interesse político, uma fonte de recursos “volumosa” e estável para suportar as novas despesas e uma estrutura institucional consolidada, com *expertise* técnica e capacidade organizacional. Segundo Arretche<sup>5</sup>, “a institucionalização de uma fonte vinculada de recursos é extremamente importante para a existência de um sistema habitacional; não menos importante é a consolidação de instituições especificamente voltadas para tal fim”. Havia recursos financeiros próprios e órgão estatal especializado na promoção e no financiamento de políticas habitacionais: enfim, São Paulo tinha a sua própria estrutura para o desenvolvimento de políticas do setor.

No entanto, a centralidade assumida no novo modelo fez com que a CDH, apesar de consolidada, passasse por outro processo de transformação. Reestruturada pelo governador Franco Montoro para gerir projetos na linha “descentralização e participação”, que concebia sua produção a partir das reduzidas possibilidades de financiamento estadual da política habitacional, a CDH, agora sob o governo

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> ARRETCHE, Marta. Política Habitacional entre 1986 e 1994. In ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente (Orgs.) **Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo**. São Paulo: FUNDAP : FAPESP; Brasília: IPEA, 1998.

de Orestes Quércia, adaptando-se à nova realidade, estruturou-se para um modelo de produção de unidades habitacionais em massa. Nas palavras de Arretche<sup>6</sup>, passou-se de um modelo calcado na participação e descentralização para um modelo voltado a atacar o déficit habitacional. Assim, a empresa que fomentava produção por mutirão e autoconstrução passou a ser uma grande gerenciadora de construtoras, adotando os padrões de eficiência próprios da administração privada e voltando a atenção para os ganhos de escala propiciados pela provisão em massa de unidades habitacionais.



Fonte: CDHU. Evolução do Adicional do ICMS para Habitação nos Municípios do Estado de São Paulo 1990-1999. São Paulo: CDHU, 1999, página 5.

Cabe ressaltar que esses valores são os recursos do ICMS Habitação para os municípios, ou seja, decorrentes dos 25% da receita advinda de 1% do ICMS, que vão, por força da lei, aos municípios. Os recursos do ICMS Habitação que vão para a CDHU são os 75% restantes do adicional de 1%.

Dadas as condições gerais para a criação de um sistema habitacional em nível estadual, é importante destacar as ações do governo paulista no sentido de autonomizar sua política pública. O ponto mais importante foi a criação de um fundo público capaz de suportar as despesas no setor. Constituído basicamente de ingressos tributários, o fundo cumpria um duplo papel: garantia recursos do orçamento estadual para a provisão de unidades para as famílias de menor renda e injetava recursos financeiros no setor da construção civil, paralisado com a fragmentação do modelo SFH/BNH<sup>7</sup>. De um lado, possibilitava a reprodução econômica de um setor altamente dependente de investimentos estatais. De outro, promovia políticas públicas de universalização de direitos, na linha da “Constituição cidadã” recém-promulgada.

A principal receita constitutiva desse fundo público foi o adicional do ICMS, vin-

| <sup>7</sup> Idem.

culado a investimentos em moradia popular e instituído pela Lei n.º 6.556, de 30 de novembro de 1989, com vigência a partir de 1990. De acordo com a lei, a receita resultante da elevação da alíquota em 1% seria destinada ao financiamento, pela Caixa Econômica do Estado, de programas habitacionais de interesse da população, desenvolvidos e executados pela CDHU. Além disso, previa expressamente o subsídio estatal, na medida em que priorizava o atendimento da demanda de renda familiar até cinco salários mínimos, com prestações não superiores a 20% da referida renda. Tal legislação foi renovada anualmente, com previsão de vinculação do adicional do imposto à provisão habitacional subsidiada<sup>8</sup>.

Retomando a discussão sobre a constituição de um fundo público para o desenvolvimento habitacional, cabe ressaltar outra nota, que demonstra a importância dos recursos alocados para habitação pelo aumento da alíquota do ICMS: a pouca disponibilidade de recursos públicos não onerosos – entenda-se aqueles que não exigem retorno remunerado – para habitação hoje existentes no país. Atualmente, as principais fontes de recursos para a habitação são o FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, o OGU, Orçamento Geral da União e os recursos próprios de cada Estado. As parcerias com os municípios – como fez o PMH – com recursos disponibilizados sob a forma de terra, infra-estrutura, equipamentos e recursos humanos da própria prefeitura foram expediente muito estimulado, constituindo importante forma alternativa de alocação de recursos para habitação.

Estabelecida uma fonte estável de recursos financeiros, comportando a ocorrência de recursos públicos não onerosos, tornou-se possível a orientação política da produção em escala, com a construção de unidades habitacionais em massa. No entanto, além do adicional do ICMS, outras transformações se faziam necessárias para a dinamização da Companhia.

Do ponto de vista da macropolítica de habitação, é importante salientar que se a fragmentação do modelo SFH/BNH estimulava a autonomização da política, também gerava uma demanda sobre o governo do Estado que tornava imperativa a realização de investimentos e a redução do déficit habitacional. A gestão de Orestes Quércia herdou a Companhia de Desenvolvimento Habitacional desarticulada de um sistema nacional de promoção da política pública. Dadas as condições financeiras para a implementação da política em nível estadual, a CDH aparecia como estrutura perfeita para a alavancagem do setor.

<sup>8</sup> Em 1997, a Justiça considerou que a vinculação da receita ao financiamento de políticas públicas específicas contrariava a Constituição. A partir de então, apesar da inexistência do dever legal, o governo do estado tem repassado o montante equivalente da quota do estado desse adicional para investimentos habitacionais. De qualquer modo, cabe a ressalva de que desde 1998 não há mais previsão de vinculação financeira para o financiamento habitacional.



A drástica redução de financiamentos concedidos pelo BNH nos últimos anos do modelo, (ver Tabela 4, sobre a evolução do gasto federal para habitação no período 1980-1987) mais o incremento acelerado da demanda, tornaram explosiva a questão habitacional no Estado. Na capital, o número de favelas e cortiços aumentava a cada dia. Desde o momento da posse do novo governador, as constantes ocupações de terra “forçavam” a Companhia a atuar na Capital e na Região Metropolitana com maior intensidade. Pelo modelo anterior, tal atuação era mitigada pela divisão de competências, segundo a qual a COHAB-SP era responsável pela Região Metropolitana e a CDHU e as demais COHABs, pelo interior do Estado. Confrontos em reintegração de posse, ocupações indiscriminadas, avanço da população em áreas protegidas sinalizavam a necessidade da intervenção estatal, com uma revisão das competências estabelecidas.

O modelo da Companhia, orientado a uma política participativa e descentralizada, vai partir para uma linha de contenção da crescente insatisfação popular. Impossibilitada de incorporar as novas demandas no modelo em funcionamento, passa a responder com políticas mais agressivas de ataque ao déficit habitacional, construindo muito mais unidades do que se fizera antes. Desse amálgama que conjuga novas demandas, autonomização da política no Estado e existência de fonte financeira estável nasce a CDHU, pela transformação da CDH e pela mudança no conceito e na escala da produção habitacional de São Paulo.



Figura 06 • Conjunto Habitacional Jova Rural, no município de São Paulo. São 905 casas no âmbito do programa SH1.



**Figura 06** • A ‘mudança na escala’ da Companhia teve nas glebas já desapropriadas pelo governo anterior um de seus fatores essenciais. A preocupação com a condição urbana dos conjuntos não estava na pauta.

A tônica dominante foi a idéia de “mudar o conceito” da provisão pública de habitação. A empreitada global passa a ser o paradigma de produção, a construção de unidades habitacionais em massa. Como definiu o relatório de gestão do governo Quéricia: “construir casas em massa é efetivamente uma das prioridades da administração Quéricia”<sup>9</sup>. E, numa clara tentativa de se diferenciar da gestão anterior, a Companhia teve seu nome alterado, acrescentando-se o desenvolvimento urbano à denominação da empresa.

O diagnóstico de que o déficit habitacional do Estado de São Paulo crescia de modo exponencial e de que os governos anteriores tinham avançado pouco para sua erradicação indicava a necessidade de uma reestruturação profunda da empresa, que deveria se voltar ao enfrentamento do problema. “Em resumo, São Paulo rompeu o velho princípio do apoio público à área habitacional através do puro e simples financiamento ao mutuário, admitindo-o agora como questão de relevante interesse coletivo”<sup>10</sup>.

Pressionando o governo federal, por intermédio da Caixa Econômica Federal, para a liberação de recursos nos primeiros anos da gestão, o governo projetou meta

<sup>9</sup> SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Atuação da CDHU na área habitacional**. São Paulo: CDHU, 1991.

<sup>10</sup> SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **São Paulo, habitação para todos**. São Paulo: CDHU, 1988.

de construção de 400 mil unidades. No primeiro ano da administração, o Estado firmou três contratos de financiamento com a CEF para o atendimento a 120 mil famílias, através de 105 mil unidades habitacionais e 15 mil lotes urbanizados. No entanto, por conta de várias resoluções do Banco Central que impunham restrição de despesas, os recursos federais foram suficientes para apenas 5.233 unidades.

Em 1988, quatro programas da CDHU estavam em andamento: o SH1, na Grande São Paulo, o SH2, no interior e o SH3, na Região Metropolitana. Além destes, havia o PMH, que continuava em andamento. A execução desses novos programas implicou mudanças organizacionais na Companhia, que refletiam a referida “mudança de conceitos”. Às diretorias de Projetos e Obras, de Desenvolvimento de Produto e Financeiro-Administrativa agregou-se a Diretoria de Desenvolvimento Socioeconômico, separando-se a diretoria administrativa da financeira. Além disso, foram contratados estudos diagnósticos da empresa, com o objetivo principal de implantar controles financeiros.

Para a execução da nova política e para cumprir a meta de construção de unidades habitacionais, era necessário aumentar o número de funcionários da Companhia. O corpo técnico de projetistas internos, que antes fazia os projetos e negociava com a população, começou a “ser treinado para gerenciar firmas externas que fazem projetos”. Sob a justificativa de não inchar demais a empresa com funcionários concursados, foram contratadas firmas gerenciadoras para atender as demandas por novos funcionários e pela racionalização da estrutura administrativa.

As referidas mudanças estruturais e de “conceito” de política habitacional levaram a CDHU, como empresa pública, a administrar, em 1988, o terceiro orçamento de investimentos entre as estatais paulistas, atrás apenas da Cesp e do Metrô. Segundo dados extraídos de relatórios internos da Companhia<sup>11</sup>, seu custeio já chegou a representar mais de 30% do investimento. As mudanças internas levaram a CDHU a apresentar um orçamento, para o exercício de 1988, de 3,5 milhões de OTNs para despesas operacionais, ou 5,2% do volume destinado aos investimentos, sendo que a receita de custeio para o mesmo período foi totalmente gerada pela taxa de 6% da CEF, que remunerava seus agentes financeiros pelos serviços prestados. Além disso, do total do orçamento da CDHU para 1988, 600 mil OTNs destinaram-se à amortização de dívidas anteriores contraídas na Caixa Econômica Estadual, dos tempos da Cecip, cujo total era estimado em 2,7 milhões de OTNs.

Do lado dos investimentos, a preocupação com a produção em larga escala refletia-se na política de obtenção de recursos e nas formas de financiamento aos

| <sup>11</sup> Idem.



CDH. São Paulo, Habitação para todos. 1988. p. 40.

**Figura 07** • Conjunto Habitacional Água de Haia, na zona leste do município de São Paulo. 1200 casas no programa SH1.

usuários. Importa destacar, neste ponto, que a diminuição dos custos globais da construção civil e os mecanismos e formas de diminuição do valor do solo urbano não eram a principal preocupação da empresa nessa mudança de conceito. A meta era a produção recorde de unidades, pouco importando a consecução de um preço ótimo por unidade produzida. Tal fato pode ser observado na execução dos principais programas da Companhia.

O primeiro dos novos programas, refletindo a mudança de conceito, foi o chamado SH1, que consistia na construção de 20.000 unidades na Zona Leste da Capital. A escolha se deu pelo fato de a região ser apontada, nos documentos internos da Companhia, como foco majoritário de tensão.

No SH1, do universo de 23.388 cadastros de famílias interessadas e inscritas de abril a outubro de 1987, na Zona Leste, 63,3% (14.072 das famílias cadastradas) declararam renda de até três salários mínimos, 27% (5.997 do total de famílias), renda de três a cinco salários mínimos e 9,7% (2.160), acima de cinco salários mínimos.

Essa população, originária em grande parte das invasões, de fato tinha renda muito baixa. As demandas da população incluíam terra e recursos para a construção em mutirão. No entanto, a resposta estatal distanciava-se, e muito, da pretensão inicial dos cadastrados, optando-se pela empreitada global com resultados, do ponto de vista da eficiência, mais satisfatórios.

O mutirão foi erradicado<sup>12</sup>. Segundo o próprio relatório de gestão, “ficou evidente que a contratação seria o caminho mais eficaz para se obter rapidamente os resultados qualitativos e quantitativos esperados. Principalmente, seria impossível levantar 20 mil casas na Zona Leste da Capital pelo sistema de mutirão, com a urgência necessária para reduzir a tensão social oriunda das invasões. (...) Para dar o salto de 2 mil para 100 mil casas por ano (...) a empresa não poderia mais ser uma simples promotora de mutirões como antes. *Ela passou a ser uma gerenciadora de construtores, precisou se organizar para contratar projetistas, consultores, empresas de gerenciamento e empreiteiras em larga escala*”<sup>13</sup> (grifo nosso).

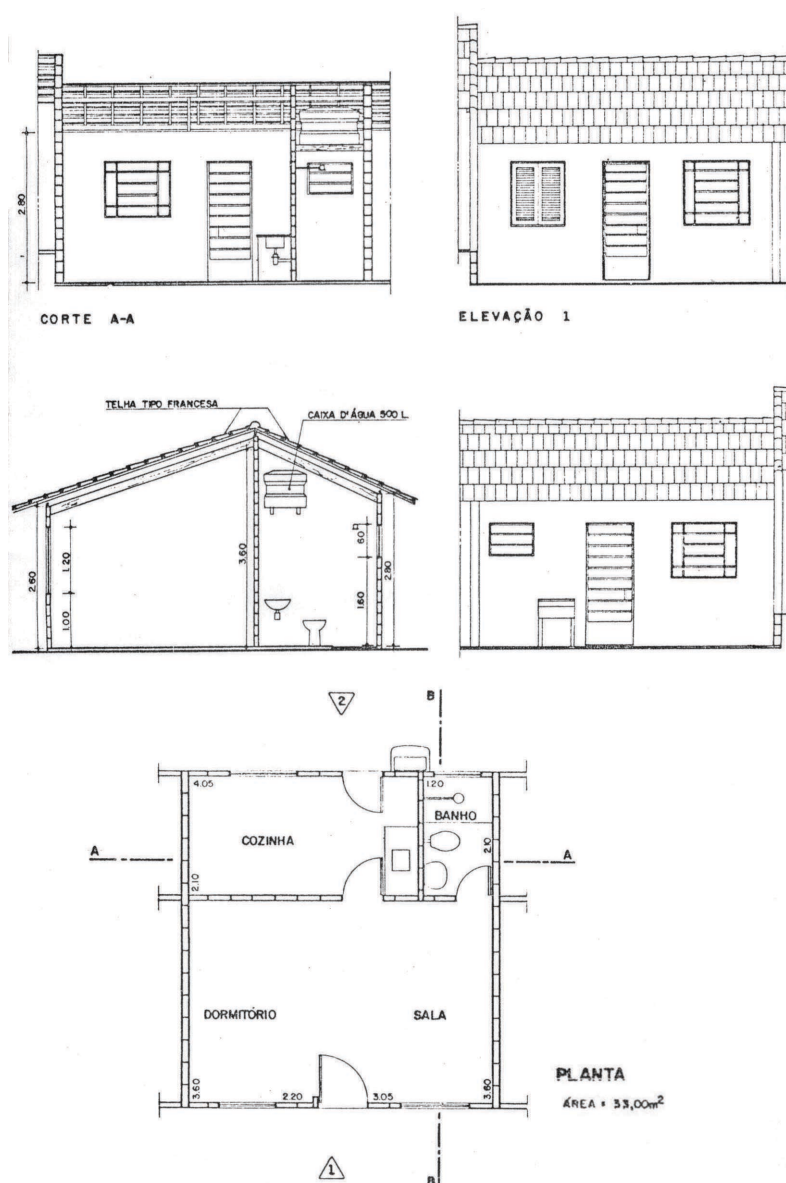
O princípio de intervenção do estado na questão habitacional estava claro: “(...) a ação governamental deve ser catalisadora da maior ação privada e sua intervenção direta deve limitar-se à superação da crise mais aguda. Assim, é necessário promover a maior participação da iniciativa particular”<sup>14</sup>. A modalidade de execução preferida foi a empreitada global, na qual a CDHU contratava empreiteiras e empresas da construção civil para o desenvolvimento de projetos. Além disso, foi também utilizada uma modalidade de execução chamada subempreitada, utilizada principalmente em alguns empreendimentos no interior do Estado, na qual a contratação das empreiteiras compete às prefeituras.

<sup>12</sup> O documento também aborda o tom adotado nessa passagem de uma gestão a outra com referência à questão do mutirão, principalmente pelo então presidente da CDH, Adriano Branco: “a diretoria anterior da CDH, do governo passado, pretendia fazer casas basicamente por mutirão. Isso havia sido transmitido à população de forma enfática – foram montados esquemas de como se fazer mutirão, ensaios de mutirão e até psicodramas de mutirão. E agora, como convencer a população de que não dava para erguer rapidamente 20 mil casas por mutirão?”. O secretário dizia, até com bom humor, que na história da humanidade só há uma tentativa de mutirão nessas dimensões – a Torre de Babel, que, segundo a Bíblia, não deu certo. E complementa, mostrando desconhecimento das formas de produção, que “a Secretaria, na verdade, não é contra a autoconstrução”. Continua mostrando a dificuldade de mutirão em grande escala: a terraplenagem não pode ser feita por mutirão, as empreiteiras fazem tudo simultaneamente, o tempo gasto na obra é maior, já que o pessoal de mutirão só trabalha aos sábados e domingos. “Não se pode comparar a qualidade do trabalho realizado por profissionais com o dos leigos.” Quanto ao argumento do custo, a resposta é clara: “No mutirão, o desperdício de material é muito grande. (...) Quantos sacos de cimento comprar? (...) Onde armazenar? Como saber se o lote (de cimento) vai ser consumido no tempo certo ou não? (...) Imagine-se a quantidade de carrinhos de mão, betoneiras, pás, enxadas, martelos, trenas, prumos. Como fazer o controle de tudo? (...) Quando se compram blocos de concreto, é claro que o fornecedor vai entregar tudo num lugar só. Como deslocar esses blocos para as casas, algumas vezes distantes quilômetros do local de depósito? (...) Tudo isso está bem presente nas análises dos prefeitos em cujas cidades estão sendo feitos mutirões, com o apoio do Estado”. Para coroar, “mais um argumento que desaconselha o mutirão nessas circunstâncias é o custo”. Refere-se o texto ao custo financeiro de uma obra que gastaria 10 meses e que em mutirão leva dois anos, acrescentando que “a experiência mostra que o custo do material sobe mais do que a variação das OTNs(...)”. O prejuízo no preço do material elimina qualquer vantagem que haveria na economia da mão-de-obra. (...) É duro botar isso na cabeça das pessoas, iludidas com as promessas de mutirão. Mas os técnicos da CDH andaram fazendo umas continhas que ajudam a entender por que seria complicado construir grandes conjuntos residenciais pelo processo artesanal(...), 100 mil unidades habitacionais por ano, como pretende o governo Quéricia. Só de alvenaria, vão ser 9 milhões de m<sup>2</sup> (...) a cobertura dessas 100 mil casas equivale a 4 milhões de m<sup>2</sup> de telhado. Daria para cobrir uma área igual à de dois parques do Ibirapuera.” SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. 1988, op. cit., p. 31.

<sup>13</sup> SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. 1988, op. cit., p. 26.

<sup>14</sup> SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. 1988, op. cit., p. 27

O padrão de qualidade também foi modificado: “Era preciso fazer o dinheiro render mais, mudar o projeto de moradia. Baixar o custo. O padrão habitual da CDH era uma casa de 42m<sup>2</sup>, com laje revestida por dentro e por fora. O novo tipo de casa deve ter 35m<sup>2</sup>. Para ganhar no custo, o projeto diminuía acabamentos, tirava uma parede interna (quarto e sala conjugados), eliminava o forro e deixava o piso só no cimento”<sup>15</sup>. Tradicionalmente, e como já ocorrera no modelo do SFH/BNH, o acesso às faixas de menor renda e a necessidade de fazer os escassos recursos “renderem mais” historicamente se concretizaram – entre outras formas – pelo rebaixamento do padrão de qualidade das habitações, em prejuízo dos futuros moradores, e não pela melhoria da produtividade da indústria da construção civil.



CDH. Programa Habitacional do Interior, Manual de Procedimentos. 1987.

Figura 08 • Projeto arquitetônico utilizado na maioria das unidades térreas do programa SH1 e SH2.

<sup>15</sup> SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. 1988, op. cit., p. 30

É interessante notar que a tendência de diminuição do tamanho das unidades acompanha o crescimento do preço final da moradia.

TABELA 9						
Evolução dos valores de venda das unidades habitacionais relativos COHABs no período 1972/1987						
ano	Valor de venda		Custo da construção / m <sup>2</sup>		Área média de construção	Taxa anual de juros do financiamento
	Cz\$	UPC	Cz\$	UPC/OTN		
1972	16.803	194,57	289	3,35	44,4	
1973	24.613	285,05	428	4,96	44,9	
1974	19.300	223,50	333	3,86	43,2	
1975	21.222	245,75	382	4,23	43,2	1,77
1976	25.047	290,06	491	5,69	42,1	2,51
1977	27.389	317,15	507	5,87	45,7	2,96
1978	27.265	315,71	571	6,61	38,8	2,94
1979	29.124	337,25	571	6,61	42,8	3,04
1980	29.501	341,59	586	6,79	40,4	3,09
1981	34.739	402,28	689	7,98	40,9	3,82
1982	38.444	445,16	792	9,17	39,7	4,10
1983	42.443	491,48	846	9,80	40,2	4,80
1984	47.421	549,12	919	10,64	39,0	5,30
1985	40.959	474,28	826	9,56	38,6	4,60
1986	44.310	513,18	890	10,30	37,1	5,00
1987	894,00		20,10	35,4	5,00	

1987 é estimativa a partir de dados da COHABs de São Paulo e res. BACEN 1330 1 UPC = Cz\$ 86,36

Fonte: CDH. Sugestões para a alteração das condições de financiamento habitacional para a população de baixa renda. São Paulo: CDH, 1987.

Fonte dados primários: INFOC – BNH/CEF

O mesmo documento que apresenta dado de um estudo da Associação Brasileira de COHABs (ABC) mostra que, de 1972 a 1988, “o custo por metro quadrado de construção cresceu 500% em moeda constante (UPC/OTN), sendo que o salário mínimo no período cresceu 109%”<sup>16</sup>.

Além de responder aos movimentos de reivindicação e atacar o déficit habitacional, a “mudança de conceito” visava também oferecer instrumento de reação para o setor privado da construção civil. Por trás da ênfase dada à “forte mudança de escala de atuação da CDH” ou à “mudança radical de atitude do Estado”, através da pomposa meta de 400 mil unidades habitacionais no quadriênio 1987/90, está o fomento à atividade do subsetor de edificações da indústria da construção civil, em crise pelo fim de financiamento estatal maciço em decorrência da extinção do BNH.

Não se pode deixar de notar que em abril de 1988, praticamente um ano após a posse do novo governador, o Sinduscon, Sindicato da Indústria da Construção Civil, promoveu o Primeiro Congresso de Construção Paulista, com 300 empresá-

<sup>16</sup> SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional . **Programa habitacional do Estado de São Paulo**: programas em andamento: plano de ação 89/91. São Paulo, 1989. 65 pg. il.



rios do setor presentes e a participação de secretários e funcionários do alto escalão do governo estadual. O congresso se repetiu em 1989 e em 1991.

A crise da indústria da construção com o desmantelamento do sistema SFH/BNH em 1986, e a reação, estimulada pela vinculação do fundo público a obras do setor, indicam que a CDHU, a partir de 1987, se estruturou para responder a esse mercado habitacional, influenciando decisivamente o modo de produção de unidades no Estado de São Paulo. A forte vinculação entre os empresários da construção civil e os agentes públicos do Poder Executivo sinalizam uma “captura” da empresa e da política habitacional pelo setor privado, um avanço indiscriminado do setor privado sobre o fundo público vinculado à moradia popular.

Os recursos que a partir de 1990 passaram a ser alocados na Companhia deram outro fôlego à produção de unidades habitacionais, com a implementação dos chamados programas de massa, executados em sua maior parte por meio da empreitada global. Assim, no começo da década de 90, a CDHU tornar-se-ia grande agente de promoção da indústria da construção civil, conforme demonstra a evolução dos investimentos da empresa no quadriênio mencionado.

TABELA 10							
Investimentos CDHU segundo fontes de recursos / valores em VRF ano							
Ano	Recursos do tesouro	%	Recursos do SFH	%	Total de investimento	%	Índice de variação
1987	682301	81,4	155887	18,6	838188		100
1988	6105218	78	1720255	22	7825473		933
1989	9052513	94,6	520976	5,4	9573489		1163
1990	15595218	98,7	206744	1,3	15801962		1885

Fonte: CDHU. Atuação da CDHU na área habitacional período 1987/90.. São Paulo: CDHU, 1991

Também faz parte da “mudança de conceito” o cálculo das prestações dos mutuários. A partir das discussões do Fórum Nacional dos Secretários de Habitação, constituído ainda sob os auspícios do modelo do SFH/BNH, um diagnóstico da política habitacional em nível estadual concluiu na direção da autonomia, que seria consagrada a partir de 1988. Além disso, detectando as principais vicissitudes do modelo, os secretários estaduais de habitação passaram a defender política de crédito que tornasse possível a construção subsidiada. Uma das mudanças pretendidas era disseminar no país a idéia de que os Estados poderiam ser os sujeitos principais na provisão habitacional, aumentando a captação de recursos federais por intermédio dessa política de subsídio, baseada na desoneração em juros para mutuário de baixa renda, para financiamentos até 300 OTNs, faixa alargada posteriormente pela CEF para 600 OTNs.

Se os dois primeiros anos do governo Quéricia (1987 e 1988) serviram para reestruturar a Companhia, com enfoque no setor produtivo da indústria da construção civil, a segunda metade do mandato foi de consolidação dessa política, continuada por seu sucessor. Além da meta de 400 mil moradias, de importância simbólica, marcando a diretriz de reestruturação da Companhia, o “novo conceito” implicou profundas mudanças no setor de obras no Estado, introduzindo os conceitos de “juros zero”, de “áreas comuns”, de bônus temporário às famílias, por cinco anos. Além disso, deu-se impulso ao antigo PMH e ao SH1, e implementou-se o SH2, o projeto-piloto de tecnologias alternativas e o projeto de pólos habitacionais.

Após a primeira reestruturação política e administrativa dessa gestão, em dezembro de 1988, a CDH se transformou radicalmente, tendo incorporado o DOP, Departamento de Edifícios e Obras Públicas, e a CONESP, Companhia de Construções Escolares do Estado de São Paulo, através dos Decretos nº 29.803/89 e 39.052/89. Foi criada nessa ocasião, uma Diretoria de Obras Públicas, e a denominação da Companhia foi alterada pela adição do Urbano – CDHU. O último biênio, 1989 e 1990, foi importante por dois motivos: a lei do ICMS, aprovada em 89, começou a vigorar em 90, e os recursos do tesouro estadual deram o volume esperado para o cumprimento das metas de construção de unidades habitacionais. Também foi importante a criação de mecanismos diversificados para obtenção de recursos. A instituição, por lei, do Fundo de Investimento Habitacional e Urbano (FIDHU), objetivando a captação de recursos financeiros mediante a colocação no mercado de quotas ou certificados de participação, é um exemplo dessa espécie de mecanismo.

Na esfera federal, os programas apresentados no primeiro ano da gestão do governo Collor vão acentuar o enfoque da política habitacional como catalisadora da indústria da construção civil. A criação do programa PRO-HAP impunha maior aproximação com o mercado privado para a produção habitacional, principalmente por conta do ajuste fiscal e da contenção de endividamento público determinada pela política econômica do governo.

No Estado, a dinamização pretendida com a vinculação orçamentária surte efeito. Nos primeiros anos, os recursos advindos do ICMS viabilizam as metas de construção de empreendimentos que totalizam cerca de 200 mil unidades. O programa SH3, estruturado para atender a Região Metropolitana de São Paulo, atinge cifras espetaculares: a produção iniciada em 1990 permitiu a comercialização de 36.702 unidades habitacionais em apenas um único ano, 1992.

Com os programas SH1, SH2 e SH3 funcionando, tornou-se administrativamente interessante a implementação de escritórios regionais da empresa em todo o Estado, destacando-se os de Araçatuba, Araraquara, Campinas, Marília, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto e Taubaté.

Além da descentralização promovida no final da gestão de Orestes Quécia, é importante sublinhar os novos marcos legais estabelecidos na transição para o governo de seu sucessor. Pela importância no desenvolvimento da CDHU, cabe mencionar a Lei n.º 6.556/89, que vinculou o adicional de ICMS para habitação, o Decreto n.º 31.357/90, que determinou a destinação de 50% dos recursos a famílias com renda de até cinco salários mínimos e comprometimento máximo de 20% com a prestação; a Lei n.º 7.003/90, que determinou a alocação dos recursos financeiros diretamente na CDHU; a Lei n.º 7.446/91, que determinou a destinação de recursos a famílias com renda de até três salários mínimos e comprometimento de 15% com a prestação.



Figura 09 • A CDHU assumiu em 1989 as funções de construtora de obras públicas do Estado. A concentração de funções não durou muito; em 1992 a Companhia voltava à sua condição anterior.

Findo o mandato de Orestes Quércia, a política habitacional do Estado de São Paulo consolidou-se sob a estrutura institucional da CDHU. Conforme salientado anteriormente, apesar de não se ter verificado nenhuma ruptura com o modelo anterior, é possível vislumbrar um “divisor de águas” no final dos anos 90. Financiamento da política com recursos do orçamento do Estado, subsídio a famílias de mais baixa renda, fonte estável e permanente de recursos financeiros ao sistema, política de redução do déficit habitacional pela produção de unidades em massa e dinamização do setor da construção civil são fatores componentes da nova fase do desenvolvimento da empresa, que irá se aperfeiçoar até o exaurimento do modelo, promovido pela ‘modernização’ tucana.

O governo Fleury, que sucede o de Orestes Quércia, consolidou modelo iniciado em 1987, de produção em massa e parceria com a iniciativa privada. No entanto, é importante observar algumas inovações, duas delas marcantes, que acentuarão tais características. A primeira, um aprofundamento das relações com a iniciativa privada, aumentando ainda mais a participação da indústria da construção civil no fundo público destinado à política habitacional. Tal inovação se deu pelo programa Chamamento Empresarial, que consistia na contratação do empreendimento completo, no sistema conhecido como “chave na mão”. A segunda foi o programa de mutirão, uma resposta às reivindicações do movimento de moradia, na época ascendente, a partir de importantes conquistas no nível municipal. Além desses dois novos programas, destacam-se o SH4 e os programas ditos especiais, que ganharam mais corpo ao longo da gestão 1991/1994.

Em relação aos conceitos desenvolvidos na gestão anterior, o subsídio seguia as determinações da legislação do ICMS, continuando a política de concessão de bônus. Além disso, criou-se uma Taxa de Provisão de Subsídios “que, integralizada ao preço de venda do imóvel, resulta num mecanismo de transferência de renda das faixas de maior renda para as de menor”. Ou seja, incorporando ao preço do imóvel uma taxa proporcional de provisão de subsídio, foi instituído um mecanismo de subsídio cruzado pelo qual os mutuários de maior renda suportavam os subsídios concedidos às famílias de menor renda. Tratando-se de população com gravíssimas restrições de crédito, o subsídio cruzado revelou-se inoportuno, gerando inúmeros conflitos nos conjuntos habitacionais pela convivência, no mesmo espaço, de mutuários com prestações muito diferentes para o mesmo tipo de apartamento.

Em agosto de 1993 foi lançado o programa SH4, prevendo a contratação de 45 mil moradias. Essa primeira contratação realizada sob a égide da nova lei de licitações foi calcada no Plano Estadual de Habitação do período 1991/1994, programa esse estruturado para dar continuidade às obras do Programa SH3 e ao lançamento do Programa SH4.

Além do SH4, o governo Fleury vai desenvolver a chamada linha de programas especiais, englobando programas de autoconstrução, financiamento individual em lotes próprios, cartas de crédito e projetos de recuperação ambiental.

Importante destacar também os chamados programas em estruturação, que sinalizavam as diretrizes de crescimento da empresa. O principal deles à época era o SH5, que visava incorporar “novos agentes e formas de produção”. O SH5 seria produzido com maior participação de Estados e municípios, por meio da aplicação do adicional do ICMS transferido aos municípios. Programas de aluguel social e de ação em favelas também estavam na pauta de projetos futuros. A bem da verdade, programas novos como os de ação em cortiços, operações urbanas, inovações tecnológicas e renovação urbana estavam em estruturação na Companhia desde sua fundação. O fato de não terem sido implementados indica que, muitas vezes, os “programas em estruturação” servem de espaço para a contenção de demandas que não estão no horizonte de realização da Companhia, ficando em estudo até que enfraqueçam. Também como meta nunca realizada, há menção ao “programa diversificado adaptado às demandas regionais” e, para a redução de custos, à “diversificação tecnológica e novos mecanismos de gestão”<sup>17</sup>.

Em relação aos períodos anteriores, houve continuidade na oferta de programas de lote urbanizado e cesta de material para construção em lote próprio, programa de recuperação ambiental da bacia do Guarapiranga e outros programas delineados na gestão Montoro. Outro ponto de relevo nessa gestão foi a reorganização da Companhia, com a centralização de suas instalações na Capital, abertura de mais quatro escritórios regionais, concursos internos para funcionários e desenvolvimento e implantação de sistemas de informática. Sob a ótica da organização administrativa, em 1992, através do Decreto nº 34.608/92, implantou-se nova mudança: a saída do Departamento de Obras Públicas da CDHU para constituir a CPOP, cuja criação havia sido autorizada pela Lei nº 7.394/91.

A gestão Fleury, além de dar continuidade às mudanças introduzidas na Companhia pelo governador Orestes Quécia, vai se destacar também pela continuidade da articulação institucional das políticas estaduais de habitação, criando importante grupo de pressão dos Estados em relação ao financiamento habitacional.

Nesse aspecto, destaca-se o intenso trabalho do Estado de São Paulo junto ao Fórum Nacional dos Secretários Estaduais da Área de Habitação, criado em 1987 por Adriano Branco. Tanto a presidência do fórum quanto a secretaria executiva

<sup>17</sup> SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Relatório da Gestão 1991-1994**. São Paulo: CDHU, 1994.

ficaram a cargo da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo e da CDHU, demonstrando o papel do Estado na discussão da autonomização da política de habitação no país.

Vistas as principais notas da gestão Fleury, é importante enfatizar o aspecto mais importante de sua administração. É inegável que o modelo de provisão habitacional no Estado, por intermédio da CDHU, sempre esteve associado aos interesses da indústria da construção civil. A vinculação orçamentária reforçou tal associação, com reserva de parte do fundo público para o setor privado. O refinamento desse modelo, no entanto, se deu durante a gestão Fleury, com a adoção do programa Chamamento Empresarial.

Dadas as dificuldades do Poder Público em provisionar terrenos para a implementação de conjuntos habitacionais e para reduzir custos pelo aumento de escala nos negócios, o governo buscava “parcerias entre o Estado e os empresários na execução de empreendimentos habitacionais para atender a população de baixa renda”<sup>18</sup>. Assim, pelo sistema “chave na mão”, predicava “ação conjunta entre CDHU e as construtoras e incorporadores que, isoladamente ou em consórcio, se proponham a fornecer conjuntos habitacionais construídos em terrenos de sua propriedade ou mesmo a serem adquiridos para tal fim”<sup>19</sup>.

As vantagens em relação às contratações tradicionais eram muitas. Primeiro, os prazos de execução eram mais curtos e os custos totais, mais baixos. Segundo, aumentava o estímulo ao fortalecimento de empresas do subsetor de edificações da indústria da construção civil.

O funcionamento do programa é relativamente simples. A partir de uma análise das “prioridades de atendimento definidas pela política habitacional do Estado”, a Companhia lançava editais de licitação solicitando a construção de tantas unidades em tal cidade ou região administrativa. As propostas seriam escolhidas pelo menor preço, limitadas a um valor máximo, incluindo terreno, infra-estrutura, urbanização e edificação, com os projetos e devidos licenciamentos.

O programa teve enorme aceitação e de fato constituiu um refinamento do modelo da CDHU como gerenciadora de construtores, implantado no primeiro ano da gestão Quércia. As grandes desapropriações de 1988 – aproximadamen-

<sup>18</sup> SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programas habitacionais do Estado de São Paulo: atuação da Secretaria de Habitação e CDHU**. São Paulo: CDHU, 1994.

<sup>19</sup> SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programa Chamamento Empresarial**. São Paulo: CDHU, 1994.

te 20 –, que consumiram enorme quantia de recursos financeiros do tesouro estadual na época, agora estariam fadadas a desaparecer, por conta dessa solução “mágica”.

A Secretaria de Habitação e seu braço executor começavam a renunciar a seu papel pró-ativo na indução planejada do crescimento das cidades. Ao contratar uma quantidade de unidades em determinada cidade, o poder público prescindia de um desenho cuidadoso de onde deveriam ser construídas as unidades. A vantagem adquirida ao deixar à iniciativa privada a aquisição de terrenos, amplamente confirmada a partir dos valores astronômicos das indenizações pagas nas desapropriações de terra, por exemplo, poderia se perder ao permitir que essa escolha nas cidades pequenas e médias se desse ao sabor da oferta dos interessados na licitação.

Posteriormente, no município de São Paulo, tal problema foi mitigado pela distribuição das unidades licitadas nas diferentes zonas da cidade. No entanto, dentro do perímetro objeto da licitação, permanecia a escolha da área pelo empreendedor, em prejuízo do planejamento e da ordenação das cidades.

Além do chamamento empresarial, outra marca dessa fase de consolidação da CDHU foi a introdução do Programa Mutirão UMM (União dos Movimentos por Moradia), bem distinto da média desenvolvida pela Companhia. O referido programa, nascido de uma reivindicação dos movimentos organizados de luta por moradia, desenvolver-se-ia com associações comunitárias, na forma do mutirão.

O programa Mutirão UMM tem como data-marco o compromisso do governador Fleury firmado em ata de reunião de agosto de 1991. A primeira ata previa a construção de 3.040 unidades com a gestão de associações comunitárias, sendo 960 unidades em terrenos do patrimônio da CDHU, 960 em terrenos doados pela prefeitura de São Paulo, 160 em terrenos das associações hipotecados à Companhia, 960 em terrenos doados por outras prefeituras da Região Metropolitana.

Anteriormente, nas gestões Montoro e Quércia, a CDHU já havia estabelecido compromisso com os movimentos que deram origem à UMM, em particular com os sem-terra da Zona Leste. Em função das ocupações de terrenos, a CDHU passou a privilegiar a formação de estoques de terrenos, visando atender a demanda crescente. Como exemplos de ações influenciadas pela pressão dos movimentos, destacam-se a desapropriação da Fazenda da Juta e o programa em empreitada global SH1. Na Fazenda da Juta, o movimento foi atendido com a destinação de lotes urbanizados nos quais os beneficiários passaram a empreender obras em mutirão.

A UMM tinha força e representatividade suficientes para pressionar o Estado no sentido de reivindicar, junto à sua companhia habitacional, um programa semelhante ao que estava sendo conduzido no âmbito municipal. Por congregar vários movimentos e associações de luta por moradia de toda a cidade, a União, como sujeito social, tinha legitimidade para representar os movimentos e ser importante interlocutor com o governo do Estado<sup>20</sup>. Assim, por pressão organizada dos movimentos de luta por moradia, através da UMM, foi constituído o primeiro programa de mutirão dito autogestionário, o Programa Mutirão-UMM.

O programa teve inúmeras dificuldades de operacionalização, conforme colocam Rodrigues e Pessina<sup>21</sup>, já que era “um programa excepcionalizado, onde até seu nome ‘programa Mutirão-UMM’ denotava tal caráter na política habitacional daquele governo (...) sempre com muitos problemas e resistência por parte da CDHU, que tratava o programa dentro de sua ordem interna com a mesma lógica das empreiteiras”<sup>22</sup>.



Luciana Royer

**Figura 10** • COPROMO, conjunto habitacional construído por mutirão em Osasco. A foto mostra o conjunto com 540 unidades que Integra a fase seguinte, o Programa Paulista de Mutirão, mas seu projeto arquitetônico, desenvolvido pela assessoria técnica do movimento de moradia, é o mesmo utilizado pelas primeiras 160 unidades construídas na gleba no âmbito do programa Mutirão UMM.

<sup>20</sup> Em entrevista concedida pela professora Rosângela Dias Oliveira Paz à pesquisadora.

<sup>21</sup> RODRIGUES, Evaniza e PESSINA, Leonardo. **Programa Paulista de Mutirão e Autogestão do Governo do Estado de São Paulo (1995 - 1997)**. Trabalho da disciplina Desenho e Gestão do Território Municipal, PUC-CAMP, Campinas, 1997.

<sup>22</sup> Idem.



No Capítulo V será detalhado o funcionamento do programa, apresentado neste ponto apenas para ressaltar uma permanente marca no desenvolvimento da CDHU: por um lado, um discurso claramente voltado ao atendimento das demandas organizadas da sociedade, bem como à promoção das políticas públicas de universalização de direitos; de outro, uma prática que tem como principal beneficiário o setor privado da construção civil, estruturado sobre o fundo público destinado à provisão habitacional. As duas inovações apresentadas pela gestão Fleury realçam muito esse aspecto da política habitacional no Estado.

Tem importância sublinhar como a CDHU, no final do governo Fleury, conseguiu atingir recordes de produção de unidades habitacionais, criando as condições para vir a ser a “maior companhia habitacional do mundo”. Além disso, é interessante notar que, apesar de fortalecida com a fragmentação do sistema, a CDHU se desenvolve como agente típico daquele modelo. De modo que as notas constitutivas da política do pós-64, bem como as críticas formuladas ao SFH/BNH, reaparecem com grande intensidade nessa etapa de desenvolvimento da Companhia, realçando a filiação da empresa à política habitacional do período autoritário.

## capítulo 4

### A CDHU e a Administração Pública Gerencial

Em 1995, com a eleição à Presidência da República de Fernando Henrique Cardoso, instala-se no país um período de hegemonia das idéias neoliberais, marcado por uma agenda de (contra) reformas conservadoras<sup>1</sup>. Divisando a conquista da modernidade e apregoando uma ruptura com o patrimonialismo, o projeto político vitorioso em 1994 parte para o desmonte dos avanços obtidos com a Constituição de 1988. Privilegiando o ajuste macroeconômico e o serviço da dívida, o governo federal adota um modelo de fragilização das políticas sociais, reduzindo o financiamento estatal das políticas públicas e voltando sua política fiscal à produção de superávits primários garantidores da estabilidade monetária<sup>2</sup>.

No Estado de São Paulo, o ideário da modernidade ascende ao poder com a eleição de Mário Covas. Defendendo uma ruptura com o governo que o antecederia, Covas faz do saneamento das contas públicas a marca de sua administração<sup>3</sup>, reproduzindo em nível estadual a política de contenção de despesas do governo federal.

Nos Estados e municípios, o ajuste macroeconômico vai produzir seus efeitos mais perversos, confrontando-se com a Constituição de 1988. A descentralização por ela promovida, responsável pela autonomização das políticas públicas nos entes subnacionais, será abalada pela nova ordem econômico-financeira. Conforme bem anota Fagnani,

*“ao mesmo tempo em que Estados e municípios são induzidos a aceitarem novas responsabilidades administrativas e financeiras na gestão das políticas sociais, a política econômica desorganiza as finanças dessas instâncias, acirrando a crise federativa. Dentre as inúmeras faces desse processo, destacam-se: a redução das receitas fiscais, em virtude da estagnação econômica; a intensificação do endividamento interno dos Estados e municípios, provocada pela política monetária; a recentralização dos recursos no âmbito federal, através da criação de novas fontes de receita, da majoração de alíquotas de impostos e contribuições e da desvinculação de recursos constitucionais vinculados aos Estados e municípios viabilizada pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF); a subtração de parcela das receitas estaduais com o obje-*

<sup>1</sup> FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Economia e Sociedade – Revista do Instituto de Economia da Unicamp**. v.13, dez 1999, p. 156.

<sup>2</sup> Conforme Fagnani, “lamentavelmente, o processamento desta legislação (legislação constitucional complementar) concentrou-se, nos anos 90, num contexto político e econômico hostil ao projeto reformista – que acabou deformado –, marcado pela remontagem da tradicional coalizão que tem sustentado o poder conservador no Brasil, pelo esgotamento do nacional-desenvolvimentismo, e pelo alinhamento automático e passivo das elites políticas do país ao receituário de ajuste macroeconômico e de reforma do Estado defendido pelas potências hegemônicas e consubstanciado no que se convencionou chamar de “Consenso de Washington”, no qual o desmonte do Estado do Bem-Estar Social é parte essencial”.

<sup>3</sup> Essa é a base de sua campanha eleitoral e também da campanha da reeleição.

<sup>4</sup> FAGNANI, Eduardo. op. cit., p. 166.

*tivo de estimular as exportações (“Lei Kandir”) e o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, que impõe pesados encargos às unidades da Federação para a consolidação e refinanciamento das dívidas estaduais”<sup>4</sup>.*

O resultado das políticas de ajuste fiscal na política habitacional do Estado de São Paulo e na condução da CDHU será objeto de análise no final deste capítulo. Por ora, é importante ressaltar o impacto das medidas implantadas em nível federal na política do Estado, bem como as linhas básicas da reforma administrativa proposta, na perspectiva gerencial.

A reforma administrativa foi uma das primeiras tarefas da agenda de governo do presidente eleito. Já no primeiro semestre de 1995 elaborou-se o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, contendo princípios e diretrizes para a implantação de uma administração pública gerencial no país. De acordo com o documento, “a eficiência da administração pública – a necessidade de restringir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações”<sup>5</sup>.

Pretendia-se com isso combater o Estado burocrático – identificado a esta altura com o patrimonialismo – com a introdução de modelos de gestão calcados na eficiência e no desenvolvimento de cultura gerencial no tratamento da coisa pública. A tradicional divisão da administração pública vai ser contrastada com o surgimento de “entidades públicas não-estatais”, como as organizações sociais. Enfim, depois da passagem do Estado autoritário para o democrático, em 1985, ter-se-ia, da perspectiva da administração, a passagem do Estado burocrático para o gerencial<sup>6</sup>.

Em São Paulo, a reforma do Estado e da administração foi implementada desde o início do governo, seja pela adoção de medidas pró-ativas dentro da nova agenda, seja pela contestação dos atos da administração anterior. No tratamento da questão habitacional, tal comportamento encontrou ressonância. Em 1995, no primeiro mês do novo governo, um decreto do Executivo paralisou todas as obras em andamento que tivessem menos de 20% de seu cronograma físico-financeiro realizado. Com a medida, o governo sinalizava a necessidade de mudança, questionando a política até então implementada.

<sup>5</sup> BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

<sup>6</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo S. (orgs.). **BRASIL: um século de transformações**. São Paulo: Cia das Letras, 2001. p. 222-259.

Em relação à política habitacional, os programas em andamento ao final de 1994 eram em sua grande maioria executados diretamente pela empresa, através de empreitada global das obras. Mas já se iniciavam os programas caracterizados pela chamada parceria entre governo e iniciativa privada, como o Chamamento Empresarial, programa de entrega de unidades prontas, no sistema ‘chave na mão’. Ou seja, a CDHU licitava certo número de unidades habitacionais em uma cidade ou região até um limite de valor e as propostas deveriam contemplar desde o terreno até a entrega final das unidades, passando pelo processo de aprovação do empreendimento, inclusive.

Em documento interno da CDHU, de fevereiro de 1995, levantavam-se críticas em relação ao funcionamento do programa Chamamento Empresarial, alegando-se que o número de empreendimentos ofertados para concorrência era superior ao número de interessados, o que refletia preços finais muito próximos dos tetos máximos estabelecidos nos editais, pela ausência de competição. “As licitações em cidades do interior, em especial em municípios onde a CDHU possui áreas remanescentes, ou que teriam condições de doar áreas, resultaram em custos mais elevados, uma vez que o preço dos terrenos incide no preço final da unidade”<sup>7</sup>.

No mesmo diagnóstico de 1995 considerou-se acertada a mudança de escala existente na Companhia ao longo de toda sua existência. O documento registra que até 1995 a média anual de produção de unidades habitacionais do período 1967 a 1989 foi de 2.625 unidades anuais, enquanto no período 1990 a 1994 foi de 25.881.

Se por um lado considerou-se o ganho de escala medida acertada, a avaliação dos períodos anteriores recebeu críticas, pela concentração do atendimento no interior do Estado, com 81,86% da produção, em detrimento da Região Metropolitana e da Capital, com apenas 18,14% de toda a produção habitacional do período. Outro desacerto apontado foi o gasto excessivo em alguns empreendimentos, com custo muito acima da média. Como exemplo, o Jardim Colorado, em São Paulo, com 624 unidades habitacionais ao custo de 620 reais por metro quadrado, quando o custo médio na Grande São Paulo era de 346 reais, e de 357 no interior. Criticou-se também o superdimensionamento dos conjuntos, caso de Auriflora, cidade com população de 12.762 pessoas, onde se implantou um conjunto de 422 unidades, beneficiando 2.110 pessoas, equivalente a 17% da população do município. Outro equívoco apontado foi a variação dos custos médios estimados dos terrenos nos processos de desapropriações, pois entre a avaliação inicial da CDHU e a sentença final, após o laudo judicial, a variação chegava a 166%.

<sup>7</sup> SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Alguns Aspectos da Situação Habitacional do Estado de São Paulo. Sinopse Gerencial**. São Paulo, 1995, n. p. il.



CDHU. Casa própria para o trabalhador. 1993

**Figura 11** • Conjunto Habitacional de 422 unidades em Auriflamma, cidade com 12.762 pessoas à época da construção do conjunto.

Quanto a aspectos urbanísticos, ressalte-se a distância da malha urbana em relação aos empreendimentos no interior e a periferação dos empreendimentos na Capital, criando novos espaços urbanos em detrimento da recuperação da parte precária existente na metrópole.

Além da revisão dos procedimentos e do questionamento dos contratos da gestão anterior, o governo de Mário Covas buscará implantar a agenda de reforma da administrativa no Estado e em suas empresas públicas. Assim, inicia-se a discussão da adequação das empresas à nova perspectiva gerencial. Na CDHU, nota-se imediata remodelação da empresa ante a reforma gerencial do Estado.

Em janeiro de 1995, a Companhia contava com 1.366 funcionários, ao custo de R\$ 2,7 milhões mensais, mais 59 funcionários comissionados, consumindo R\$ 93 mil e 432 funcionários ‘terceirizados’, a R\$ 1,96 milhões, totalizando 1.857 funcionários<sup>8</sup>. Visando à redução das despesas correntes, em especial das despesas com pessoal e encargos previdenciários, a medida imediata foi a demissão dos funcionários terceirizados e a convocação dos 59 comissionados, além da dispensa de 232 funcionários, configurando uma diminuição de 38,93% do corpo funcional.

Com a redução das despesas correntes, procurava-se, além de otimizar o funcionamento da empresa, dentro dos parâmetros de qualidade total, incrementar a capacidade de investimentos da Companhia. Porém, apesar de ter sido apontado como desafio do governo Covas “manter o padrão quantitativo alcançado, aprimorando seus resultados em termos qualitativos”<sup>9</sup>, e uma de suas diretrizes fosse “viabilizar programa diversificados, tanto do ponto de vista dos produtos oferta-

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Idem.

dos quanto das formas de produção, visando atender diferentes segmentos da demanda (...)”<sup>10</sup>, com a “incorporação de um novo modelo de gestão”<sup>11</sup>, os resultados alcançados ficaram aquém das metas estabelecidas ou, de outra forma, foram compatíveis com os resultados das gestões anteriores.

Além da reestruturação da empresa quanto ao número de funcionários, outras medidas administrativas foram adotadas, sob a influência do princípio da eficiência, objetivando a redução de custos. Criticava-se a relação entre a estrutura da empresa e sua capacidade de execução da política habitacional, indicando que sem uma alteração profunda no tratamento da questão, a distância entre o discurso e o resultado da política continuaria acentuada.

Apesar de inúmeras propostas, elaboradas por técnicos da Companhia, sobre a necessidade de constituição de um sistema estadual de habitação que tivesse maior transparência e de uma nova forma de gestão dos recursos financeiros, as propaladas mudanças davam-se em outras áreas, envolvendo na maior parte a redução de custos de manutenção da empresa. De acordo com documento de 1988, “as propostas de criação de um sistema estadual de habitação surgem no início da década de 90, a partir das primeiras evidências de que a política estadual de habitação possuía problemas estruturais com relação às formas de produção e aos produtos ofertados, ao seu financiamento e à política de comercialização e subsídio (...). Infelizmente, as discussões posteriores privilegiaram os aspectos financeiros da política, especialmente relacionados a comercialização, subsídio e financiamento. Em conseqüência, os aspectos relacionados às formas de produção e à gestão desta política, que são igualmente relevantes, ficaram em segundo plano”<sup>12</sup>. A repercussão das reformas na política habitacional, dessa forma, restringiu-se à política de qualidade da CDHU.

Tal política tem início com a reforma gerencial da empresa. Combater o déficit público, reduzindo despesas correntes e incrementando a capacidade de investimentos passou a ser a meta de desempenho das entidades estatais. Além disso, ao menos no discurso, não importava apenas a quantidade de unidades habitacionais produzidas, mas sim a qualidade do produto.

No processo de modernização da Companhia, é importante destacar a parceria celebrada entre a CDHU e a Fundação Getúlio Vargas<sup>13</sup>, como parte da reforma

<sup>10</sup> SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Sistema estadual de habitação: resumo executivo**. São Paulo, 1995. 14 p. il.

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> idem.

<sup>13</sup> SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Apresentação FIESP**. São Paulo, nov 1996.

gerencial implantada em toda a administração. O objeto da parceria produziu alguns resultados importantes no funcionamento da empresa, mais relevantes no aspecto simbólico do que propriamente nos resultados objetivos.

Em linhas gerais, os estudos da FGV propugnavam a reestruturação da CDHU nos seguintes moldes:

- > foco estratégico
  - planejamento estratégico
  - implantação do processo de gestão estratégica
  - revisão da estrutura organizacional, visando à adaptação da gestão por processos
  - mudança da gestão de RH, focando essencialmente a necessidade de constante aperfeiçoamento e formação do quadro de empregados
  - implantação da gestão pela qualidade total
- > foco em processos
  - gestão dinâmica dos processos (visando à implantação de projetos e empreendimentos habitacionais)
  - melhoria contínua de processos
  - plano diretor de informática
- > foco no indivíduo para trabalho em grupo
  - plano de cargos e salários compatível com a revisão da estrutura organizacional
  - plano de carreira e desenvolvimento educacional
  - avaliação de desempenho, centrada na dinâmica da mudança funcional
- > qualidade total e melhoria dos processos
- > gestão de projetos e empreendimentos
- > reestruturação organizacional
- > gestão de recursos humanos
- > planejamento estratégico e de investimentos
- > plano diretor de informática

Nota-se, dos pontos destacados no estudo de reestruturação da Companhia elaborado pela Fundação Getúlio Vargas<sup>14</sup>, a intenção de adaptar a organização de sistemas e métodos da CDHU a uma visão administrativa gerencial, em substituição à estrutura burocrática anterior.

As diretrizes habitacionais do Estado objetivavam “tornar viáveis os programas diversificados para atender a demanda, também diversificada; incorporar novos

<sup>14</sup> SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **FGV/CONSULT. Projeto de Modernização.** São Paulo, 1997. 13 pg.



processos e tecnologias, com objetivo de melhorar a qualidade das construções e reduzir custos; estimular a engenharia de processos; descentralizar recursos e decisões; operar com transparência de critérios de atendimento e incentivar a abertura à participação da sociedade”<sup>15</sup>.

Apesar do diagnóstico segundo o qual o Estado de São Paulo concentrava, em 1996, 21,5% da população brasileira, ou 31,5 milhões de habitantes, dos quais aproximadamente metade, 15 milhões, concentravam-se na Região Metropolitana, e 1,5 milhões viviam em cerca de 300.000 domicílios em favelas, a análise de política defende o uso do conceito de qualidade para combater essa situação: “Cabe ao Estado, definido seu universo de atuação, buscar colaborações e aplicar recursos e técnicas para municiar essa população a fazer suas moradias da melhor forma”. Ou seja, após todo o arrazoado sobre déficit, população e ajuda às famílias que constroem em seus lotes próprios, chega-se a conclusão de que “os programas resultantes da política habitacional do Estado se caracterizam, portanto, ao longo de seu processo, pela preocupação com a qualidade”.

Os objetivos da política habitacional paulista, segundo as coordenadas de que “o Estado estará cumprindo o seu papel contribuindo para a melhoria do padrão das habitações que está construindo”, são listados a seguir:

- elaborar projetos de casas, prédios e conjuntos habitacionais
- promover medidas de apoio à realização de planos e programas de habitação prioritários ao atendimento da população de baixa renda, em níveis estadual e municipal
- adquirir, urbanizar e parcelar áreas para fins habitacionais
- produzir e/ou comercializar lotes
- acompanhar as construções
- implantar equipamentos comunitários
- construir e/ou comercializar habitação
- ampliar e/ou melhorar habitações existentes
- recuperar subabitações em assentamentos humanos espontâneos
- adquirir e vender materiais de construção e unidades pré-fabricadas
- capacitar a população para ter acesso aos empreendimentos
- prestar serviços de assessoria técnica, jurídica e financeira em programas estaduais e municipais de habitação
- promover estocagem estratégica de terrenos para assegurar a execução de programas habitacionais, levando em conta as diretrizes locais de uso do solo e a conveniência de maximizar os investimentos públicos em serviços urbanos básicos.

<sup>15</sup> SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Relatório de Atividades 1995/1996**. São Paulo, 1996, p.10.

O governo Covas manteve os programas SH3 e SH4, Chamamento Empresarial, dentro do que se conhece como produção de conjuntos habitacionais em empreitada global, e lançou o programa Habiteto, implantado a partir da avaliação e reformulação do programa de cesta de materiais. Na produção de conjuntos em autogestão, mutirão e autoconstrução, permaneceram o programa Mutirão, agora com outro formato e caráter, em conjunto com associações comunitárias, e o programa cesta de materiais de construção, repassando os recursos financeiros diretamente às prefeituras.

Na parte de financiamento individual, continuou o programa Lotes Próprios – financiamento de material de construção para quem já possui terreno. O programa Carta de Crédito, por sua vez, foi utilizado na CDHU como apoio a outros programas que envolvem remoção de famílias em situação de risco ou em condições precárias de habitabilidade.

O programa de renovação e recuperação urbana, que abrange ação em favelas, em cortiços e na Baixada Santista, foi mantido. A linha de recuperação ambiental expressa no programa Guarapiranga também permaneceu e foi ampliada com subprogramas relativos à urbanização de favelas e adequação de infraestrutura, aquisição e locação social. Apesar do desenho aparentemente diversificado, os resultados dos chamados Programas Especiais, em termos de comercialização de unidades ou atendimento, foram muito inferiores aos dos programas tradicionais.

Já em 95 falava-se em programas de estruturação advindos da reavaliação da atuação da CDHU, os quais incorporariam novos agentes e formas de produção<sup>16</sup>. Isso se concretizaria no SH5, com maior participação municipal, por um sistema de informações da disponibilidade orçamentária do município, desapropriações na Região Metropolitana e doação de terrenos no interior, entre outras ações.

O *Você Sabia*, informativo do final da gestão, publicado em 1998, apontava três grandes inovações na área habitacional: os sorteios públicos, a garantia à mulher e a cota para deficientes. A primeira, “para eliminar de uma vez por todas qualquer possibilidade de favorecimento ou uso político do programa habitacional”, a segunda, na qual “os contratos são sempre feitos, não no nome do marido, não no nome do casal, mas no nome da mulher” e a terceira, garantindo “5% das moradias para portadores de deficiências”.

<sup>16</sup> SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. Alguns **Aspectos da Situação Habitacional do Estado de São Paulo. Sinopse Gerencial**. São Paulo, 1995, n. p. il.



Fonte: Zucchi Mendes

**Conjunto Habitacional Jaraguá D – Jardim Bandeirantes, Capital: prédios com 11 andares, elevador e adaptados para deficientes.**

Por sua vez, o **Programa Habiteto**, que já distribuiu, no Interior, 6.705 unidades, está executando mais 16.650. Esse programa tem uma característica muito especial: graças aos métodos construtivos adotados, cada unidade requer não mais de 200 horas de trabalho para ficar pronta e custa apenas, na ponta do lápis, R\$ 3.984,39. Ao todo, 600 conjuntos habitacionais foram inaugurados em 346 municípios ao longo desses quatro anos.

**TRÊS GRANDES INOVAÇÕES**

**Sorteios públicos, garantia à mulher e cota para deficientes**

O programa de casa própria deste Governo não se distingue apenas pelo grande número de moradias concluídas e pelo cuidado com a qualidade da construção. Três outros pontos chamam a atenção.

Primeiro, para eliminar de uma vez por todas qualquer possibilidade de favorecimento ou uso político do programa habitacional.

A escolha dos moradores, entre os cadastrados na CDHU, é feita **exclusivamente por sorteio público**, em eventos a que comparecem verdadeiras multidões.

Segundo, os contratos são sempre feitos, não no nome do marido, não no nome do casal, mas **no nome da mulher**. Aconteça o que acontecer, uma coisa a mulher não perderá: os direitos sobre o imóvel.

Terminado o pagamento das prestações mensais – que variam entre R\$ 19,50 e R\$ 58,50 para os mutuários com renda entre 1 e 3 salários mínimos – ela se torna legítima proprietária da moradia.

Terceiro, 5% das moradias são reservadas para **famílias com portador de deficiência**.

**VALORIZAÇÃO DA QUALIDADE**

**Prêmio internacional reconhece méritos do trabalho**

De acordo com o **Programa Empreitada Global**, deste Governo, a área das casas construídas **aumentou 10%**, de 36 m<sup>2</sup> para 39,57 m<sup>2</sup>, passando a ter um dormitório a mais. Além disso, as casas passaram a ser entregues com diversas melhorias, como pintura nas paredes internas, fachada própria, pintura em lítec com cores diferenciadas e cerca de madeira delimitando o terreno.

Já os apartamentos construídos pelo Programa Mutirão têm 46 m<sup>2</sup> de área.

Em parceria com a Telesp, o Governo começou a implantar em 1996 centrais telefônicas nos conjuntos



**Sorteio no Ibirapuera em 19 de abril de 1998.**

ÁREA SOCIAL / HABITAÇÃO | 19

GESP. Você Sabia? 4 anos de governo 1995-1998. 1998, p.19

Figura 12 • O material de divulgação da gestão 1995-1998 enfatizava as três grandes inovações apontadas e a valorização da qualidade.

No período 1995/96, foram sorteadas<sup>17</sup>, segundo documento interno, “26.842 moradias entre 106.853 famílias inscritas (...) A atual administração decidiu adotar o sorteio público para a distribuição das moradias porque esse sistema é mais justo e democrático. (...) Esse procedimento tem merecido a aprovação até dos não contemplados, que entendem tratar-se de processo saudável, às claras. Impede a manipulação, que favorecia apadrinhados políticos em detrimento dos demais inscritos. É o fim dos critérios políticos de comercialização. O fim do protecionismo”<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> “Dois sorteios públicos simultâneos, realizados no estádio do Taubaté Futebol Clube, no dia 9 de novembro, em Taubaté, acertaram a vida tanto das famílias que se credenciaram à obtenção de 1.024 apartamentos, quanto daquelas que vinham lutando para conseguir 750 cestas de materiais de construção para fazer as suas casas pelo regime de mutirão. Ao todo, mais de 6 mil famílias participaram dos sorteios. A manhã estava apropriada àquela festa popular. As arquibancadas estavam apinhadas e a alegria geral do povo ao sol lembrava o ambiente preparado para uma partida de futebol. De repente, a multidão se agitou com o anúncio da presença do governador Mário Covas (...)” SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Informativo Morar**, nov. 1996 ano I n.º 2, p. 5.

<sup>18</sup> SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Relatório de Atividades 1995/1996**. São Paulo, 1996, p.10.

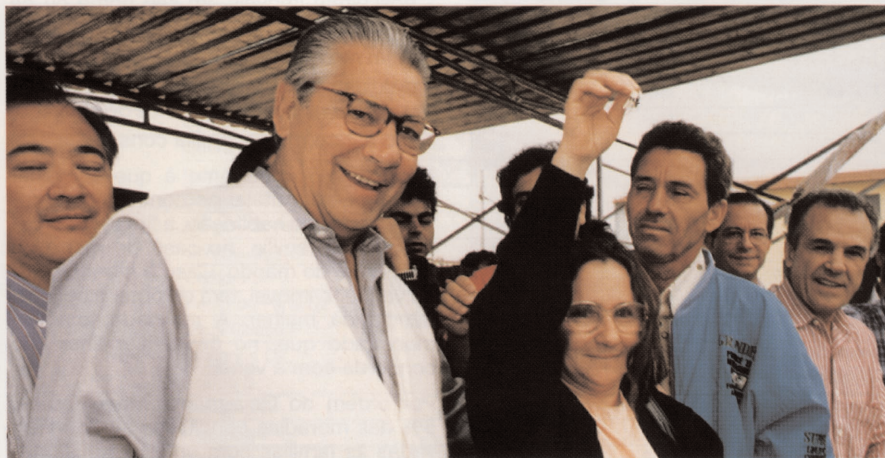


Figura 13 • A sorte como direito

O “Sonho Meu” foi a inovação formal produzida pelo governo do Estado no período. Trata-se, na verdade, de um grande ‘guarda-chuva’, que congrega todos os programas. Os novos programas da gestão Covas são o Programa Paulista de Mutirão, o Programa Habiteto e o Qualihab, os quais, com as três grandes inovações citadas acima, compõem as mudanças significativas da gestão. Foi ainda significativa a ampliação em 10 metros quadrados dos apartamentos produzidos sob empreitada e a parceria com a antiga Telesp para implantação de centrais telefônicas nos conjuntos.

Outro ponto apresentado com orgulho pela gestão é a Urbanização de Favelas e Cortiços: “a habitação como arma contra a degradação ambiental”. Ao longo dos primeiros quatro anos, foram entregues 1.268 habitações no âmbito do programa. Na Favela México 70, em São Vicente, 595 habitações estavam em construção no fim de 98 e no Jardim Santo André, em Santo André, 900 moradias já haviam sido entregues. Também o PAC, Programa de Ação em Cortiços, cujo escopo veremos no Capítulo 5, foi remodelado para atender a essa “preocupação com o urbano”.

No restante, apesar das críticas à gestão anterior, houve poucas alterações. À semelhança do que ocorrera antes, a face da eficiência da política continuou a ser o número de unidades produzidas, sendo o core da política determinado pela produção de novas unidades sob o sistema de empreitada. O que de fato mudou foi a forma de apresentar a questão, mostrando preocupação com a qualidade e apontando a casa como instrumento de acesso à cidadania. Já não bastava responder ao déficit – diante das críticas acerca da produção da empresa, ao menos no papel fazia-se necessário responder com habitação de qualidade.

A qualidade nos processos e nos produtos foi a tônica do discurso, das diretrizes e das metas empreendidas. A certificação ISO, exigida para os materiais de construção utilizados nos conjuntos produzidos pela CDHU, bem como a contratação da FGV para “tornar a companhia um referencial de qualidade administrativa”, são expressões da mudança operada.

O Chamamento Empresarial e a Empreitada Global, programas que trabalham a construção de unidades em massa, foram prestigiados. Montou-se o programa Habiteto, uma reedição do antigo PMH, e se redesenhou o programa Mutirão para os tempos da reestruturação da Companhia.

Após dois anos de governo, material de divulgação aponta “resultados altamente positivos”: 32 mil moradias entregues até 1996 e 91 mil em andamento. Outro ponto em destaque foi o “fator de desenvolvimento econômico, decorrência do elevado consumo de materiais de construção”, o que acarretou “ampla frente de trabalho”, gerando, segundo o documento, 70 mil empregos (17,5 diretos e 52,5 indiretos). Apesar dos resultados alcançados, a meta não é apenas a construção de unidades: “Mas a empresa, hoje, não está empenhada apenas na construção de mais e melhores casas a preços menores. Preocupa-se também com a qualidade de vida dos atuais e futuros moradores” para que “suas casas, seus conjuntos habitacionais e comunitários sejam instrumentos de acesso à cidadania”. Isso se deu, segundo a Companhia, por meio da instalação de telefones nos prédios, da construção de Centros Integrados de Cidadania (com correio, polícia e serviços afins), dos contratos de compra em nome das mulheres e da destinação de 5% das unidades a famílias com portadores de deficiências.

Em relação aos projetos, o grande diferencial foi o programa Qualihab, que inovou em relação às políticas desenvolvidas no período anterior. No entanto, apesar disso, tal programa parece não romper os equívocos da política da CDHU, antes os reforça, como se verá a seguir.

O mutirão, também apontado como diferencial em relação à gestão anterior, somente foi implementado, como se viu no capítulo anterior, por conta da enorme pressão exercida pelo movimento de moradia que vinha desenvolvendo progra-



Figura 14 • A reforma gerencial da CDHU ilustrada como um conjunto habitacional isolado.

ma semelhante no município no início dos anos 90. O governo Covas tomou a realização de mutirões como ponto principal de seu programa, para o que criou dois novos programas, que na verdade reeditavam antigos. O primeiro, destinado à RMSP, estabelecia contratos com associações comunitárias. O segundo, era o programa Habiteto.

Os convênios com as prefeituras têm papel preponderante no desenvolvimento da política habitacional da Companhia nesse período. O informativo *Morar*, distribuído por todo o Estado, tratou inúmeras vezes do tema: “Porque não se faz casa sem a co-participação das prefeituras, do Estado, da União, dos moradores e do conjunto da cadeia produtiva. Cada um tem de fazer a sua parte. E essa coordenação toda que nos cabe precisa ser feita de uma forma harmonicamente afinada (...) e é necessário que os novos prefeitos atentem para as suas enormes responsabilidades, agindo em estreita articulação com os programas da Companhia”<sup>19</sup>. Em matéria intitulada “Governo e CDHU vão ao encontro dos novos prefeitos” o recado era nítido: “O presidente Fernando Henrique Cardoso (...) disse que Mário Covas, sensível às exigências dos novos tempos, vem caracteri-

**Governador assina decreto da Qualidade na Habitação**

O programa Qualidade acaba de ser oficializado pelo governador Mário Covas e vai regular profundas mudanças qualitativas no construção de casas populares. Página 3.

**Erradicação da Mécico 70**

Com a construção de 144 casas definitivas e mais 80 instalações para alojamento, a serem concluídas até o fim do ano, a empresa acelerou o processo de erradicação da favela Mécico 70, na Baixada Santista. Pág. 8

**MORAR**  
INFORMATIVO CDHU  
NOVEMBRO 1996 ANO 1 Nº 02

**HABITETO E PREFEITURA, UMA PARCERIA QUE TEM FUTURO**

A prefeita Meire Izilda do Nascimento, de Tabatinga, considera que o programa Habiteto da CDHU permitiu a realização da maior obra de sua administração: a construção de 118 casas, já entregues, e o início de outras 177, beneficiando famílias, na maioria bi-casas-fritas. O programa está atraindo a atenção dos prefeitos recém-eleitos. Página 4.

**Sorteio escolhe 1.774 famílias em Taubaté**

Com o auxílio do Taubaté Futebol Clube lotado com cerca de 15 mil pessoas, foram sorteados 1.774 famílias: 1.024 para a aquisição de apartamentos no conjunto do Quiririm, e outros 750 foram contemplados com cestas de material para construir suas casas no bairro Esplanada. Página 5.

**Investir em habitação popular é bom negócio**

É o que o presidente da CDHU deixou claro no depoimento prestado à Comissão de Habitação da Câmara dos Deputados da Constituição de 1988. Ele vai convencer os empresários de setor para participarem dos programas de habitação do Estado, hánt oportunidade para bons negócios. Página 6.

**Itaberá recebe com casas com dois dormitórios**

Das cem casas entregues, 58 já tinham sido projetadas e licitadas com um só dormitório. Mudanças no projeto original permitiram aumentá-las para duas, sem alterar os custos da obra. Página 7.

**PLACAR GERAL / Unidades habitacionais**

	Capital	RMSP	Interior	Total
Entregues	1.098	672	7.474	9.244
Em obras	2.148	524	15.345	18.017
Previsão				
Não-4x25	0	192	3.378	3.570
Total 96	2.148	716	18.723	21.587
Previsão				
1992	19.043	11.205	24.733	54.981
1996	24.354	9.773	30.476	64.613
Total da gestão	46.653	22.357	81.406	150.426

1992: Regime Habitacional de São Paulo. 1996: Lei 10.000 de 1996.

**Goro anuncia investimentos para este ano**

São Paulo teve dois encontros - um no Sinduscon-SP e outro na sede da Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas (Apeop) - quando debateu com empresários programas em andamento na companhia. Disse que o desafio hoje colocado resumidamente em construir muito, com qualidade e economia. E anunciou que a empresa vai dedicar, para este ano, de 800 milhões de reais para investimentos, contando com mais um milhão de ordem de 140 milhões. Pág. 8.

**A qualidade começa em casa**

A CDHU e a Fundação Getúlio Vargas estabeleceram parceria destinada a tornar a empresa uma referência em termos de qualidade administrativa. Funcionários se mantêm sobre o tema e afirmam que qualidade deve efetivamente começar em casa. Pág. 3.

**Novas tipologias dão mais dignidade à habitação popular**

A partir da experiência em projetos e obras, e da vivência cotidiana com os problemas habitacionais, a CDHU resolveu introduzir mudanças nas tipologias das construções que vem realizando. O manual Tipologias de Edificações, recém-lançado, mostra como essas mudanças podem conferir mais dignidade à habitação popular. Pág. 6.

CDHU. Informativo Morar, n. 02-04, 1996-1997.

Figura 15 • O informativo *Morar*, distribuído por todo o Estado, enfatizava a responsabilidade dos prefeitos na execução dos programas no interior.

<sup>19</sup> SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Informaivo Morar**, v. 1, n.3, dez 1996.

<sup>20</sup> SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Informaivo Morar**, v. 1, n.4, jan 1997.

<sup>21</sup> SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Informaivo Morar**, v. 1, n.8, maio 1997.

zando o seu governo como o ‘governo da descentralização’. Covas ressaltou a importância do processo da municipalização das políticas públicas, da regionalização e da eficiência de parcerias que atendam os interesses da população”<sup>20</sup>. “O governador chama a atenção para a questão habitacional. (...) Ele diz que é necessário observar, nesse caso, a contribuição dos municípios para o sucesso da política habitacional do governo estadual. É que as prefeituras municipais colaboraram com o programa Empreitada Global, da CDHU, fornecendo o terreno e a infra-estrutura para a construção dos conjuntos habitacionais, participando também, e com bastante entusiasmo, do Programa Habiteto, recebendo repasse para a aquisição da cesta básica de materiais e administração de obras”<sup>21</sup>.

Outro ponto que merece atenção, apesar de não ser objeto de estudo mais aprofundado, é o subsídio às prestações. O subsídio direto foi introduzido na Companhia no primeiro ano da gestão Quércia, a partir de estudos que apresentavam a viabilidade de excluir os juros dos cálculos de financiamento para população de baixíssima renda (ver Capítulo 3). No período estudado neste capítulo, adotou-se, entre outros, um cálculo de subsídio chamado cruzado, de acordo com o qual, num mesmo empreendimento, um mix de faixas de renda permitiria que quem ganhasse mais subsidiasse quem ganhasse menos, não sendo necessários grandes aportes de recursos orçamentários para facilitar o acesso inicial ao imóvel. No entanto, tal política resultou em questões sociais de difícil resolução, já que vizinhos de porta pagavam prestações muito diferentes pelo mesmo tipo de imóvel. Há atualmente outras políticas de subsídios em estudo, com prestações menores, por conta da operação exclusiva com os recursos do adicional do ICMS. A partir de 1998, os recursos advindos do adicional de 1% da alíquota de 17% não foram mais destinados em lei para a CDHU. Essa vinculação durou até o exercício de 97<sup>22</sup>. No entanto, apesar de toda a notável gestão promovida em nome da qualidade, em um debate interno feito pelos próprios funcionários da CDHU em novembro de 98, a fim de refletir sobre o funcionamento da Companhia, uma questão foi apresentada claramente: a fragmentação interna da empresa, que se reflete também nas políticas adotadas. “Embora nessa gestão tenham sido despendidos esforços e consideráveis recursos financeiros visando reformular a estrutura orga-

<sup>22</sup> A vinculação de recursos ao programa habitacional do Estado estava prevista anualmente pela reedição da lei que aumentava em 1% a alíquota dos produtos taxados em 17% no ICMS. A Lei n.º 9.464, de 20 de dezembro de 1996, foi a última vinculação expressa dos recursos e teve sua vigência no ano de 1997. *“Lei n.º 9.464, de 20 de dezembro de 1996*  
*Altera dispositivo da Lei n.º 6.556, de 30 de novembro de 1989, que disciplina a destinação de recursos do ICMS para a construção de casas populares, e dá outras providências (...)*  
*Artigo 1.º - Passa a vigorar com a seguinte redação o artigo 3.º da Lei n.º 6.556, de 30 de novembro de 1989, alterado pelos artigos 1.º da Lei n.º 7.003, de 27 de dezembro de 1990, 1.º da Lei n.º 7.646, de 26 de dezembro de 1991, 1.º da Lei n.º 8.207, de 30 de dezembro de 1992, 2.º da Lei n.º 8.456, de 8 de dezembro de 1993, 1.º da Lei n.º 8.997, de 26 de dezembro de 1994, e 1.º, I, da Lei n.º 9.331, de 27 de dezembro de 1995.*  
*Artigo 2º - Até 31 de dezembro de 1997, a alíquota de 17% (dezessete por cento) prevista no inciso I do*



nizacional da CDHU e seus processos de trabalho, sua estrutura permanece compartimentada, com superposição de funções, burocratizada. Essa situação ficou agravada com as demissões ocorridas a partir de janeiro de 1995, em que foram atingidos principalmente funcionários concursados, vinculados à produção, deixando de se considerar o porte da Companhia e o volume do trabalho a ser realizado. (...) Isto se reproduz nos processos de trabalho, onde predominam a fragmentação, a estagnidade, a falta de gestão dos empreendimentos como um todo, a inobservância de fluxogramas previamente definidos, a precariedade do

*artigo 34 da Lei n.º 6.374, de 1.º de março de 1989, fica elevada em 1 (um) ponto percentual, passando para 18% (dezoito por cento).*

*Artigo 3.º - Serão abertos, durante o exercício de 1997, créditos suplementares destinados ao aumento de capital da Nossa Caixa-Nosso Banco S/A ou do Banco do Estado de São Paulo S/A ou da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo CDHU, nunca inferior à receita resultante da elevação da alíquota referida no artigo 1.º desta lei, somada à receita correspondente a um ponto percentual das alíquotas previstas no item 8 do § 1.º e no item 25 do § 5.º, ambos do artigo 34 da Lei n.º 6374, de 1.º de março de 1989, alterada pelo artigo 4.º da Lei n.º 7.646, de 26 de dezembro de 1991.*

*Artigo 3.º - Os recursos financeiros decorrentes da execução desta lei serão depositados em conta especial para o fim estabelecido no artigo 5.º da Lei n.º 6.556, de 30 de novembro de 1989, na redação dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 7.646, de 26 de dezembro de 1991, e aplicados, inclusive seus rendimentos, nos programas habitacionais dentro do prazo máximo de doze meses.*

*Artigo 4.º - Os recursos financeiros previstos no artigo anterior deverão ser transferidos às entidades indicadas no artigo 2.º, nos mesmos prazos em que as quotas-partes do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS - são repassadas aos municípios.*

*Artigo 5.º - Trimestralmente, o Poder Executivo encaminhará ao Legislativo relatório circunstanciado, dando conta da aplicação dos recursos financeiros referidos no artigo anterior, especialmente da execução dos programas habitacionais por eles cobertos.*

*Artigo 6.º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.  
Palácio dos Bandeirantes, 20 de dezembro de 1996.”*

A Lei n.º 9.331, de 27 de dezembro de 1995, além de vincular os recursos, ainda aloca percentuais a respeito do gasto da CDHU com folha de pagamento (custeio) e em relação a programas habitacionais: “Artigo 1º - Passam a vigorar com a seguinte redação os dispositivos a seguir enumerados da Lei n.º 6.556, de 30 de novembro de 1989:

I- ...

*II - O § 1.º do artigo 5.º, na redação dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 7.003, de 27 de dezembro de 1990: § 1º - Os programas habitacionais referidos neste artigo serão desenvolvidos e executados pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU, não podendo suas despesas operacionais, que integram o custo da produção das unidades habitacionais, ultrapassar o limite de 10% (dez por cento) dos recursos financeiros previstos no caput deste artigo.*

*III - O artigo 7.º da Lei n.º 6.556, de 30 de novembro de 1989, alterado pela Lei n.º 7.003, de 27 de dezembro de 1990, e a Lei n.º 7.646, de 26 de dezembro de 1991, fica acrescido do seguinte § 3º:*

*§ 3º - Dos recursos financeiros destinados aos programas habitacionais desenvolvidos e executados pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU, 5% (cinco por cento) serão aplicados exclusivamente no programa de reurbanização de favelas a ser desenvolvido pelo Estado.”*

A Lei n.º 9.903, de 30 de dezembro de 1997, por sua vez, dispõe apenas sobre alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS e não mais vincula os recursos, não mais estabelece percentuais para aplicação em programas, nem estabelece limite para gasto com custeio: “Artigo 1.º - Até 31 de dezembro de 1998, a alíquota de 17% (dezesete por cento) prevista no inciso I do artigo 34 da Lei n.º 6.374, de 1º de março de 1989, fica elevada em 1 (um) ponto percentual, passando para 18% (dezoito por cento).

*Artigo 2.º - Passa a vigorar com a seguinte redação a alínea “i” do item 15 acrescentado pela Lei n.º 9.794, de 30 de setembro de 1997, ao § 1º do artigo 34 da Lei n.º 6.374, de 1º de março de 1989:*

*i) postes 6810.99.00.*

*Artigo 3.º - O Poder Executivo publicará, mensalmente, no Diário Oficial do Estado, até o dia 10 (dez) do mês subsequente, a aplicação dos recursos provenientes da elevação da alíquota de que trata o artigo 1º.*

*Artigo 5.º - A Secretaria da Fazenda baixará as instruções necessárias ao cumprimento desta lei.*

*Artigo 6.º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.  
Palácio dos Bandeirantes, aos 30 de dezembro de 1997.”*

planejamento operacional. (...) Esses problemas na estrutura e nos processos de trabalho, por um lado, tornam freqüentes o refazer de trabalhos levando, portanto, a desperdício, atrasos, e gerando descontrolé.(...) Apesar da constituição das ‘Unidades de Gestão’ não existe de fato, na Companhia, uma área que faça a gestão efetiva dos empreendimentos, avaliando sua qualidade e verificando se há condições de ser comercializado ou não. Muitos conjuntos são entregues com a infra-estrutura incompleta (sem escadas de acesso, sem pavimentação etc)”<sup>23</sup>.

Ao que tudo indica, trata se de atualização meramente formal da organização da Companhia, não constituindo nenhuma ruptura significativa em relação ao *modus operandi* material da empresa nos períodos Quércia e Fleury. De modo que, ao introduzir a forma mais capaz de dar eficiência à empresa, sem alterar os parâmetros materiais de aferição da qualidade de sua política, a modernização levou ao limite o modelo implementado no período anterior. Ao contrário de romper com as políticas tão criticadas dos seus antecessores, o governador Mário Covas acabou por exaurir aquele modelo, atualizando o discurso.

<sup>23</sup> ASCECAP (Associação dos Servidores da Cia. Estadual de Casas Populares). **Carta ao Governador**. São Paulo, 30 de dezembro de 1998, 8 páginas.

## I. QUALIHAB

O Programa da Qualidade da Construção Habitacional do Estado de São Paulo - QUALIHAB<sup>24</sup>, da Secretaria da Habitação e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU, instituído pelo Decreto 41.337, de 25 de novembro de 1996, de fato tornou-se referência nacional, servindo de base inclusive para o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, o PBQP H. Segundo o Artigo 2.º do citado decreto, “*os objetivos gerais do Programa da Qualidade da Construção Habitacional do Estado de São Paulo - QUALIHAB são:*

*I - 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);*

*II - otimização do dispêndio de recursos humanos, materiais e de insumos naturais e energéticos nas construções promovidas pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU;*

*III - celebração, com entidades de direito público e privado, nacionais e internacionais, de convênios e acordos que possibilitem e incrementem o desenvolvimento do Programa.”*

<sup>24</sup> SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Nova política habitacional do Estado de São Paulo: Seminário sobre qualidade**. São Paulo, 1996. 11p

## Qualihab é o caminho que leva à qualidade

O Programa de Qualidade da Construção Habitacional (Qualihab), instituído em 1995 pelo Governo do Estado através da Secretaria da Habitação e da CDHU, tem como finalidade promover a articulação dos setores envolvidos na construção habitacional, dando ênfase às questões da qualidade dos produtos, processos e recursos humanos.

Ele ancora-se em uma coordenação geral, responsável pelo estabelecimento de estratégias e metas do programa e pela avaliação das ações e o andamento do Qualihab; uma secretaria executiva, à qual cabe adotar decisões da coordenação geral, divulgar o programa, interagir com as entidades setoriais, agências de fomento e instituições técnicas, bem como executar o planejamento financeiro do programa; o comitê de projetos e

obras, que aglutina entidades setoriais de construtores, projetistas, gerenciadores e consultores de instituições técnicas e o comitê de materiais, componentes e sistemas, que reúne as entidades setoriais de produtores, entidades de normalização e certificação e institutos de pesquisa e de laboratórios.

Sob o comando da empresa, o programa conta com a experiência do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT) e do Instituto Brasileiro de Tecnologia e Qualidade da Construção (ITQC), e com a estreita colaboração de representantes de entidades setoriais de produtores, revendedores, construtores, organismos de normatização e certificação, instituições técnicas, laboratórios de ensaios, escritórios de projeto, de agências de fo-



Conjunto habitacional  
Palmital B1

A coordenação geral é feita pela CDHU e pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas, IPT, com um Núcleo Operacional partilhado entre CDHU, Secretaria da Habitação, IPT e Instituto Brasileiro de Tecnologia e Qualidade na Construção, ITQC. O chamado Comitê Institucional integra a Secretaria de Habitação e o IPT, os Comitês de Projetos e Obras são atribuição da CDHU e do ITQC e os Comitês de Materiais, Componentes e Sistemas Construtivos, do IPT.

Os princípios gerais refletem o discurso da reforma gerencial do Estado aplicado a uma questão técnica:

- Qualidade social (desempenho ao longo de sua vida útil)
- Qualidade sistêmica (desenvolvimento de parcerias entre os segmentos do sub-setor edificações)
- Qualidade praticada (poder de compra do Estado)
- Qualidade evolutiva (processo contínuo de níveis de desempenho)
- Otimização de recursos humanos materiais e insumos, qualidade dos materiais, sistemas, projetos e obras.
- Processos de qualificação, homologação e certificação de produtos e serviços.
- Acordos setoriais com as entidades mais importantes do setor, como Associação Brasileira de Cimento Portland (ABCP), Associação Brasileira dos Produtores de Cal (ABPC), Associação dos Fabricantes de Laje de São Paulo (Afala), etc.

O método adotado para incentivar e garantir a qualidade foi inserir nas licitações de obras, projetos e serviços de engenharia, exigências relativas à demonstração da qualidade de produtos e serviços, conforme as metas e prazos estabelecidos nos acordos setoriais firmados ou a serem firmados, relacionados aos programas setoriais da qualidade.

O programa contava em 2000 com mais de 20 acordos setoriais assinados, envolvendo 2.600 empresas<sup>25</sup>. A partir de 98, todos os fornecedores interessados em participar das concorrências da CDHU precisavam estar em conformidade com a ABNT.

<sup>25</sup> O endereço eletrônico na Internet da CDHU mostrava, em outubro de 2002, que “vinte e quatro entidades já aderiram e assinaram os acordos. Entre elas estão as que representam os setores do cimento, cal, tubos e conexões de PVC, esquadrias metálicas, blocos de concreto, blocos e telhas de cerâmica, para citar apenas os produtos de maior incidência nas obras da Companhia, e diversas entidades de Engenharia e Arquitetura, para desenvolver programas nos campos de geotecnia, fundações, topografia, construção civil e outros. Isso significa que a qualidade do produto final da CDHU, a moradia popular, estará garantida em todas as fases. Desde a concepção até a execução. Da prancheta ao canteiro de obras. Das fundações à cobertura. Do tijolo ao azulejo. Outro dado importante para o processo: a CDHU está exigindo em seus editais de licitações que as empresas, cujos setores já possuem acordos setoriais da qualidade, obedeçam os programas setoriais e as normas técnicas e comprovem sua qualificação, como condição para participar das concorrências”.

Quando da assinatura do convênio, em 1996, a previsão era de que as “93,3 mil moradias da CDHU em construção vão consumir 6 milhões de sacos de cimento, 126 milhões de blocos, 781 mil metros cúbicos de areia, 38,4 mil toneladas de cal, 30 mil toneladas de aço e 22,6 mil km de fios”. A Companhia iria, portanto, “usar seu poder de compra para acelerar o processo e aprimorar o setor da construção” (*Morar*, novembro 1996, ano I, n.º 2).

“Lembra Capobianco (Júlio Capobianco, presidente do ITQC à época) que o programa é essencial. Sobretudo, porque motiva o poder de compra na direção da qualidade. (...) No começo, diz Capobianco, quando, a partir do modelo francês, consideramos que programa similar seria da maior importância para o nosso país, achávamos que somente em cinquenta anos iríamos falar em qualidade no Brasil. Hoje, quatro anos e meio depois que o trouxemos, ele está explodindo. É um sucesso” (*Morar*, julho 1997, ano I, n.º 10).

De fato, uma das grandes diferenças dessa gestão foi o Qualihab, que reflete as mudanças de forma instauradas na Companhia desde 1995. O Prêmio de Qualidade concedido à CDHU em abril de 1997, durante a 10.<sup>a</sup> edição do respeitável Construmat, Salão Internacional da Construção, realizado em Barcelona, Espanha, mostra a importância que o programa ganhou dentro da lógica de reforma do Estado iniciada em 1995. “Goro Hama diz que esse reconhecimento ao trabalho da CDHU ajuda na difusão do Qualihab, um programa inédito na América Latina. E afirma que o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (...) assinado (...) pelo ministro Antônio Kandir, do Planejamento, não nasceu por acaso; pode ser considerado uma clonagem do programa de qualidade colocado em prática pelo governador Mário Covas”<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Informativo Morar**, março 1997, ano I, n.º 6, p. 3.

## CDHU recebe prêmio na feira de Barcelona

A CDHU recebeu, durante a 10ª edição do Construmat'97 - Salão Internacional da Construção, realizado de 7 a 12 de abril em Barcelona - o 9º Troféu Internacional da Construção, representativo do reconhecimento ao esforço desenvolvido pela empresa para cumprir amplos programas na área habitacional, sobretudo o Qualihab, com o qual procura mobilizar a rede produtiva para a colocação, no mercado de materiais de construção, de produtos e insumos certificados.

O Construmat, feira da construção civil espanhola, é um dos mais importantes eventos internacionais do setor na Europa. Ela acolheu quase 4 mil expositores espanhóis e de outros países, representando dezoito segmentos industriais, comerciais e de serviços ligados à construção. E contou com a presença de um expressivo número de empresários brasileiros.

O presidente da CDHU, Goro Hama, que recebeu o troféu, diz que essa é a nona vez que uma editora, a Edit-

rial Office, responsável por três publicações internacionais especializadas, uma delas dedicada à área da construção, faz outorga semelhante. E que foi em razão do trabalho voltado ao aprimoramento da construção de habitação para a baixa renda que a empresa, em seu conjunto, desde o mais humilde funcionário à presidência, obteve esse reconhecimento de repercussão internacional.

Ele diz que inicialmente, em ato programado para o auditório da feira, recebeu diploma honorífico das mãos do secretário-geral da editora. E que posteriormente, à noite, em uma cerimônia no hotel Princesa Sofia, em presença de representantes do corpo diplomático de vários países, recebeu o troféu das mãos do cônsul brasileiro em Barcelona.

O troféu, delicado, confeccionado com elementos metálicos, é um trabalho que em sua arte expressa uma homenagem ao trabalhador da construção. A pá de pedreiro é a peça

que mais nitidamente sobressai no conjunto artístico.

Goro Hama diz que esse reconhecimento ao trabalho da CDHU ajuda na difusão do Qualihab, um programa inédito na América Latina. E afirma que o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade, razão do convênio (ver seção Destaques) assinado, dia 17 de abril, pelo ministro Antônio Kandir, do Planejamento, não nasceu por acaso; pode ser considerado uma clonagem do programa de qualidade colocado em prática pelo governador Mário Covas.

Durante a feira de Barcelona, o presidente da empresa distribuiu, de forma qualificada, e com tradução para o espanhol, exemplares do *Manual Técnico de Tipologia* elaborado pela CDHU.

Goro recebendo o diploma honorífico no auditório da feira.



Figura 17 • Goro Hama, presidente da CDHU à época (1997) recebe prêmio na feira Construmat em Barcelona.

O programa citado no parágrafo anterior é o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade da Habitação, assinado pela Secretaria de Política Urbana, à época vinculada ao Ministério do Planejamento, pelo Instituto Brasileiro de Tecnologia e Qualidade na Construção (ITQC) e pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT) em abril de 1997. O objetivo é estabelecer, com construtoras, empresas de projetos e materiais de construção, sistemas nacionais de edificação de qualidade “para estimular a modernização tecnológica, organizacional e gerencial da habitação”.

O coordenador do programa salienta sua importância: “é um novo conceito de morar, destinado a casas populares. Isso exige pensar a longo prazo, envolvendo desde o projeto, os materiais e a eficiência do processo construtivo.(...) Utilizando a escala do programa habitacional do Estado, pretende-se encaminhar a qualidade na habitação popular através dos acordos setoriais, firmados pelos comitês de projetos e obras e de materiais, componentes de sistemas do Qualihab, com entidades empresariais. Os setores apresentam um programa de qualidade viável e o programa habitacional passa a exigir, gradual e minimamente níveis de qualidade nos projetos, nos materiais, na mão-de-obra e no processo construtivo”.

O foco sobre um programa tão simbólico como o Qualihab tem base material concreta: as mudanças pelas quais passava o subsector de edificações da indústria da construção. O engenheiro Júlio Capobianco, presidente do ITQC à época e parceiro da CDHU no programa QUALIHAB, em artigo na revista *Qualidade na Construção*<sup>27</sup>, em 1998, trata da importância de um instituto como o ITQC e mostra que “a construção civil não fará saltos” mas sim “uma lenta e contínua mudança(...)” e “o que se pode prever é a convivência por muitos anos de antigos e novos modelos de construção e em conseqüência diferentes estágios da tecnologia”. Ressalta também uma mudança de orientação da produção: “(...)a Construção Civil está se voltando cada vez mais aos compradores e usuários que serão seus orientadores, enquanto o governo cada vez mais se afasta pela política da privatização e concessão”. Aponta ainda, principalmente, a grande diferença com a década de 70: “(...) Não adiantará proclamar-se a grande empregadora de mão-de-obra desqualificada, atraindo verbas oficiais, eis que diminui sua influência nos programas sociais do governo que se retira, enquanto o desperdício de materiais e o retrabalho como parte integrante do seu processo são rechaçados pelos investidores e usuários, cada vez mais exigentes em qualidade e preços (...) É de esperar o recrudescimento das pressões do meio ambiente e do desenvolvimento sustentado”. Fala também sobre o que seria o tema número um das câmaras setoriais de construção civil mundial: “a performance global do sector de edificações no contexto de uma internacionalização do mercado. (...) A globalização da economia é uma tendência indubitável. Os mercados futuros mais importantes para a indústria ocidental serão constituídos pelos países em desenvolvimento”.

Toda a questão da qualidade (que justifica até a existência de uma revista mensal com este nome, do Sindicato dos Construtores) entrou de maneira irreversível nesse contexto.

l <sup>27</sup> Revista editada pelo SindusCon (Sindicato da Indústria da Construção Civil).



A reestruturação produtiva mundial que começou a mostrar seus efeitos em meados dos anos 70, chegou à construção com força nos anos 80. Além do agravamento da concorrência e da necessária redução de custos que enfrentaram todas as indústrias brasileiras, o tradicional financiamento estatal via Sistema Financeiro da Habitação, que, como ressaltou Melo, contribui definitivamente para o estabelecimento do setor no cenário macroeconômico nacional<sup>28</sup>, e as grandes obras públicas, foram drasticamente paralisados. Com a extinção do BNH em 1986, as grandes obras de infra-estrutura que beneficiaram principalmente as grandes construtoras tiveram seu ritmo agudamente diminuído.

Caracterizam uma crise internacional a forte redução da demanda (em relação ao período anterior), as exigências específicas por tipos de produtos e de clientes, a reestruturação dos mercados de construção, o recrudescimento da concorrência. Os ganhos de produtividade não podem mais ser esperados, como na década de 70, em uma economia de escala. A pulverização da demanda, a variedade dos mercados, a diferenciação dos produtos ou a redução das operações pedem uma nova lógica de industrialização e outros modos de organização. A flexibilização, tão advogada nas indústrias de forma plenamente taylorizada, chegou à construção através de um regime produtivo que tem a variedade como meta<sup>29</sup>.

No Brasil, como apresenta Marta Farah<sup>30</sup>, a crise provocada pela reestruturação produtiva fez com que as empresas de construção, em um primeiro momento, tirassem os mecanismos tradicionais de redução dos custos da gaveta, ou seja, comprometessem a qualidade e reduzissem gastos com força de trabalho. Mas, se a qualidade está cerceada por novas características dos mercados consumidores, principalmente depois da aprovação do novo código do consumidor, a com-

<sup>28</sup> MELO, Marcus André B.C. Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e sistemas financeiros da habitação: Brasil em perspectiva comparada. **Revista Espaço e Debates**, n.º 31, 1990.

<sup>29</sup> As mudanças no setor da construção civil, obviamente, inseridas que estão em um quadro macroeconômico, não ocorreram somente no Brasil. Elisabeth Campagnac, quando se refere à França nesse período de 1980-1990, afirma que o setor de construção civil conheceu importantes mudanças. Também o papel desse setor no crescimento da economia francesa tem muitas semelhanças com o brasileiro: no período de expansão, a contribuição do setor no PIB foi de 7,8% em 1940 a 9% em 1970, representando “a crise do modelo de crescimento fundado sobre um regime de acumulação intensiva”. Foi o setor mais atingido na França e tal situação manifestou-se no desemprego (300.000 registrados entre 1980 e 1987, mais 200.000 extintos entre 1974 e 1980). Os números brasileiros são também eloqüentes: entre 1980-1985, 258 empresas, entre pequenas e médias, saíram do mercado e, no mesmo período, houve uma redução de 39,75% na absorção de mão-de-obra pelo setor. No entanto, a experiência francesa mostra um quadro de resposta à crise de certa maneira inesperado. De maneira surpreendente, a produtividade no setor vive a partir de 1980 um ritmo anual de crescimento maior do que outras áreas importantes da indústria, o que nunca havia ocorrido antes na França. Campagnac cita um estudo de M. Amar que sublinha o fato de que “estes ganhos podem se explicar unicamente por um esforço de investimento, uma maior qualificação das pessoas, melhores materiais, simplificação de processos” e também “graças à maior flexibilidade obtida na gestão da mão-de-obra e na organização empresarial” Tem-se assim desenhada a relação entre flexibilidade e produtividade na construção. CAMPAGNAC, Elisabeth. (org.) **Approches de la productivite et methodes d'organisation dans les grandes entreprises de la construction**. Paris : Certes/ Plan Construction et Architecture, 1990.

<sup>30</sup> FARAH, Marta F.S. **Processo de trabalho na construção habitacional: tradição e mudança**. São Paulo: FAPESP/Annablume, 1996

pressão de gastos com força de trabalho foi amplamente utilizada, por meio da compressão salarial e principalmente da informalização do setor. Variados artifícios de contratação foram utilizados<sup>31</sup>, número crescente de trabalhadores deixou de ter a carteira assinada e muitos eram contratados clandestinamente<sup>32</sup>.

Esse contexto exigia a busca de “novos mecanismos de redução de custos, de incremento de produtividade”. No entanto, grandes mudanças na base técnica de produção exigem grande investimento, o que só se justificaria com a garantia de um mercado de escala. “O novo contexto requer, ao contrário, um processo produtivo flexível; (...) as mudanças no processo de trabalho identificadas tanto no plano técnico quanto no plano organizacional orientam-se para a busca dessa flexibilidade”<sup>33</sup>.

Farah coloca então três tendências principais de mudança no processo de trabalho, tendo a busca de produtividade como parâmetro:

- > incorporação de novos sistemas construtivos no processo
- > aprofundamento do processo de apropriação de atividade do canteiro de obras pelo setor de materiais
- > gestão do processo produtivo, racionalização.

A primeira, na verdade, relaciona-se com a introdução da pré-fabricação (dita aberta) em obras de grande porte, principalmente nos canteiros de grandes conjuntos habitacionais promovidos pelo Estado, no final dos anos 70, e, se causou maior fragmentação dos ofícios tradicionais, foi relativamente restrita a essas experiências.

A segunda tendência é uma especialização de pequenas empresas em determinadas etapas do processo construtivo, uma certa racionalização das etapas: empresas especializadas em formas para concreto pré-moldado, em armações de ferro para as peças de concreto, em revestimentos, etc. No entanto, verifica-se que o operário ainda domina parte considerável do conhecimento do processo de trabalho. O canteiro, este sim, com a introdução dessas firmas reduz suas atividades de preparo: “a flexibilização é obtida pela eliminação de atividades no processo

<sup>31</sup> Morice apresenta em seu texto variadas modalidades de contratação e principalmente de formas de rotatividade de mão-de-obra. Uma delas é a contratação pelo famoso período de experiência: nos três primeiros meses, o operário não precisa ser registrado. MORICE, Alain. Os ‘peões’ da construção civil em João Pessoa. **Revista Espaço e Debates** n° 36, 1992.

<sup>32</sup> Farah registra que o número de trabalhadores sem carteira passa de 32% do total dos trabalhadores da construção em 1979 para 45%, em 1989. FARAH, Marta F.S. op.cit.

<sup>33</sup> O conceito de flexibilização é bastante debatido, mas na acepção usada no texto tem a conotação de um novo ‘modelo’ produtivo. Ver DURAND, J. P.(ed.) **Vers un nouveau modèle productif?** Paris, Syros, 1993.

produtivo, tornando a construção, cada vez mais, a montagem de componentes produzidos em etapa anterior”.

Já a terceira tendência apontada por Farah é uma estratégia das construtoras, uma nova resposta à crise, diferente daquelas habituais, descritas acima. Bem definida pela autora, essa é “a estratégia de ‘racionalização’ da construção (que) consiste na busca de incremento da produtividade e redução de custos, através do domínio do processo de trabalho pelas empresas”<sup>34</sup>. Isso consiste exatamente na eliminação dos poros existentes no processo de trabalho da construção civil: paradas, esperas, retrabalho e, principalmente, nas contradições existentes na estrutura de ofícios e na não-absorção, no canteiro de obras, das inovações tecnológicas.

Em um outro artigo para a mesma revista, *Qualidade na Construção*, outro empresário do setor aponta a necessidade de “uma nova relação entre capital e trabalho”<sup>35</sup>. Mostra que ainda subsiste no âmbito empresarial da construção civil, a visão do ‘atraso’ do setor relacionada à mão-de-obra: “o recente relatório McKinsey trouxe dados que colocam a produtividade da mão-de-obra da construção no Brasil próxima a 50% da americana. Alguém justificaria o fato pela baixa escolaridade dos nossos trabalhadores”.

No entanto, o próprio setor, diante do contexto socioeconômico, coloca a produção em outro patamar: “Na época da inflação, a aferição, o desenvolvimento da eficiência, além de difícil de ser apurada pela variação diária dos custos, era totalmente desprezível diante da administração financeira, muitas vezes a real responsável pelo lucro da empresa. Agora, neste novo cenário, também caracterizado pela velocidade e abundância da informação, *faz-se necessária uma nova relação entre capital e trabalho*. Nunca a técnica de produção foi tão valorizada”. O mesmo empresário, retomando o exemplo americano, vê que, na realidade, os trabalhadores norte-americanos estão no mesmo padrão, pois “grande parte do operariado dos EUA é formado por migrantes latino-americanos”. No entanto, a diferença de produtividade está na “constância de recursos financeiros a baixo custo, associada a uma demanda estável. Mas também encontramos um planejamento minucioso, que prevê e pré-executa todas as etapas do empreendimento”. Ora, esse planejamento minucioso é, na verdade, uma melhora no controle do processo de trabalho pelo capital.

<sup>34</sup> FARAH, Marta F.S. op.cit.

<sup>35</sup> PIMENTEL, Gustavo P. B. Uma nova relação entre capital e trabalho. **Revista Qualidade na Construção**, n.º 11, SindusCon, 1998.

Para isso, segundo ele, é necessário um ‘investimento’ em formação: “as empresas precisam desempenhar o papel de educadoras e formadoras de técnicos. Embora muitos achem que esse papel caberia ao Estado, não haveria, no âmbito oficial, tempo hábil para a formatação de programas de capacitação coerentes com a velocidade e a qualidade das inovações tecnológicas em andamento(...). É comum dizermos que já não encontramos bons profissionais artesãos como antigamente(...). Existe apenas um caminho: as empresas devem se capacitar para formar e treinar a mão-de-obra dita desqualificada que inunda o mercado e é, em grande parte, responsável pelos altos índices de desemprego”.

Uma tendência recente, advinda dessa reorganização da produção com vistas a um controle mais eficaz do processo de trabalho, deriva diretamente do “modelo Toyota”. Obviamente, trata-se do modelo Toyota de aplicação de *check lists*, segundo Castro e Hirata<sup>36</sup>, que, tudo indica, e principalmente o contexto socioeconômico, tende a ganhar cada vez mais força e “adeptos”. Antônio S. Itri Conti, presidente do Lean Construction Brazil afirma que “a Toyota mudou o paradigma do sistema de gestão da produção, criando um ambiente operacional em que o custo da qualidade, entendido como o custo necessário para que a qualidade da produção fosse garantida, era baseado na prevenção de problemas, ao invés da postura da Ford, que era baseada na correção de problemas”. Coloca então um novo padrão de produção, a *lean construction*, baseada em modelo japonês, no qual uma das principais regras é a aplicação das ferramentas ligadas à metodologia do *last planner*, que busca a melhoria da eficiência das atividades de planejamento. Ainda segundo ele, um empreendimento verdadeiramente enxuto deve ter como base de sustentação três abordagens principais: *lean design*, *lean supply*, *lean construction*. A primeira reunião internacional de empresários do setor a tratar da lean construction foi feita na Finlândia, em 1993. É, portanto, muito recente.

Seguindo esse modelo, o empregado da empresa não seria na verdade empregado da empresa... Em outro artigo da mesma revista é apontada a seguinte tendência na construção civil: “fim da designação ‘empregado’, para ‘colaborador’ da empresa; (...) os funcionários passarão a ser ‘voluntários’ numa organização; (...) a velha designação líder-liderados deverá ser substituída por coordenador-especialistas”<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> CASTRO, Nadya. Modernização e trabalho no complexo automotivo: reestruturação produtiva ou japonização de ocasião? **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n.º 37, 1993. Também SALERNO, Mario. Modelo japonês, realidade brasileira. In HIRATA, Helena (org.) **Sobre o Modelo Japonês**, São Paulo, EDUSP/Comissão Brasil-Japão, 1994.

<sup>37</sup> SALGADO, Mônica S. Revista Qualidade na Construção, ano II, n.º11, 1998.

Mas, como bem nota um especialista acadêmico no assunto, “*slogans* como ‘coloque a qualidade em primeiro lugar’ e ‘respeite o indivíduo’ parecem éticos, mas o objetivo do gerenciamento da qualidade centrada nas pessoas não é a construção de uma sociedade ética. O objetivo primário do gerenciamento de negócios na livre economia é realizar o lucro. (...) O gerenciamento de negócios baseia-se em colocar primeiro a qualidade e o respeito ao indivíduo sobre o enfoque dos benefícios econômicos, desde que exista uma técnica que assegure o lucro a longo prazo”<sup>38</sup>.

Na mesma linha de raciocínio, não parece despropositada a crítica que inúmeras pequenas e médias empresas do setor de construção vêm fazendo para demonstrar que todo esse sistema de certificação, apesar de inegáveis avanços, tem favorecido as grandes empreiteiras, que podem arcar com o custo considerável da certificação ou da entrada em um processo ISO.

<sup>38</sup> YOSHIMOTO, Eduardo. A gestão da qualidade e a gestão da qualidade no Japão. **Revista Qualidade na Construção**, ano II, n.º 13, SindusCon, 1998.

## II. MUTIRÃO NA CDHU

A partir do contexto construído pelos programas de produção de unidades em massa, é interessante notar como um programa que nasceu de forma bem diferente, a partir de conceitos e de solicitações distintas, foi se transformando ao longo dos anos de seu funcionamento em algo muito semelhante aos tradicionais programas de massa da Companhia.

No início do governo Covas, documentos internos da CDHU apresentavam 3.554 unidades habitacionais contratadas a um custo médio de R\$ 11.713,76, o que gerava uma despesa de 10% da receita da CDHU relativa aos recursos provenientes do ICMS. Há reconhecimento por parte do próprio documento das potencialidades do programa e de que o Mutirão conseguia atingir 54m<sup>2</sup> de área útil, enquanto o chamado padrão CDHU atingia 51m<sup>2</sup>; a isso se somam menores custos de produção (sempre em média): R\$ 216,00/m<sup>2</sup> no Mutirão e R\$ 334,00/m<sup>2</sup> na Empreitada Global.

Assim, reconhecendo-lhe potencialidades, apesar de apontar diversos entraves à continuação do programa, foi desenhado e inaugurado ainda em 1995 o Programa Paulista de Mutirão, que procurava diferenciar-se da gestão anterior e imprimir a marca do governador à sua formulação. A prioridade que o governo Covas confere em seus pronunciamentos às alternativas de mutirão e auto-ajuda, “baseado no estímulo à organização da população, bem como à redução dos custos e prazos de produção”, no entanto, contrasta com a expressão numérica reduzida de unidades concluídas (não mais de 6%).

Incidem no valor do financiamento das unidades habitacionais todos os recursos disponibilizados pela CDHU, além de seus custos indiretos, ou seja, recursos repassados para edificação, projetos e administração de obras; custos de terrenos e obras de infra-estrutura realizadas pela CDHU; atividades técnicas e de fiscalização da Companhia, calculadas como 10% do total de custos diretos do empreendimento para despesas operacionais, mais 3% relativos ao CAFO – Coeficiente de Administração e Fiscalização de Obras.

Um dos motivos para as dificuldades apresentadas reside na “necessidade de significativa adaptação operacional da CDHU (...) e novas rotinas em todas as áreas técnicas”, como coloca documento que avalia o programa Mutirão-UMM<sup>39</sup>.

O mesmo documento apresenta outros problemas que resultam nos ditos “limites

<sup>39</sup> SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programa Mutirão-UMM – Avaliação Preliminar**. São Paulo: CDHU, fev. 1995, v. I e II.

de escala” do programa, dados principalmente pelo nível de organização prévia da população e pela falta de assessorias técnicas qualificadas em nível suficiente.

“O programa Mutirão com a UMM foi implantado na CDHU no mesmo momento em que a PMSP desenvolvia programas conceitualmente similares, e tal influência se fez presente incorporando vícios e virtudes desta experiência. O mesmo exemplo gerou o interesse de outros agentes, com a própria CEF, que promoveu e financiou empreendimentos em mutirão em São Bernardo e Diadema. Cabe observar que na PMSP a questão da autogestão assumia um papel central na política habitacional adotada, implicando grande apoio e suporte institucional (alimentação, apoio à organização de creches). (...) O programa implementado apresenta alguns pressupostos, que remetem ao conceito de autogestão:

- indicação das associações comunitárias pela UMM, bem como a seleção das famílias
- contratação de assessorias técnicas
- livre escolha pela população do projeto arquitetônico
- construção de unidades com padrões superiores aos da produção tradicional, sendo os ganhos de escala obtidos através do processo de gestão de obras e economia na aquisição dos materiais”.

O documento ressalta que a experiência de condução de programas em mutirão foi acumulada pela Companhia através de prefeituras municipais, que forneciam acompanhamento técnico e social, e que o PMH diferencia-se fundamentalmente da proposta de mutirão com associações comunitárias.

“Os primeiros contratos foram feitos só em junho de 1992, decorrentes da permanente adaptação das partes ao programa. A dificuldade no primeiro repasse foi o não-preenchimento, pelas associações, das exigências técnicas dos programas. Outra dificuldade apontada foi a não-viabilização dos terrenos das prefeituras municipais. Em agosto de 1993, o secretário passou a uma repactuação do programa 6.022 U.H. em 30 empreendimentos.”<sup>40</sup>

Segundo o documento “é evidente o impacto do programa em relação à ocupação dos últimos remanescentes do patrimônio CDHU na RMSP (de alto custo e sujeitos a fortes pressões de demanda organizada e não organizada). Treze por cento dos terrenos foram utilizados nas áreas indicadas. (...) Em termos de custos, trata-se de terrenos de alto valor, que assumem custo médio unitário de R\$ 4.800 reais”. Assim, o programa apresenta “limites de escala pelas seguintes condicionantes: nível de organização prévia da população e necessário apoio de assessorias”.

| <sup>40</sup> Idem.

Mas, quando se fala em autogestão, na diferença que introduz, ou introduziria na CDHU, do que se está falando? Qual é a legitimidade implícita nas reivindicações dos movimentos populares de luta por moradia que os fazem trazer à Companhia um programa de mutirão dito autogestionário?

Os movimentos de luta por moradia se inserem no contexto do que se convencionou chamar de Movimentos Populares Reivindicatórios Urbanos, ou simplesmente Movimentos Sociais Urbanos. Os MPRUs caracterizam lutas populares por melhores condições de vida nas cidades brasileiras em fins da década de 70 e na década de 80. A crise brasileira da década de 80 deu ainda mais visibilidade a problemas já existentes na década de 70, como, por exemplo, o aumento meteórico do número de favelas.

Kowarick e o conceito de espoliação urbana que desenvolve<sup>41</sup>, considera o crescente processo de pauperização da população e o crescimento das cidades de maneira altamente segregadora no processo de urbanização brasileiro como um dos “sinais de vitalidade” de movimentos sociais urbanos.

A maioria dos textos que trata da questão desses movimentos questiona o porquê dessa “emergência”, dos “sinais de vitalidade”, e principalmente das relações entre o processo de redemocratização do país e a atuação dos movimentos sociais. Começa a aparecer em alguns trabalhos o reforço da categoria “sociedade civil” e de “cidadania”, de sua possível construção, da abertura de canais de comunicação entre movimentos sociais e Estado, da articulação com outros movimentos reivindicatórios e de um possível associativismo. Mas a palavra “autogestão” não estava tão presente quanto se pode imaginar até fins da década de 80, quando na prefeitura de São Paulo foi implantado o programa Funaps-Comunitário<sup>42</sup>. “Renovação, dinamismo e transformação social(...), avanços que os diferentes movimentos examinados traduzem a nível (*sic*) da constituição de uma ordem democrática”<sup>43</sup> são temas e assuntos muito presentes na literatura especializada<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980

<sup>42</sup> O Funaps Comunitário foi um programa desenvolvido durante a gestão Erundina em São Paulo, de 1989 a 1992. Institucionalmente o programa já existia, mas a importância que tomou e a utilização devem-se à abordagem, de mutirão autogestionário com associações comunitárias. O financiamento previa recursos para as unidades habitacionais, gerenciados pelas associações.

<sup>43</sup> BOSCHI, R. R. (ed.). **Movimentos Coletivos no Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983, p. 25.

<sup>44</sup> Alguns textos utilizados foram:

GOHN, Maria da Glória. **Os Sem-Terra, ONGs e Cidadania**. São Paulo: Cortez, 1997, pp. 44-45, 50.

SACHS, Céline. **São Paulo: Políticas Públicas e Habitação Popular**. São Paulo: EDUSP, 1999, p. 168.

BONDUKI, Nabil. **Construindo territórios de utopia: a luta pela gestão popular em São Paulo**.

BOSCHI, R. R. (ed.). **Movimentos Coletivos no Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983, p. 25.

CARDOSO, R. L. e SACHS, C. “Brésil: la démocratie venue d’en bas”. **Autogestions**: Paris, (22): 17-29, 1985.

**Alternativas Populares da Democracia: Brasil, Anos 80**. Petrópolis: Vozes, CEDEC, 1982.

DURHAM, Eunice R. Movimentos sociais, a construção da cidadania. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 10, p. 24-30, 1984.



Das várias modalidades de ‘lutas urbanas’ identificadas por Gohn, o mutirão habitacional é uma das mais organizadas. No contexto da década de 80, “o mutirão é visto como um trabalho coletivo, solidário, criador de espaços democráticos. Assim, busca-se romper com as relações de hierarquia entre técnicos, mestres e monitores(...), criar um clima de trabalho e disciplina, com divisão de tarefas e responsabilidades, de forma a aproximar os participantes dentro do espírito de um trabalho coletivo e não-competitivo(...)”<sup>45</sup>.

Apesar de a descrição do funcionamento do trabalho no mutirão ser quase a de uma comunidade autogerida, a autora não usa a palavra autogestão quando define o “sistema de mutirão e ajuda mútua”. A autogestão é enfatizada, em outra parte do texto, como “forma por excelência do exercício da participação popular”<sup>46</sup>.

Certamente o mutirão, com o aporte de trabalho não pago dos usuários, incentivava a superexploração da força de trabalho, aliviando o salário dos custos necessários para a reprodução da força de trabalho. Muitos críticos expuseram essa condição fundamental do mutirão e da autoconstrução<sup>47</sup>. E “alguns movimentos por moradia via mutirão, particularmente os da Zona Sul de São Paulo, têm consciência da contradição que abrigam: de um lado, reproduzindo o sistema de aquisição de direitos sociais através do sobretrabalho e da subcidadania e, de outro, organizando parte das massas populares na direção da soberania popular e da transformação social”<sup>48</sup>. Desde o começo da década de 90, muitos movimentos por moradia levantam a bandeira com o lema “menos mutirão e mais autogestão”.

Quando se fala em autogestão nos movimentos sociais de luta por habitação, a primeira idéia que se associa é o controle do dinheiro do financiamento adquirido, bem como das decisões relativas à organização da obra, do canteiro. Quando os movimentos pleiteiam uma política habitacional, ou, mais restritamente, um programa habitacional que contemple a autogestão, o que têm em mente é o repasse do dinheiro do financiamento para a associação comunitária encarregada da gestão da obra.

<sup>45</sup> GOHN, Maria da Glória. op. cit.

<sup>46</sup> idem

<sup>47</sup> Ver a esse respeito as obras de PRADILLA, Emilio. **El problema de la vivienda em América Latina**. Quito, Centro de Investigación CIUDAD, 1983.; BURGUESS, Rod. **Self-Help Housing Advocacy: a curious form of radicalism. A critique of the Work of John F.C. Turner**. In WARD, Peter M. (ed.) **Self-Help Housing, a critique**. London: Mansell Publishing Limited/Alexandrine Press, 1982.; MARICATO, Ermínia. **Autoconstrução, a arquitetura possível**. In MARICATO, Ermínia, **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 1979.; OLIVEIRA, Francisco de. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. in Seleção CEBRAP n.º2. São Paulo: Brasiliense, 1972; entre outros.

<sup>48</sup> ABREU, Haroldo B.; LEITE, Márcia S.P. **Mutirão: sobrevivência ou solução?** **Revista Proposta** n.º 35, **Mutirões habitacionais, da casa à cidadania**. Rio de Janeiro: FASE, 1987.

“Na autogestão, o agente promotor não participa diretamente da gestão da obra, atividade exercida nas e pelas instâncias de deliberação, constituídas, geralmente, pelas assembleias de mutirantes e coordenações. Nesse caso, os técnicos são contratados pela comunidade e a ela se reportam”, observa Joel Felipe, em sua dissertação<sup>49</sup>.

Outra dissertação que trata do tema, a de Cardoso<sup>50</sup>, aponta a vantagem mais aparente do sistema de autogestão: “Uma das principais evoluções – talvez a principal – na gestão e gerenciamento dos mutirões realizados atualmente em relação aos de gestão institucional da década de 80 é exatamente a profissionalização da administração e do gerenciamento das obras, propiciada pelo sistema de autogestão”<sup>51</sup>. Cardoso se refere aos mutirões conduzidos pelo governo Montoro, de 1983 a 1986, que previam a participação da população, submetida, porém, à condução das prefeituras municipais envolvidas. Nesses mutirões, toda a administração e o gerenciamento das obras eram de responsabilidade das prefeituras, cabendo à população a mão-de-obra.

Para Evaniza Rodrigues, coordenadora da União dos Movimentos de Moradia, mutirões autogestionários são “de modo geral(...), aqueles onde, diferente dos mutirões tradicionais, o conjunto da demanda é responsável não só pela mão-de-obra voluntária, mas também pela gestão do empreendimento e dos recursos, apoiada por uma assessoria técnica contratada por ela. O Estado seria o responsável pelo financiamento e supervisão dos projetos. O grau de participação e autonomia nesse processo é variável e para ele vão concorrer inúmeros fatores (...)”<sup>52</sup>.

Felipe, retomando a questão da autogestão, observa que na década de 60, “em vários cantos do planeta explodiram movimentos que, ao questionarem a ordem vigente (...) deram origem a grupos que começaram (...) a colocar em prática uma vivência cotidiana, compartilhada na vida comunitária”<sup>53</sup>. Felipe mostra, citando Bourdet e Guillerm<sup>54</sup>, que o termo autogestão tem uma data mais ou menos certa de “aparição”. Os autores tratam da “experiência político-econômico-social da Iugoslávia de Tito”<sup>55</sup>, mas, logo em seguida, tratando de “Autogestão, Habitação

<sup>49</sup> FELIPE, Joel Pereira. **Mutirão e Autogestão no Jd. São Francisco (1989-1992): movimento de moradia, lugar do arquiteto**. Dissertação de Mestrado, Depto de Arquitetura da EESC-USP. São Carlos, 1997.

<sup>50</sup> CARDOSO, Luis Reinaldo A. **Construção habitacional por mutirão – Caracterização, gerenciamento e custos**. Dissertação de Mestrado. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1993. 202 p.

<sup>51</sup> idem

<sup>52</sup> RODRIGUES, Evaniza e PESSINA, Leonardo. Programa Paulista de Mutirão e Autogestão do Governo do Estado de São Paulo ( 1995 - 1997). Trabalho da disciplina *Desenho e Gestão do Território Municipal*, PUC-CAMP, Campinas, 1997.

<sup>53</sup> FELIPE, Joel Pereira. op.cit.

<sup>54</sup> GUILLERM, Alain e BOURDET, Yvon. **Autogestão: uma mudança radical**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

<sup>55</sup> idem

e Cidade”, Felipe destaca os trabalhos de Turner, autor que trata do esgotamento do modelo de provisão habitacional estatal pós-guerra e da emergência de políticas de autoconstrução e “ações de autogestão” surgidas localmente: “são esforços de grupos que se organizaram e propuseram-se o autodesenvolvimento, independentemente do mercado e do Estado”. Ainda citando Turner, diz que “a lucidez, no caso, está em entender que a independência e a auto-suficiência totais são impossíveis. Compreende-se a necessidade de cooperação tanto das forças de mercado quanto do Estado”. Sabe-se, no entanto, da pertinência e da funcionalidade das teses de Turner para o Banco Mundial e do incentivo a sua aplicação nos países de Terceiro Mundo.<sup>56</sup>

O uso dos trabalhos de Turner pelos organismos financeiros internacionais, estabelecendo a autoconstrução como sucedâneo da provisão habitacional pelo Estado, demonstra, mais uma vez, confusão na utilização dos termos. E, o que seria uma nova forma de organização do trabalho, radicalmente democrática e eficiente para a resolução do problema de moradia, torna-se alternativa ao esgotamento do financiamento estatal de políticas públicas de habitação, confundindo-se autoconstrução e autogestão com exploração barata de mão-de-obra.

Tal ambiguidade possibilitou a articulação de políticas públicas envolvendo Estado e movimentos. O Programa Paulista de Mutirão e Autogestão, no qual se inserem dois dos três mutirões aqui estudados, foi formado em um contexto de pressão dos movimentos de luta pela moradia. “Ainda em 1994, durante a campanha eleitoral, a UMM chamou os diversos candidatos para um debate com as lideranças dos movimentos. O então candidato Mário Covas foi um dos convidados – comprometeu-se, entre outras coisas, a implementar um programa de mutirões autogestionários no Estado. Em maio de 95, após um processo de negociação, a CDHU começou a elaborar o citado Programa Paulista de Mutirão e Autogestão, lançado em audiência pública em junho daquele ano”<sup>57</sup>.

O Programa contém, em seu Regulamento de Registro das Associações Comunitárias, na primeira etapa do Programa Mutirão com Associações Comunitárias, a seguinte definição de objeto:

*“Capítulo II – Do Objeto*

*2.1 Este regulamento destina-se ao registro de associações comunitárias interessadas em participar da primeira etapa do Programa Mutirão com Associações Comunitárias de produção de habitação de interesse social por autogestão, a ser promovido pela CDHU na RMSP”.*

<sup>56</sup> Sobre esse assunto, consultar ROSSETTO em obra já citada.

<sup>57</sup> RODRIGUES, Evaniza. op. cit.

Também na Avaliação Preliminar do Programa Mutirão-UMM, conduzida em fevereiro de 95, a CDHU expõe que este “apresenta alguns pressupostos, que remetem ao conceito de autogestão” e cita quatro desses princípios, entre eles “(1) a indicação das associações participantes pela UMM; (2) a seleção de famílias com critérios próprios; (3) a contratação de assessorias técnicas sem qualquer interferência da CDHU e a livre escolha pela associação do projeto arquitetônico; (4) a construção de unidades habitacionais com áreas e/ou padrões de acabamento superiores aos adotados na produção tradicional da CDHU, sendo estes ganhos de escala obtidos através do processo de gestão de obras”.

Para a Companhia, os pressupostos “que remeteriam ao conceito de autogestão” são pois a participação mais ativa do movimento na escolha de quem será beneficiado, o fato de possuir uma assessoria técnica própria com ganho de escala inerente ao próprio método construtivo e o modo de gerenciamento da obra<sup>58</sup>.

O que se percebe, nessa primeira abordagem, é uma miscelânea de conceitos: autogestão, gestão dos recursos e organização dos trabalhos no canteiro. Quando se pretende comparar o Programa Mutirão com os programas da Empreitada Global, argumenta-se que a comparação deve ser mediatizada; um dos aspectos é que o programa apresenta limites evidentes de escala, motivados principalmente pelos “princípios da autogestão: população organizada e capacitada para conduzir e gerenciar obras e recursos”. A autogestão, assim, é compreendida como uma “autogestão do empreendimento”<sup>59</sup>.

Nota-se, neste ponto, uma contradição entre os sentidos de autogestão apresentados. Ao mesmo tempo em que políticas públicas autogestionárias são institucionalizadas entre os órgãos oficiais de provisão habitacional, a autogestão defendida pelos movimentos organizados é vista como empecilho limitador dos ganhos de escala necessários para a provisão em massa. Novamente, é importante observar melhor o que cada ator defende por autogestão, desfazendo-se ambigüidades.

Alguns depoimentos colhidos nas entrevistas evidenciam o conteúdo das políticas reivindicadas pelos movimentos organizados, bem como a contradição que percebem entre suas demandas e as possibilidades ofertadas pelo poder público.

<sup>58</sup> Mais adiante, no mesmo documento de avaliação, a CDHU coloca que “as associações e assessorias têm demonstrado dificuldade de adaptação às normas CDHU”. SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programa Mutirão-UMM – Avaliação Preliminar**. São Paulo: CDHU, fev 1995 (volumes I e II).

<sup>59</sup> idem.

Gutenberg Silva, da Associação dos Trabalhadores da Moóca, um dos coordenadores do Fórum dos Mutirões, por exemplo, apresenta dois fatores que, segundo ele, trouxeram a temática da autogestão para dentro do movimento de moradia:

*“A luta dos movimentos durante os anos 80 para que leis fossem aprovadas, (demonstra) todo um processo anterior de lutas, de organização do movimento de moradia, que defende o mutirão de autogestão. Em 1986, 1987, houve a formação da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, a partir das regiões, assim como até hoje se reúne. A União é formada na capital dividida por regiões, e com essa região geográfica que a Igreja divide um pouco, leste1, leste 2, sudeste, sul, centro, etc. Então essa organização do movimento deu substância, base para que o projeto pudesse ser discutido. A administração democrático-popular de 89 a 92, da Luiza Erundina, deu a base institucional para se compreender a possibilidade do poder público de servir uma política habitacional para a população de baixa renda. A própria administração no início, como um todo, vacilou muito. Não sabia exatamente, por falta de referência anterior, no que ia dar. Como existia a vontade política de parte da administração como um todo e a pressão do movimento social organizado de moradia fez com que muitos projetos viessem a ser chamados de projetos-piloto. Então, tem dois fatores: o movimento organizado e o governo da Luiza Erundina”.*

Evaniza Rodrigues, Coordenadora da União dos Movimentos de Moradia, também apresenta uma definição do que é mutirão autogestionário:

*“Chamamos, de modo geral, mutirões autogestionários aqueles onde, diferente dos mutirões tradicionais, o conjunto da demanda é responsável não só pela mão-de-obra voluntária, mas também pela gestão do empreendimento e dos recursos, apoiada por uma assessoria técnica contratada por ela. O Estado seria o responsável pelo financiamento e pela supervisão dos projetos. O grau de participação e autonomia neste processo é variável e para ele vão concorrer inúmeros fatores”.*

A diferença entre a forma de realização, de construção das moradias (mutirão) e a forma de gestão dessa obra (autogestão) era de certo modo indistinta dentro do movimento até o começo da década. No entanto, as políticas de autoconstrução assistidas, ou mesmo outros tipos de mutirão desenvolvidos pelo poder público como “alternativa” para a população de baixa renda, estavam sendo implantadas em algumas esferas do governo. É o caso dos chamados mutirões de guias e sarjetas do prefeito Mário Covas. “Na verdade, já existia um tipo de mutirão por iniciativa do governo, que eram os mutirões para limpeza de córregos e saneamento em geral. A prefeitura entrava com as máquinas e o pessoal da favela com a mão-de-obra em mutirão (não era remunerado). A adesão era mínima, porque o

movimento questionava se seria sua a função de limpar o córrego. E não funcionou, acabando logo depois. As propostas com iniciativa do governo são impostas, vêm de cima para baixo; é diferente das propostas dos movimentos que surgem nas bases”<sup>60</sup>.

A desconfiança da população organizada em relação à participação oferecida pelo Estado em suas políticas oficiais indica o grau de consciência dos movimentos reivindicatórios urbanos. Como pauta de atuação, reivindicam autogestão. Como forma de cooptação ou de barateamento de custos, o poder público oferece autogestão. Mas a tensão permanece, porque cada qual desconfia das intenções do outro. E assim prosseguem, em uma convivência conturbada, já que, apesar das aparências, ambos se vêem em lados opostos.

Esse questionamento pode ser observado no programa Mutirão com a União dos Movimentos por Moradia (UMM)<sup>61</sup>, que tem a autogestão descrita como forma e conteúdo. Implantado na CDHU no mesmo momento em que a PMSP desenvolvia projetos similares (o marco é o compromisso político do governador Fleury, manifesto em reunião com os movimentos, em agosto de 1991), recebeu muita influência das experiências realizadas na comuna paulistana, provocando o interesse de outros agentes, como a própria Caixa Econômica Federal, que promoveu e financiou empreendimentos em mutirão em São Bernardo do Campo e Diadema.

Cabe observar que na Prefeitura de São Paulo a questão da autogestão assumia o papel central da política habitacional, implicando grande apoio da população e suporte institucional ao desenvolvimento dos programas (v.g., alimentação e apoio à organização de creches).

Segundo o documento de avaliação, “o programa implementado apresenta alguns pressupostos, que remetem ao conceito de autogestão:

- a) indicação das associações comunitárias pela UMM, bem como a seleção das famílias beneficiadas;
- b) contratação de assessorias técnicas escolhidas pelo movimento;
- c) livre escolha pela população do projeto arquitetônico;
- d) construção de unidades com padrões superiores aos da produção tradicional, sendo os ganhos de escala obtidos através do processo de gestão de obras e economia na aquisição dos materiais”.

<sup>60</sup> MODESTO AZEVEDO, em *Construindo o Movimento*, entrevista com lideranças dos mutirantes. **Revista Proposta** n.º 35, **Mutirões habitacionais, da casa à cidadania**. Rio de Janeiro: Fase, 1987.

<sup>61</sup> SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programa Mutirão-UMM – Avaliação Preliminar**. São Paulo: CDHU, fev 1995 (volumes I e II).

O documento ressalta que a Companhia acumulou experiência na condução de programas em mutirão quase exclusivamente com as prefeituras municipais, que acompanhavam a parte técnica e social. Acrescenta que o PMH *diferenciava-se fundamentalmente* da proposta de mutirão com associações comunitárias e que impôs a necessidade do *estabelecimento de novas rotinas* na área da CDHU. (*grifo nosso*)

Além da dificuldade de adaptação da estrutura da CDHU ao novo formato da autoconstrução, outros óbices avultavam, como a informalidade das associações de moradores, que não preenchiam as mínimas condições técnicas exigidas pelo programa, e a dificuldade das prefeituras municipais em disponibilizar terrenos para as construções.

Mais uma dificuldade, essa de ordem econômica, era o limite de escala dos empreendimentos participativos ou autogestionários. Em entrevistas com técnicos da CDHU, a questão da redução dos custos pelo volume de unidades produzidas foi muito destacada. Além de refletir um problema que de fato tais empreendimentos enfrentam, os limites de escala constituem o principal argumentos dos detratores da experiência.

Como se depreende de diversas entrevistas, de documentos da Companhia e também da experiência no canteiro de obras, a introdução do conceito de autogestão nos programas – ainda que apenas operacional – promoveu certo “mal-estar” nos funcionários da CDHU. A gestão do dinheiro por outras pessoas, ainda mais pelos futuros beneficiários finais, gerava desconfiança. Eram os “homens-



Figura 18 • O mutirão Juta Nova Esperança faz parte do Programa Paulista de Mutirão, 2ª etapa.

bons que tomam conta do dinheiro do Estado”<sup>62</sup> vendo-se obrigados a dividir sua tarefa com pessoas formalmente não habilitadas para tanto. A noção da política pública como um “favor”, uma concessão do Estado, pesava muito na relação entre os técnicos pagos pelo Estado e os trabalhadores do mutirão. Predominava a idéia de que todos deveriam confiar nos técnicos, já que eles fariam o melhor para entregar o “presente” que o Estado lhes destinara.

Tal noção de política pública como favor, bem como o refreamento da participação popular, evidenciam a limitação do Estado em fomentar políticas autogestionárias, o que é consensual entre os técnicos da CDHU. Quando muito, trata-se de co-gestão, com a responsabilidade partilhada pelo Estado. O conflito permanece entre os “homens bons” e os movimentos autogestionários: a responsabilidade é compartilhada, mas não há confiança mútua. O movimento sente-se preso à necessidade de ter a ordem de início de serviço assinada pelo técnico da CDHU, ao passo que estes não confiam na prestação de contas do movimento.

O depoimento de Gutemberg, já citado, assim continua:

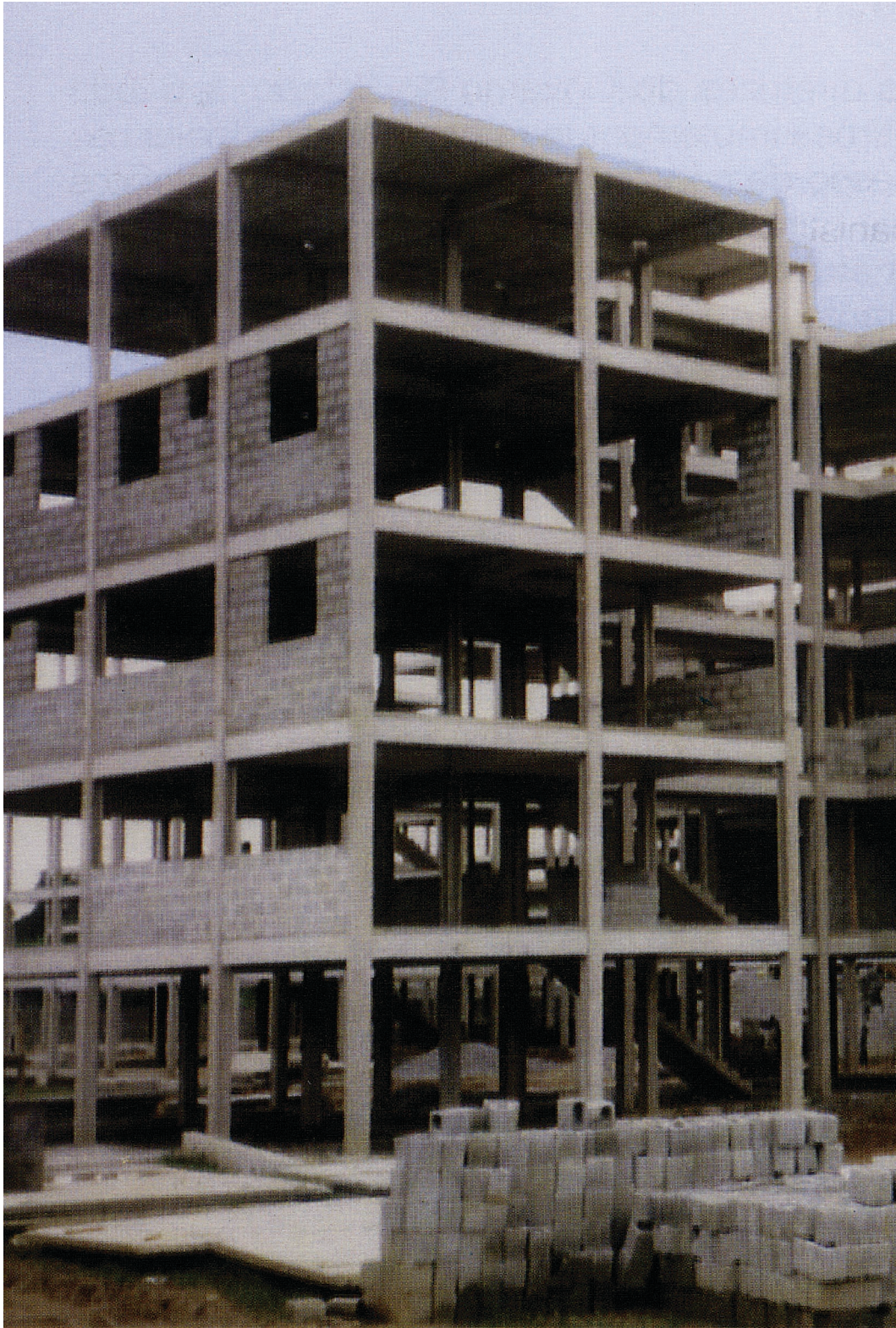
*“Porque a luta exige questionamento direto, quem questionava o CDHU eram os movimentos sociais, o movimento popular de moradia. E existe aquela relação muito pretensiosa dos técnicos de dizer que não(...), aquela idéia do saber técnico, enquanto o povo não sabe o que quer, nós que temos que dizer para eles. (...) Também na época do município a gente estava avançando a passos largos, procurando ampliar este item do financiamento. E que no caso do CDHU foi incorporado, passou a ser incorporado. Hoje está em torno de 24%, 25% do financiamento para mão-de-obra especializada. O que permite à gente, na prática, adotar o conceito de que a gente quer **mais autogestão e menos mutirão**. Isso que era um conceito só podia se viabilizar se tivesse realmente essa mudança nesse item do financiamento, que veio a ocorrer”.*

Evaniza, em texto sobre os convênios de mutirão, também trata do financiamento:

*“Todas as regras do programa foram definidas pela CDHU, sem nenhuma participação das associações ou assessorias técnicas que desenvolviam projetos na área. Isso, ao nosso ver, gerou uma série de problemas ou equívocos na sua concepção, que podem ser percebidos em questões concretas da operacionalização do programa. De modo geral, podemos dizer que a CDHU limita o exercício da autogestão, assumindo para si responsabilidades e decisões que não lhe caberiam. Como exem-*

<sup>62</sup> Devo essa observação a Márcio Penteado, funcionário da CDHU, que discorrendo sobre o tema autogestão promovida pelo Estado, em entrevista que concedeu à pesquisadora em fins de 2000, tratou da questão dos “homens bons” que cuidavam do dinheiro público, versus as associações de moradores, que gerenciavam esses recursos.





**Figura 19** • No mutirão 'paliteiro', no âmbito do Programa Paulista de Mutirão, uma empresa ergue a estrutura e os mutirantes fazem todo o restante da obra. O projeto não permite alteração, é padronizado.

plo, podemos citar a proibição da elaboração de projetos próprios pelas assessorias técnicas dos movimentos, alegando que estes teriam uma superfície acima do compreendido por eles como habitação popular, custos muito elevados, e que o acervo de projetos da Companhia seria suficiente para o programa(...).

(...)Ato contínuo, a CDHU passa a influenciar diretamente as associações na escolha de assessoria técnica, projeto e processo construtivo, itens muito caros à concepção de autogestão. Entendemos que esses processos de escolha fazem parte dos princípios da autogestão. Esse processo se deu com mais intensidade a partir da introdução da tipologia VI22J, que utiliza estruturas pré-moldadas e está sendo utilizada pela maioria das associações ligadas à Frente Paulista de Habitação e à Ação Popular. Outro elemento que distancia o programa de uma prática de parceria e dos princípios de autogestão é a forma de relacionamento de muitas das entidades com os representantes do governo. Uma imagem que pode nos dar a dimensão disso são as inaugurações ou assinaturas de contratos feitas pessoalmente pelo governador, que é recebido em um palanque pelo locutor do Palácio dos Bandeirantes aos brados de “Governador Mário Covas, o campeão dos mutirões”, onde não faltam faixas saudando-o, bem como os membros do governo, futuros candidatos a cargos eletivos. Nessas atividades públicas, a face clientelista e populista e o discurso oficial dão o tom, onde a figura do Estado é a mais valorizada, em detrimento da organização popular”.

A noção histórica de autogestão como instrumento progressista de gestão do dinheiro público e de configuração de políticas públicas com maior participação do beneficiário final foi também questionada pelo Ministério Público. Segundo a interpretação que fez da Lei 8.666, a Lei de Licitações, não é facultado à associação contratar assessoria técnica sem um processo licitatório. Portanto, a assessoria que acompanha e realiza um árduo trabalho com a associação de moradores não pode ser contratada diretamente por ela para o projeto e para as obras das unidades habitacionais. No caso específico da CDHU, outro problema foi o suposto desvio de verbas, feito através do programa mutirão, para uma construtora que financiou a campanha eleitoral do governador<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> Jornal *Folha de S. Paulo*, de 17 de outubro de 1997 – “Tribunal constata falhas no repasse de verbas para construção de casas em regime de mutirão”  
Auditoria especial do Tribunal de Contas do Estado (TCE) constatou irregularidades em 18 contratos da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) para repasse de verbas destinadas à construção de casas populares em regime de mutirão.

Os contratos foram assinados entre 1996 e junho deste ano. A CDHU liberou R\$ 36,61 milhões para construção de 3.638 casas. A maior parte dos contratos foi firmada às vésperas das eleições municipais do ano passado.

Dezoito associações de amigos de bairro, movimentos de sem-terra e pró-moradia da Capital e quatro municípios da Grande São Paulo (Osasco, Itaquaquecetuba, Ferraz de Vasconcelos e Guarulhos) receberam recursos públicos. Assinaram os contratos o presidente da CDHU, Goro Hama, e dois diretores da Companhia, Fernando Antônio de Carvalho e Antônio Francisco Ribeiro Júnior.

O mutirão é um sistema por meio do qual as entidades que captam os recursos da CDHU devem tocar as obras por conta própria. Mas as associações contrataram empreiteiras para a construção de sete conjuntos habitacionais.

Em seis dessas obras foi contratada a Via Engenharia S/A, que contribuiu com dinheiro para a

campanha do governador Mário Covas (PSDB) na eleição de 1994. O conselheiro do TCE Antônio Roque Citadini, relator dos 18 processos, sustenta em despacho de 25 páginas que “as contratações não atenderam aos princípios constitucionais da economicidade”. O TCE deu 30 dias para a estatal apresentar sua defesa.

Segundo o tribunal, em “várias situações” o valor liberado pela CDHU é maior que o utilizado pelas associações.

O preço dos terrenos foi considerado “excessivo” em todos os empreendimentos. A CDHU investiu R\$ 21 milhões na contratação da Geribello Engenharia e da Sistema Pri Engenharia para fiscalizarem obras praticamente concluídas.

Os auditores constataram que em um dos contratos, assinado em 9 de junho para construção de 200 unidades no valor de R\$ 2,14 milhões, a execução da obra apontada na última medição era de 22,17%. Mas a execução só alcançou de fato 3%. O deputado Paulo Teixeira (PT) pediu uma comissão parlamentar de inquérito para investigar a CDHU.

“Empreiteira amiga de tucanos ganha até com mutirões. Casas em Garça: valorização de 300% em onze dias”

Uma empreiteira de Brasília, a Via Engenharia, está ganhando bom dinheiro no governo paulista, de Mário Covas. Faz obras para a Sabesp, a companhia estadual de água e esgoto, trabalha na duplicação de um trecho da Rodovia Fernão Dias e está de olho no programa de concessão de estradas à iniciativa privada. Em 1995, num lance ousado, associou-se a duas outras construtoras e ofereceu 1,8 bilhão de reais pela concessão do sistema Anhangüera Bandeirantes. Ganhou, mas não levou. Os rivais reclamaram no Tribunal de Contas do Estado e o caso foi parar na Justiça. Na semana passada, chegou-se a um desfecho: haverá nova concorrência. Mas a Via não descansa. Descobriu agora uma mina de ouro na Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, CDHU.

Com o incentivo da estatal, associações de sem-teto estão contratando a Via para erguer o esqueleto dos prédios do programa de mutirões. O governo paga a conta. Somados todos os projetos, a empreiteira está faturando 47 milhões de reais com isso. É uma proeza e tanto, pois os mutirões são, por definição, obras sem empreiteiro, construídas pelos futuros moradores com ajuda de parentes e amigos, não de empresários.

A Via tem boas relações com os tucanos. Um de seus donos, José Celso Gontijo, é tão amigo de Covas que em maio o governador foi a Brasília para o casamento de sua filha. Em 1994, a empresa mobilizou o comitê do presidente Fernando Henrique Cardoso e deu 250.000 reais para Covas – foi o sétimo maior doador da campanha. O presidente da CDHU, Goro Hama, arranhou até emprego para um parente, seu concunhado Munir Apene, que até julho ajudava a Via a ganhar contratos nos mutirões. Outro detalhe curioso: de cada duas associações de mutirões que contrataram a empresa, uma é ligada ao Núcleo de Ação Popular do PSDB, cujo coordenador, Edson Marques, tem dupla militância – é também gerente do programa de mutirões. Goro Hama diz que não há nada errado. “As associações contratam a Via porque querem”, explica. Coisas estranhas acontecem na CDHU. Em Garça, no interior do Estado, a empresa pagou no ano passado 762.000 reais por um terreno que valia 200.000 onze dias antes. No lote, foram construídas 500 casas, por 6 milhões de reais. A Longitudinal Construções, que fez a obra, tem uma explicação para a súbita valorização do terreno. “Chutei o preço para cima porque precisava receber logo algum dinheiro para começar”, admite o diretor José Alexandre de Araújo. “Não sei o que houve, já que a licitação foi feita pelo governo anterior”, diz Goro Hama. “O que importa é que o preço final do conjunto saiu em conta.”

## capítulo 5

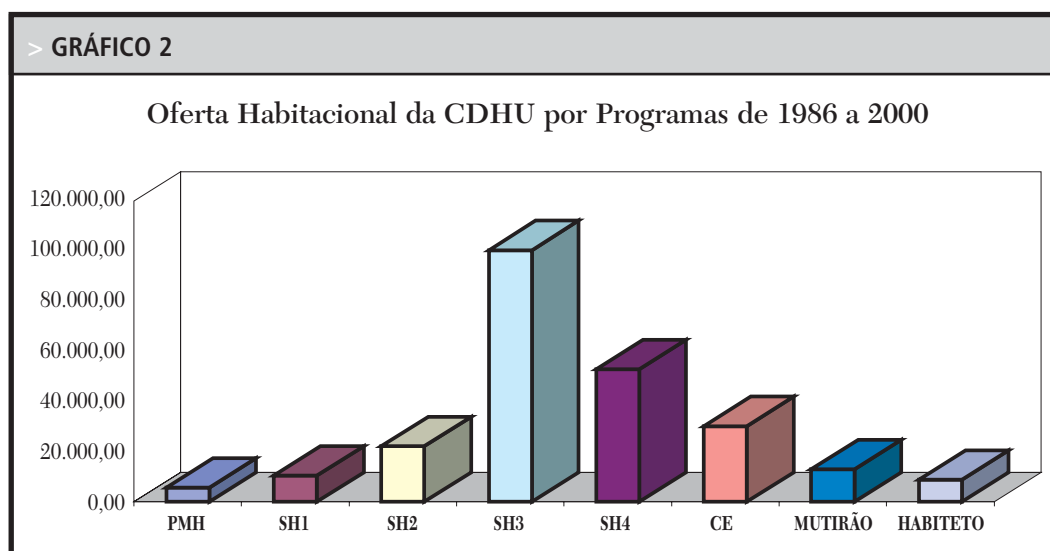
Principais programas e projetos especiais desenvolvidos pela CDHU no período de 1986 a 2000

De meados da década de 60, quando foi integrada ao sistema SFH/BNH, passando pela modernização da década de 80, que elevou substancialmente os recursos financeiros voltados à produção de habitação, e pelo modelo gerencial da década de 90, que aproximou os procedimentos da empresa aos paradigmas da moderna administração privada, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano do Estado de São Paulo teve sua produção fortemente marcada pelo modelo de provisão daquele sistema. Com exceção do governo Montoro, em que a Companhia pautou-se por programas da linha ‘descentralização e participação’, nos outros períodos a política da empresa foi calcada na produção em massa de unidades habitacionais, na separação da questão habitacional da questão urbana, entre outros problemas.

Nessa perspectiva, pode-se apreender no histórico do desenvolvimento da Companhia um processo contínuo, em que o aperfeiçoamento é a nota característica, sem rupturas estruturais ou significativamente distintas de um período a outro.

É interessante notar que, a despeito de toda a mudança institucional pela qual passou a Companhia, apresentada nos capítulos anteriores, o princípio norteador dos programas habitacionais mudou muito pouco, e as reformas reduziram-se a alterações pontuais e periféricas. De modo geral, os programas da CDHU possuem três matrizes: o modelo articulado do BNH, à época em que a Companhia era ainda um agente promotor daquele sistema, a experiência de mutirão do governo Montoro e o paradigma empresarial da década de 80, aperfeiçoado com o gerencialismo dos anos 90. E, dado que o modelo atual filia-se às experiências do modelo SFH, e considerada a expressão reduzida das formas participativas de produção no quadro geral de programas da Companhia, pode-se dizer que os programas da CDHU têm no modelo do pós-64 sua matriz principal, cabendo às outras formas de produção o papel de políticas alternativas, marginais ao funcionamento da empresa.

Em linhas gerais, a CDHU comercializou 248.887 unidades habitacionais entre 1986 e 2000. A seguir registra-se, desse total, o que foi comercializado em cada um dos programas:



Fonte: CDHU. A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição 1986-2000. São Paulo: CDHU, fev 2001.

Os dados da tabela indicam claramente a posição central dos programas de provisão em massa no quadro de programas da Companhia. Apesar de incorporado aos programas da empresa, o mutirão tem participação marginal no número de unidades comercializadas, tratado ainda como forma alternativa de produção habitacional.

A seguir é apresentada uma breve descrição dos principais programas da Companhia. Cabe, no

entanto, uma nota a respeito dos dados primários coletados durante a pesquisa empreendida. Há uma profusão de dados e trabalhos acerca de unidades produzidas e em produção pela CDHU, metas propostas e alcançadas, licitações feitas e em andamento. Por isso, adotou-se um documento da Companhia produzido anualmente desde 1996 e que trata especificamente das unidades efetivamente comercializadas<sup>1</sup>. Quanto a informações sobre valores de produção, custeio, investimen-

> TABELA 11

Oferta Habitacional da CDHU por Programas de 1986 a 2000

PMH	5642	2,27
SH1	10598	4,26
SH2	22140	8,9
SH3	100390	40,34
SH4	53075	21,32
CE	31152	12,52
MUTIRÃO	13392	5,38
HABITETO	11036	4,43
EG (novo)	1.462	0,59
TOTAL	248887	100,01

Fonte: CDHU. A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição 1986-2000. São Paulo: CDHU, fev 2001.

<sup>1</sup> SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano **A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição na primeira década 1986-2000**. São Paulo: CDHU, fev 2001

to, financiamento e comercialização, os dados são pontuais, desiguais na forma e na apresentação e refletem a dificuldade na sua obtenção, visto que muitos deles são considerados dados sigilosos. Sob a forma de apêndice, encontra-se no final da dissertação algumas das tipologias arquitetônicas mais utilizadas pela CDHU.

Cabe ainda ressaltar o volume de recursos disponibilizados anualmente para a Companhia, já que sua magnitude é tal que ultrapassa muitos orçamentos gerais de vários municípios em todo o país. A tabela apresentada abaixo apropriou os recursos para investimentos das diversas fontes até o ano de 1996. Para os anos de 1997 a 2000, não foi possível o acesso aos dados relativos aos recursos das diversas fontes. É apresentado, portanto, os dados relativos à evolução do aumento de capital da CDHU de 1996 a 2000, que é a forma pela qual o Estado transfere, via orçamento, recursos financeiros para o financiamento de despesas de capital (investimentos) da empresa. Vale lembrar que desde 1999, a quota parte do ICMS relativa à CDHU não é mais repassada para a Companhia, ficando sob a tutela do Tesouro do Estado. Os recursos vão sendo liberados conforme os compromissos a pagar.

<b>&gt; TABELA 12</b>								
<b>Recursos para investimento: evolução dos recursos por fonte de 1990 a 1996 (valores em US\$)</b>								
<b>Fonte</b>	<b>1.990 <sup>(1)</sup></b>	<b>1.991 <sup>(1)</sup></b>	<b>1.992</b>	<b>1.993</b>	<b>1.994</b>	<b>1.995</b>	<b>1.996 <sup>(2) (3)</sup></b>	<b>TOTAL</b>
Tesouro	122.240.715	34.104.987	35.252.898	3.593.923	7.084.846	342.125	2.187.656	204.807.150
CEF	2.163.273		45.317.262	6.095.373	1.237.016			54.812.924
NCNB 2	3.767.123	19.956.639	70.835.293					114.559.055
ICMS		196.108.425	293.938.749	221.401.113	231.387.557	454.036.723	601.384.610	1.998.257.177
Arrecadação			1.537	3.766	12.929.270	47.196.364	60.434.962	120.565.899
Loteria da	705.881	10.945.855	592.502	224.241	108.189	10.413	23.719	12.610.800
Habitação Rend. Aplicação		192.713	8.601	14.115.272	6.499.661	50.950.891	49.946.129	121.713.267
	148.876.992	261.308.619	445.946.842	245.433.688	259.246.539	552.536.516	713.977.076	2.627.326.272
<p>(1) Segundo o documento adotado, nos exercícios de 90 e parte de 91 os recursos do ICMS foram destinados à NCNB, ingressando na CDHU sob a forma de empréstimo com a NCNB.</p> <p>(2) A partir de 96, os recursos do ICMS passam a cobrir também despesas operacionais da CDHU, atendendo à lei 9331/95, que permite o uso de 10% desse recursos para esse fim.</p> <p>(3) Foram somados o total realizado, já que o documento é de outubro de 1996, e o previsto até o final daquele exercício.</p>								

Fonte dados primários: CDHU. Sistema de Indicadores de Gestão, Acompanhamento e Avaliação da Ação Governamental. São Paulo, CDHU, 1996.

<b>&gt; TABELA 13</b>					
<b>Evolução do Aumento de Capital da CDHU de 1996 a 2000</b>					
	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Aumento de Capital - CDHU	514.815.214,00	712.992.814,86	471.692.691,52	478.257.500,00	487.689.300,00
<p>A receita da empresa é composta basicamente por receitas próprias e por dotações do orçamento anual do Estado. Aumento de Capital é a forma pela qual o Estado transfere, via orçamento, recursos financeiros para o financiamento de despesas de capital (investimentos) da empresa.</p>					

Fonte: balanços anuais da empresa, de 1996 a 2000.

## I. PRINCIPAIS PROGRAMAS

Antes de iniciar a breve descrição dos programas, é apresentada abaixo uma tabela, de caráter apenas indicativo, relativa aos custos médios unitários de produção por programa. São dados estimativos e ajudam a observar os custos que são incidentes por programa e uma média do valor praticado pela Companhia em 1996.

TABELA 14					
Custos Médios Unitários Projetados de Produção por Programa / 1996					
Programa	Área de Atuação	Contrapartidas (não incidentes)	Custos incidentes no financiamento	Tipologia arquitetônica	Valor médio por unidade habitacional
Convencional	Interior	<ul style="list-style-type: none"> <li>• terreno</li> <li>• infra-estrutura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• edificação</li> <li>• terraplenagem</li> <li>• projetos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casa</li> <li>• Apartamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10.900,00</li> <li>• 17.900,00</li> </ul>
	RMSP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• infra-estrutura saneamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• terreno</li> <li>• edificação</li> <li>• terraplenagem</li> <li>• projetos</li> <li>• drenagem/urbanização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apartamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 23.500,00</li> </ul>
Chamamento Empresarial	Interior		<ul style="list-style-type: none"> <li>• terreno</li> <li>• infra-estrutura</li> <li>• terraplenagem</li> <li>• edificação</li> <li>• projetos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casa</li> <li>• Apartamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11.500,00</li> <li>• 19.000,00</li> </ul>
	RMSP			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apartamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 22.400,00</li> </ul>
Mutirão com Associações Comunitárias	RMSP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mão-de-obra mutirantes</li> <li>• terreno (quando da Associação)</li> <li>• infra-estrutura saneamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• terreno</li> <li>• terraplenagem</li> <li>• drenagem/urbanização</li> <li>• material de construção</li> <li>• mão-de-obra especializada (serviços)</li> <li>• projetos (quando da assessoria técnica)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apartamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 17.400,00<sup>(1)</sup></li> </ul>
Cesta de Material de Construção / HABITETO	Interior	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mão-de-obra</li> <li>• terreno</li> <li>• terraplenagem</li> <li>• infra-estrutura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• material de construção</li> <li>• administração de obras</li> <li>• ferramentas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• casa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3.500,00</li> </ul>

(1) média de valor para a 1ª Etapa do PPM/1996. O terreno é o item de maior variabilidade na composição dos custos. A edificação fica, em média, entre 13.500,00 e 14.500,00

Fonte dados primários: CDHU. Sistema de Indicadores de Gestão, Acompanhamento e Avaliação da Ação Governamental. São Paulo, CDHU, 1996.



PMH



CDHU. Habitação Popular, um programa democrático. 1986. p. 58

Figura 20 • Conjunto Habitacional em Terra Roxa

> TABELA 15	
Oferta Habitacional PMH / 1986 a 2000	
PMH > Comercialização de 30/01/86 a 30/09/93	
Total de unidades produzidas 1986/1999	5.642
Total de unidades Interior	5.642
Total de unidades RMSP	0
Número de municípios atendidos	94

Fonte: CDHU. A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição 1986-2000. São Paulo: CDHU, fev 2001.

O PMH, Programa Municipal de Habitação, foi detalhado no Capítulo 2. Cabem aqui dados específicos que permitam a comparação com outros programas.

Durante o período de vigência do programa, iniciado em 1984 e cujas últimas vendas ocorreram em setembro de 1993, a CDHU comercializou 5.642 unidades habitacionais. Foram atendidos 94 municípios e os valores médios alcançados pelo programa para as unidades habitacionais na década de 80 eram de U\$ 1153.

As prefeituras doavam os terrenos à CDHU, e o financiamento era feito praticamente para o material de construção.

## Empreitada Global/SH1



CDHU. Relatório da Administração 1989. 1989, p.13.

Figura 21 • Conjunto Habitacional em Santo André; programa SH1

> TABELA 16	
Oferta Habitacional SH1 / 1986 a 2000	
SH1 > Comercialização de 31/03/88 a 30/10/92	
Total de unidades produzidas 1986/1999	10.598
Total de unidades Interior	0
Total de unidades RMSP	10.598
Número de municípios atendidos	4

Fonte: CDHU. A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição 1986-2000. São Paulo: CDHU, fev 2001.

Iniciado em 1987, o programa previa a construção de conjuntos habitacionais na Região Metropolitana de São Paulo e visava “responder às pressões de população favelada e grupos sociais organizados”<sup>2</sup>. Por conta do programa de assentamento feito pelo governo Montoro, programa experimental à época, quase todas as áreas do SH1 já tinham decreto de interesse social, ou eram doadas, mas prontas para a intervenção. No que se refere à origem dos terrenos, 67% vinham de desapropriação pela CDHU através de DIS, 13% de áreas do patrimônio da CDHU (compra/venda e doação pelas prefeituras) e 20% de intermediação na compra da área por associação de moradores.

Assim iniciou-se o programa que mudou o *modus operandi* da Companhia; a produção voltou ao sistema de empreitada global, sob administração da CDHU. A Companhia estruturou-se para gerenciar a construção de unidades habitacionais em massa, empreitando a produção de conjuntos por todo o Estado.

<sup>2</sup> SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **São Paulo, habitação para todos.** São Paulo: CDHU, 1988

O valor médio de financiamento apurado era, para casas, 1.380 UPFs, apartamentos, 1.173 UPF e lote urbanizado, 172 UPF, com as seguintes áreas construídas: casa térrea, (2) 33,55m<sup>2</sup>, sobrado (2), 41,60m<sup>2</sup>, apartamento (1), 33,92 m<sup>2</sup>, apartamento (2), 40,68m<sup>2</sup> e apartamento (3), 50,51m<sup>2</sup>.

O material publicitário do governo Quéricia não deixava de exaltar a mudança de escala operada na Companhia: “As casinhas se estendem a perder de vista. Para todo lado que se olhe, o cinza das paredes de bloco de concreto contrasta com a cor de barro vivo da telha. Em renques de seis ou oito, geminadas, elas descem e sobem as colinas da Zona Leste da Capital.”<sup>3</sup>

O conjunto Águia de Haia I, por exemplo, iniciado em julho de 87, tinha 575 unidades habitacionais. O Águia de Haia II, 625 unidades. Todas as casas possuíam 35 m<sup>2</sup>, com um projeto padronizado de cozinha, banheiro e quarto/sala conjugados, pé direito de 2,40 m, sem forro. Os lotes eram, em média, de 110 m<sup>2</sup>, com recuo de 6 a 7,5 metros.

1 <sup>3</sup> idem.

## Empreitada Global/SH2



Figura 22 • Conjunto Habitacional em Valentim Gentil; programa SH2



Figura 23 • Conjunto Habitacional em Franca; programa SH2

CDHU. Casa própria para o trabalhador. 1993.

> TABELA 17

Oferta Habitacional SH2 / 1986 a 2000	
SH2 > Comercialização de 15/11/88 a 24/06/94	
Total de unidades produzidas 1986/1999	22.140
Total de unidades Interior	22.140
Total de unidades RMSP	0
Número de municípios atendidos	149

Fonte: CDHU. A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição 1986-2000. São Paulo: CDHU, fev 2001.

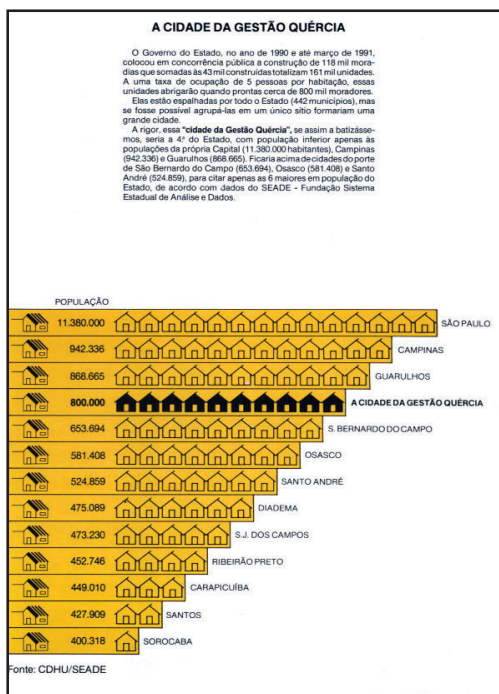
Iniciado em 88, com o objetivo de estender o modelo desenvolvido na Região Metropolitana de São Paulo ao interior do Estado, o SH2 iniciou a produção em massa de unidades habitacionais estruturado na ‘cooperação’ das administrações municipais para a execução do programa. Os terrenos eram áreas do patrimônio da CDHU, ou a ela doados pelas prefeituras e pelas empresas municipais, ou desapropriados pelas prefeituras, com posterior doação à CDHU. O valor médio de financiamento apurado para casas era de 564 UPF e, para apartamentos, de 1.441 UPF. A casa térrea tinha quase o mesmo projeto padrão do SH1, com 35,10 m<sup>2</sup> e o apartamento, 49,47 m<sup>2</sup>. Havia ainda a possibilidade de se construir casa do tipo embrião, com 26,71m<sup>2</sup>, para posterior ampliação.

“Aos custos da habitação na Capital, o dinheiro da Caixa daria para levantar 40 mil residências no interior. O governo queria mais. Sabia que poderia multiplicar os recursos com a participação das prefeituras. De várias maneiras. O custo final

das casinhas seria baixado se as prefeituras entrassem com o terreno e a infra, comprassem elas próprias o material, na região, contratassem mão-de-obra local e fizessem obras por contrato. Mas também se admitiu a autoconstrução, com materiais financiados, podendo haver inclusive o mutirão. (...) Com a redução de custos e a colaboração municipal, aconteceu o esperado: o SH2 pulou de 40 mil para 72 mil unidades. Em 88 já estavam assegurados 26,8 milhões de OTNs. A outra parcela caberá às prefeituras, que entrarão com os terrenos e serviços.”<sup>4</sup> Assim o Manual de Procedimentos do Programa SH2 procurava incentivar a participação dos municípios, a fim de alcançar as metas de produção. “As condições básicas para o repasse de recursos aos municípios são a transmissão do terreno à CDH e a elaboração dos projetos completos de urbanização e edificações. O montante dos valores a serem repassados varia em função de cada modalidade de operação. Assim, temos: Empreitada Global, 540 OTNs, Administração Direta/Autoconstrução, 350 OTNs, Lote Urbanizado, 70 OTNs.” Em outro documento registra-se que o valor máximo deveria ser de 1.250 OTNs.

O município que desejasse participar do programa, no entanto, deveria atender uma série de exigências: planta de localização do terreno no município, termo de responsabilidade sobre adequação da fundação ao solo, declaração da prefeitura de que o terreno pertence ao perímetro urbano e não está sujeito a desapropriação, planta de loteamento devidamente aprovada, termo de compromisso de execução dos serviços de energia elétrica, água e esgotos, declaração da prefeitura quanto à manutenção das vias públicas, projeto de arquitetura aprovado, memorial descritivo da unidade, tabela de desembolso, cronograma físico, ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do responsável técnico, documentação jurídica completa do imóvel, com certidões de matrícula e vintenária, e certidão negativa de débito da prefeitura, entre outros documentos.

<sup>4</sup> SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Manual de Procedimentos do Programa SH2**. São Paulo, 14 p., 1989



**Figura 24** • O volume de unidades construídas ensejou o cálculo de quantas pessoas deveriam ser beneficiadas com a construção das unidades previstas: uma nova cidade, na gestão Quércia.

> TABELA 18	
Oferta Habitacional SH3 / 1986 a 2000	
SH3 > Comercialização de 21/12/90 a 27/12/96	
Total de unidades produzidas 1986/1999	100.390
Total de unidades Interior	80.611
Total de unidades RMSP	19.779
Número de municípios atendidos	327

Fonte: CDHU. A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição 1986-2000. São Paulo: CDHU, fev 2001.

CDHU. 1990, o ano da habitação em São Paulo, 1991.



**Figura 25** • Conjunto Habitacional em Jundiá no âmbito do programa SH3

CDHU. Relatório de Atividades 1995-1996, 1997.

Foi no âmbito do programa SH3 que os números de unidades produzidas alcançaram recordes anuais. Iniciado em 1990, atendeu aproximadamente 60% dos municípios de todo o Estado. Com o programa SH3, a Companhia abriu oito escritórios técnicos em oito regiões administrativas, e criou a figura do Agente Municipal de Habitação, cuja principal função seria atender a população e intermediar, junto ao escritório regional da CDHU, suas demandas. No interior, aproximadamente 80% das unidades construídas eram térreas. Já na RMSP, 95% das unidades eram verticais.

O programa desenvolveu-se na modalidade de empreitada global, e as licitações eram realizadas pela CDHU no interior, com apoio municipal (execução de infra-estrutura e doação dos terrenos). Já para os empreendimentos realizados na Região Metropolitana de São Paulo, os terrenos eram desapropriados.

O valor médio de financiamento de casa térrea no interior, com 36 m<sup>2</sup>, era de 1.270 UPFs, enquanto os apartamentos produzidos na RMSP, com 46 m<sup>2</sup>, custavam 2.300 UPFs.

O programa iniciava-se com o município demandatário solicitando a produção de conjuntos habitacionais à Secretaria da Habitação do Estado, a qual avaliava a pertinência do pedido. Era considerada atribuição da administração municipal a colaboração na execução dos projetos, incluindo aí a responsabilidade pelos mesmos. Cabia à prefeitura a doação do terreno, a operacionalização do cadastramento da população, a implantação da infra-estrutura (água, luz, esgoto), a previsão e gestão dos equipamentos sociais (coleta de lixo, telefones públicos, correio, escola, creche, posto de saúde, etc.), o apoio à habilitação da população e à entrega das chaves e o acompanhamento da implantação do novo bairro na cidade. A Secretaria de Habitação planejava, coordenava, acompanhava e controlava as ações do governo na área da habitação popular, definia as diretrizes e critérios para concessão de financiamentos e subsídios aos beneficiários dos programas. Cabia à CDHU elaborar os projetos, produzir e comercializar os conjuntos e promover medidas de apoio à realização de planos e programas estaduais e/ou municipais de habitação.

É certo, porém, que prefeituras menores têm mais condições de doar terrenos e que conjuntos de 50 unidades em uma cidade de 10.000 habitantes têm impacto político muito forte... Assim, boa parte dos investimentos vão para os pequenos municípios, causando desequilíbrio regional acentuado, como se verá a seguir.

Em 1992, a partir de uma avaliação interna do Programa, notou-se que o atendimento do Programa SH3, no que se refere ao número de unidades habitacionais, foi mais expressivo nas regiões administrativas de Campinas e Ribeirão Preto, com valores em torno de 20.000 unidades. “Em números absolutos, observa-se que as unidades habitacionais do programa localizaram-se principalmente nos municípios de 10 a 50 mil habitantes (33.855 unidades) e de 100 a 500 mil habitantes (26.385 unidades). Analisando-se esse número em conjunto com a estimativa de déficit habitacional desses grupos de municípios, verifica-se que aqueles com menos de 10.000 habitantes foram proporcionalmente mais bem atendidos, recebendo o equivalente a cerca de 41% de seu déficit. Ainda é significativo o atendimento na faixa de 10 a 50 mil habitantes – em torno de 25% do déficit –, que é de 4% nos casos com mais de 500 mil.”<sup>5</sup> Quase 90% dos atendimentos foram executados em empreitada global, 10% em subempreitada, e em mutirão menos de 1%.

<sup>5</sup> SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programa - SH 3: elementos para sua avaliação**. São Paulo, 1992. 39 p. il.

## Empreitada Global/SH4



CDHU. Relatório de Atividades 1995/1996.  
1996. p.24.

Figura 26 • Conjunto Habitacional em Mauá

> TABELA 19	
Oferta Habitacional SH4 / 1986 a 2000	
SH4 > Comercialização iniciada em 19/09/92	
Total de unidades produzidas 1986/1999	53.075
Total de unidades Interior	44.395
Total de unidades RMSP	8.680
Número de municípios atendidos	244

Fonte: CDHU. A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição 1986-2000. São Paulo: CDHU, fev 2001.

A divulgação do programa SH4 foi feita em audiência pública em 23 de agosto de 1993, segundo o artigo 39 da Lei federal 8.666, respeitando a recém-promulgada lei de licitações.

A licitação inicial previa a construção de 45.154 unidades, envolvendo 253 municípios no interior e 14 na RMSP, ao custo de 380 milhões de dólares. Além das concorrências públicas convencionais para obras e serviços de terraplenagem e construção civil, o SH4 exigia também a contratação sob o regime de empreitada integral, “conforme previsto na letra ‘e’ inciso II do artigo 10 da Lei 8.666, que objetivava a aquisição de empreendimento habitacional completo com condições de habitabilidade.” Variante do programa SH4, chamou-se ‘parceria governo/empresário’, “permitindo às construtoras, incorporadoras imobiliárias e demais interessados oferecerem um empreendimento completamente pronto, incluindo terreno, terraplenagem, edificação, infra-estrutura, drenagem, guias e sarjetas, pavimentação, além da respectiva averbação das unidades habitacionais no cartório de registro de imóveis”<sup>6</sup>. O critério era o menor preço unitário (baseado em critérios técnicos) com condições de habitabilidade.

<sup>6</sup> SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programa Chamamento Empresarial**, São Paulo, 1994.



**Programa Chamamento Empresarial/ Programa Empreitada Integral**



CDHU. Construção de 67.924 unidades habitacionais. 1998, p. 354.

**Figura 27 • Conjunto Habitacional em Sumaré**

> TABELA 20	
Oferta Habitacional Empreitada Integral / 1986 a 2000	
EMPREITADA INTEGRAL (previamente chamado de Chamamento Empresarial) Comercialização iniciada em 14/12/96	
Total de unidades produzidas 1986/1999	31.152
Total de unidades Interior	16.844
Total de unidades RMSP	14.308
Número de municípios atendidos	119

Fonte: CDHU. A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição 1986-2000. São Paulo: CDHU, fev 2001.

Elaborado em 1993 e nascido dentro do SH4, o programa se inicia a partir de um edital de chamamento para ação conjunta da CDHU e construtoras ou incorporadores imobiliários a fim de se construírem conjuntos habitacionais no interior e na RMSP. “Por esse edital, a CDHU propõe-se a adquirir unidades habitacionais a serem produzidas em municípios previamente selecionados pela Companhia, conforme as prioridades de atendimento definidas pela política habitacional do Estado. As unidades habitacionais, a serem produzidas pelas empresas, serão licitadas por um preço que inclui: terreno, infra-estrutura, urbanização e edificação.” O objetivo do programa é a implantação de conjuntos habitacionais com prazos de execução mais curtos e menores dispêndios. Passando para a iniciativa privada a responsabilidade de viabilizar os terrenos, elaborar projetos e executar as obras, a CDHU pretendia estimular “a formação e o fortalecimento de empresas voltadas à construção de habitações populares, bem como o desenvolvimento de novas alternativas tipológicas e tecnológicas”.

As fases do procedimento licitatório englobariam “a aprovação em reunião de diretoria plena da CDHU, abertura de processo administrativo, elaboração de edital de licitação, designação de comissão especial de licitação, julgamentos, classi-

ficação, homologação e adjudicação, passando pela diretoria plena, pela superintendência de licitações, superintendência jurídica, presidência, superintendência de terras e de projetos, entre outras. As etapas da concorrência compreendem a habilitação, a análise da proposta técnica, a homologação das empresas aprovadas na primeira e na segunda fase, passam para a abertura da proposta comercial e são classificadas com base no valor de referência, adjudicando o menor preço por unidade habitacional, onde o terreno é um dos itens. Para a liberação da ordem de início de serviço, o terreno deve estar devidamente registrado em nome da CDHU, com projetos executivos do loteamento e edificação por ela aprovados, e protocolo de entrada do projeto”<sup>7</sup>.

No interior foi lançado em 93 edital para mais de 6 mil unidades, e mais de 12 mil unidades em 94. No município de São Paulo, mais de 5,4 mil unidades em 93 e mais de 5,7 mil unidades em 94.

Após os sérios questionamentos sofridos pelo programa junto ao Tribunal de Contas do Estado e as averiguações feitas pelo Ministério Público, o programa mudou seus itens.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Anais do Seminário de Políticas Habitacionais estaduais**. São Paulo: CDHU, 1993

<sup>8</sup> Segue parte do Relatório do Conselheiro Antonio Roque Citadini na 23ª sessão ordinária da 2ª câmara, dia 11/07/2000 sobre o contrato firmado entre a cdhu e a empresa REMA Construtora Ltda, com o objetivo de adquirir um Conjunto Habitacional, com 150 Unidades Habitacionais, no município Mineiros do Tietê:

(...) Os órgãos de Instrução e Técnicos da Casa e PFE, opinaram pela irregularidade do Contrato e da licitação, fls. 543/548, 566, 594/597, pelos seguintes motivos: que o valor estimado publicado no Edital de 10/08/94 era de R\$ 1.340.909,32 (preço de referência); que o valor contratado foi o de R\$ 1.904.975,02, reajustado em 20/08/96; que a exigência editalícia de que o terreno deveria ser propriedade do proponente ou ser adquirido pelo mesmo; que a apresentação, pelas proponentes de balanço e dos demonstrativos contábeis deveriam ser auditados; que cada unidade custou R\$ 12.700,00; e que houve retenção de 15% das parcelas pagas, em dinheiro, nas medições, a título de caução. (...) As Unidades Técnicas da ATJ e SDG, por determinação deste Relator, se manifestaram de forma pormenorizada às fls. 780/788, 789/797, 798/799, 803/809, pela irregularidade do Contrato e da Concorrência, sendo unânime a opinião de que a necessidade de ser proprietário ou futuro adquirente de terreno, influenciou diretamente na escolha da contratada, ressaltando, entretanto quanto ao balanço patrimonial e demonstrações contábeis auditadas e quanto ao lapso temporal ocorrido entre a homologação e a assinatura do contrato, por se tratar de matéria relevada pela jurisprudência desta Corte. (...) Destaco, com reparos, os apontamentos da Unidade de Engenharia da ATJ que combateu a economicidade do projeto, pois, apenas uma empresa compareceu ao chamamento do Edital (apresentando valor proposto idêntico ao orçado), o que comprova a restrição a competitividade quando da exigência de ser proprietária de terreno ou estar para possuí-lo, o custo final da unidade habitacional foi de R\$ 12,7 mil, sendo o valor médio em torno de R\$ 7 a R\$ 8 mil, o reajuste de 14,3 % do terreno, também colaborou para o aumento do custo da Unidade Habitacional. Logo, sem deixar de considerar as argumentações da CDHU, mantenho minha posição no sentido de que a fixação, no Edital, de cláusula restritiva à participação de proponentes interessadas, fere o princípio Constitucional da Isonomia, que obriga a Administração a escolher a proposta mais vantajosa, assegurando ao interessados, igualdade de direitos e condições, sem privilegiar aos maiores aquinhoados e constituir, de forma disfarçada, exigência excessiva de habilitação econômica. Os aspectos considerados de natureza formal como a exigência de balanço patrimonial e demonstrações contábeis auditadas são falhas relevadas pelas Decisões das Câmaras e do Tribunal Pleno desta Casa.”

## Programa Mutirão

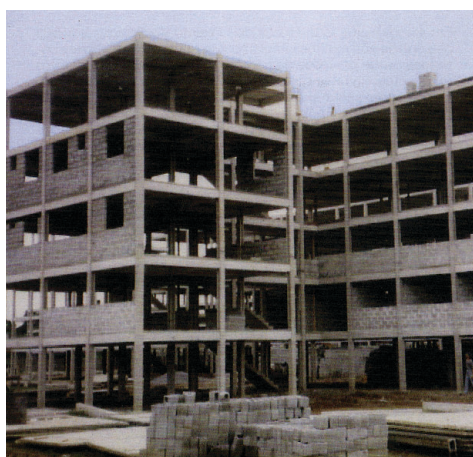


Luciana Royer



**Figura 28** • Conjunto Habitacional Sanko Diadema F, 500 unidades. Último contrato do PPM que permitiu contratação de projeto próprio da Associação elaborado por assessoria técnica. Possui 50 m<sup>2</sup> de área útil.

**Figura 29** • Em muitos projetos do mutirão tipo "paliteiro", a unidade habitacional possui aproximadamente 38 m<sup>2</sup>.



CDHU. Habitação como prioridade social. 2000. p.18

> TABELA 21

Oferta Habitacional Mutirão / 1986 a 2000	
MUTIRÃO > Comercialização iniciada em 02/08/90	
Total de unidades produzidas 1986/1999	13.392
Total de unidades Interior	184
Total de unidades RMSP	13.208
Número de municípios atendidos	9

Fonte: CDHU. A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição 1986-2000. São Paulo: CDHU, fev 2001.

O Programa Mutirão, detalhado nos Capítulos 3 e 4, entrou na CDHU pela pressão dos movimentos de moradia no ano de 1991. A partir de uma promessa do então governador, 6.000 unidades foram compromissadas, resultando no Programa Mutirão UMM, que posteriormente se transformou no Programa Mutirão com Associações Comunitárias, pois já não atendia apenas à União dos Movimentos de Moradia, mas também a outros movimentos, como a Federação das Mulheres Paulistas, FMP. Em 1995, foi reformulado, passando a se chamar Programa Paulista de Mutirão, com diferenças significativas em relação às versões anteriores (ver capítulo 4). A construção de conjuntos habitacionais em mutirão na RMSP, com repasse de recursos diretamente às associações comunitárias que faziam a autogestão do empreendimento, cadastradas na CDHU, previa o repasse para material de construção, mão-de-obra especializada (parcial), projetos, administração de obra e canteiro. Os terrenos podiam ser de propriedade da CDHU ou das associações, e a infra-estrutura caberia à CDHU ou às associações, com apoio das prefeituras. Quando o terreno fosse de propriedade da CDHU e a infra-estrutura realizada por esta, seus custos seriam financiados à população da mesma forma que os valores anteriormente repassados. As associações responsabilizavam-se pela administração das obras, e eram obrigadas a contratar assessoria técnica. A tipologia adotada pela maioria das associações comunitárias na RMSP era o edifício de quatro a cinco pavimentos, com área útil máxima de 54 m<sup>2</sup>/unidade e valor médio de 1.260 UPFs para a construção. Os terrenos podiam ser de propriedade da CDHU, das prefeituras ou das próprias associações.

## Programa Habiteto



CDHU. Relatório de atividades 1995-1996, 1996, p.28.

Figura 30 • O Programa Habiteto previa a utilização de sistema estrutural pré-moldado em alguns casos.

> TABELA 22

### Oferta Habitacional Habiteto / 1986 a 2000

**HABITETO** > Comercialização iniciada em 01/11/95

Total de unidades produzidas 1986/1999	11036
Total de unidades Interior	11036
Total de unidades RMSP	0
Número de municípios atendidos	97

Fonte: CDHU. A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição 1986-2000. São Paulo: CDHU, fev 2001.

O Programa Habiteto tentou reeditar algumas práticas conquistadas com o PMH, quais sejam, o custo baixo de financiamento repassado ao mutuário e algum tipo de atendimento às prefeituras do interior do Estado. Era do tipo Cesta de Materiais de Construção: a prefeitura doava a área para implantação, executando obras completas de terraplenagem e infra-estrutura, elaborando projetos de urbanismo, edificação e infra-estrutura, aprovando o projeto de parcelamento do solo e o projeto de edificações, auxiliando no cadastramento da população (conforme critérios da CDHU), acompanhando a habilitação das famílias e administrando a obra, executada por autoconstrução.

O investimento era composto basicamente pelo valor da cesta de materiais de construção. Junto era contado também a taxa de administração da CDHU e a verba para aquisição de ferramentas.

## **PROGRAMA SONHO MEU**

A denominação Sonho Meu não corresponde necessariamente à formatação de um programa de provisão habitacional ou mesmo de um programa com caráter de melhoramento urbano. É, na verdade, a junção, sob um mesmo nome, das diversas linhas de atuação habitacional e urbana da gestão Covas. Integravam o Sonho Meu a Empreitada Global, a Empreitada Integral, o Habiteto, o Mutirão, o PAC, atuação em cortiços, a Moradia Indígena, Reassentamento, Guarapiranga, México 70, Várzea do Tietê, Jardim Santo André, São Bernardo do Campo DER, São Bernardo do Campo Vila Ferreira.

### **Empreitada Global**

Desenvolvido na última gestão da CDHU, o programa comercializou suas unidades a partir de 2001. Até 2000 era responsável por apenas 0,59% da produção, o equivalente a 1.462 unidades habitacionais, segundo o documento adotado para a quantificação das unidades comercializadas.

## II. PROGRAMAS/PROJETOS ESPECIAIS

Os projetos especiais foram uma constante no desenvolvimento da Companhia. Linhas de estudo, pesquisas, projetos e convênios procuravam demonstrar o quanto esta se preocupava ora com a inserção urbana de seus empreendimentos, ora com a qualidade dos materiais de construção, ora com as vicissitudes da forma de acesso às moradias. Seguem os programas especiais, brevemente descritos abaixo.

### 1. PROJETOS ESPECIAIS - GESTÃO MONTORO

O programa que marcou a gestão Montoro foi, de fato, o PMH, o Programa Municipal de Habitação. No entanto, diversos programas especiais foram desenhados na gestão, ainda que não completamente implementados. O documento utilizado para a descrição destes programas foi SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Política pública de habitação popular no Estado de São Paulo** - 1983-1986. São Paulo, 1987. 256 p. il.

#### **Plano de atendimento inicial do programa de assentamento na RMSP**

Culminou com a desapropriação e compra de terras, no município e na Região Metropolitana, que seriam a base fundiária do programa SH1. O objetivo era a “implementação de assentamentos habitacionais dotados de infra-estrutura básica e de serviços, linhas de crédito para financiamento de lotes e material de construção” conforme consta do relatório de governo.

O terreno do Águia de Haia, com 26,7 ha, foi desapropriado através do DIS n.º 25.047, de abril de 86, assim como os 15,3 ha da gleba A. E. Carvalho. A desapropriação do Jardim São Carlos começou com Covas na prefeitura, e com recursos federais foram decretados de interesse social terrenos no Itaim Paulista (Jardim Mabel, Encosta Norte e Fazenda Itaim). “As obras de terraplenagem do terreno Águia de Haia se iniciaram em dezembro de 1986, tendo sido cadastradas 1.200 famílias do Movimento dos Sem-Terra, devendo o mutirão para construção das casas iniciar-se em abril de 1987. As obras de terraplenagem de A. E. Carvalho deverão iniciar-se em março de 1987. Também com recursos estaduais, a área denominada Jova Rural, com 55 ha, teve a mesma destinação.”<sup>9</sup>

<sup>9</sup> SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Programa de assentamento habitacional para população de baixa renda na região metropolitana de São Paulo**. São Paulo, 1986.

Os recursos federais pleiteados seriam para o financiamento de cinco programas, através de convênios entre MDU e SEH: Programa para Urbanização de Favelas na Área de Cubatão, Programa de Infra-estrutura Urbana e Habitação para população carente na Região Metropolitana, Programa para Desapropriação de Áreas na Região Metropolitana de São Paulo.

### **Programa São Bernardo, Associação de Construção Comunitária por Mutirão – ACCM**

Trata-se de programa único, desenvolvido em 1984, no qual a CDH financiou o material para que a Associação de Construção Comunitária por Mutirão construísse 50 casas sob o sistema de mutirão autogestionário. Foi uma experiência pioneira no desenvolvimento de programa de mutirão, com acompanhamento de assessoria técnica independente e financiamento público do material de construção.

### **Urbanização de favelas**

#### **Programa São Bernardo/Santo André**

O escopo do programa era a intervenção em toda a área de favelas, que seriam objeto de intervenção e assistência em todas as fases do projeto. “O programa vem sendo desenvolvido desde 1985, pela CDH, junto a lideranças faveladas, vinculadas ao Conselho Central de Favelas, e visa definir um projeto de intervenção num dos problemas que mais afetam a Região Metropolitana: o grande contingente de famílias faveladas, que em São Bernardo do Campo constituem 20% da população do município”. Integram as áreas de intervenção: Núcleo 44, Mercedes, Sônia Maria, Pequenas Favelas, Limão, Biquinha, Romildo Ceola, Parque São Bernardo, as favelas que constavam dos subprogramas Especial, Vila Ferreira e D. E. R. Calux (que a CDH comprou do Iapas) e outras áreas, desapropriadas em março de 87, em Santo André, Centreville, Sítio dos Vianas, Jardim Santa Cristina. O trabalho iniciado nessa época desenvolve-se até hoje, já que as mesmas áreas são objeto de intervenção de programas recentes de urbanização de favelas.

Nas entrevistas realizadas durante a pesquisa, a Companhia, na gestão Montoro, foi diversas vezes apresentada como se sua atuação de desenvolvesse em vários núcleos que trabalhavam de maneira quase independente. No tratamento de urbanização de favelas tal característica é visível: vários setores desenvolviam o trabalho com critérios próprios, como Cubatão, São Bernardo, Mauá, Olímpia e Embu.

#### **Programa Cubatão**

O Programa Cubatão, marcado pelo incêndio da Vila Socó, no início de 84, en-

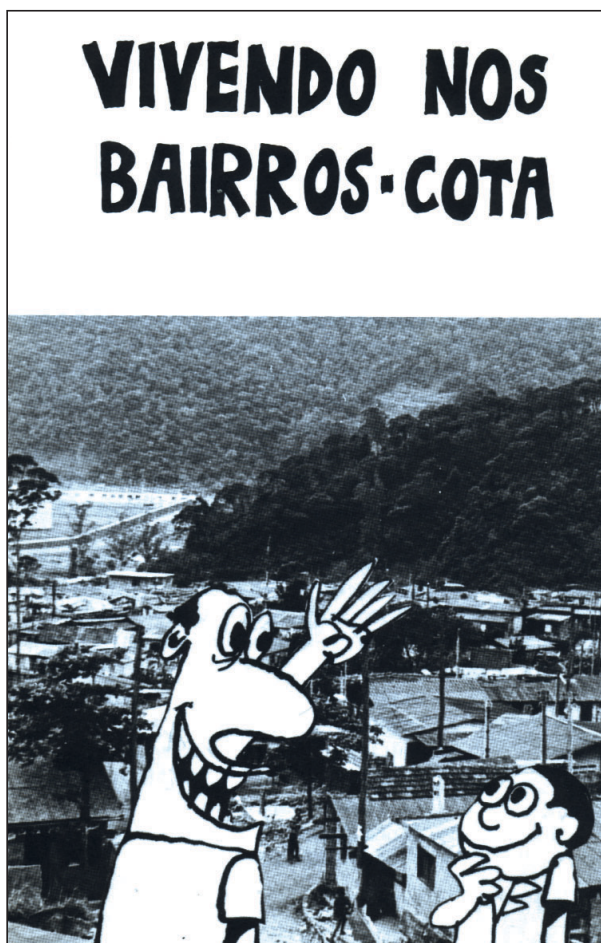


volveu o governo do Estado e o município na resolução desse problema e nos bairros-cota. Desenvolveu-se consideravelmente.

- Implantação de melhorias urbanas em áreas degradadas e de subabitação (bairro-cota) (Pinhall do Miranda e Cota 200)
- Reurbanização e construção de moradia (Vila Socó)
- Desenvolvimento de novas áreas habitacionais (Bolsão 9 quadrilátero) (outras áreas)

### Conjuntos Habitacionais

- Programa de Prioridades Sociais – PPS
- O PPS englobou uma série de projetos no interior com recursos originários do BNH e financiamento com recursos do FGTS e Finsocial. Não se desenvolveu.



CDH/IPT. Vivendo nos Bairros Cota. 1986

**Figura 31** • Capa de uma publicação feita em conjunto pela CDH e pelo IPT para ser distribuída entre os moradores dos Bairros Cota como parte das atividades desenvolvidas pela CDHU junto ao município de Cubatão. Os programas no município de Cubatão tiveram um destaque especial dentro da antiga CDH.

### Instituto de Previdência do Estado de São Paulo

- Implantação de conjuntos em áreas do IPESP, somente para funcionários públicos estaduais com renda entre três e cinco salários mínimos. Programa ainda em desenvolvimento.

### Equipamentos comunitários

Programa desenvolvido prioritariamente para atendimento aos conjuntos habitacionais que a CDH produzia, tinha também uma série de convênios assinados com as prefeituras para construção de equipamentos comunitários em conjuntos PMH e BNH.

**Outras obras/projetos especiais:**

- Programa Metropolitano de Saúde (Unidades Básicas de Saúde/Hospitais Gerais/Ambulatório de Especialidades Médicas/Hospitais de Base e Hospitais Especializados)
- Projeto e obra do Cine Copan
- Projeto e obra para a sede da SUCEN
- Projeto e obra do Cetren
- Projeto e obra das oficinas culturais
- Projeto e obra para instalação de alojamento de esportistas
- Projeto e obra para recuperação do Arquivo Geral do Estado
- Projeto e obra do edifício sede da Secretaria de Estado da Cultura.
- Projeto e obra do Presídio Regional de Sorocaba
- Projeto e obra da chaminé da antiga usina elétrica de São Paulo
- Projeto e obra para instalação do DIEESE e PAICAL
- Projeto e obra de alojamento junto ao Auditório Campos de Jordão
- Projeto e obra do Fórum de Bragança Paulista
- Projeto e obra do Presídio Regional de Mongaguá
- Projeto para instalação do PROCON

Não há informações sobre a participação da então CDH no desenvolvimento desses projetos e obras.

**Pesquisas sociais e tecnológicas**

- Técnicas projetuais e construtivas
- Habitação de aluguel de interesse social
- Projeto de sistema construtivo em argamassa armada para produção de habitação popular

O documento adotado para arrolar os programas especiais da gestão Quércia foi o SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. Programa Habitacional do Estado de São Paulo. São Paulo, 1989.

### **Programa de Melhorias em Favelas**

Não há muitas informações disponíveis sobre esse programa. Sabe-se que o programa tencionava “melhorar as condições de habitabilidade de vinte e sete favelas localizadas na região Leste do Município.”

### **Pólos Habitacionais**

Os Pólos Habitacionais foram traçados para “concentrar os investimentos públicos e privados no setor habitacional de modo a promover: economia de escala; estrutura urbana planejada visando amenizar os efeitos negativos do crescimento desordenado da periferia; integração entre Estado e Iniciativa Privada; maximização da capacidade gerencial do Estado.” Haviam sido desenhados pólos nos municípios de Sumaré, Jacareí, São José dos Campos, Franco da Rocha, Itapevi e Mairinque.

### **Projeto Fazenda do Carmo**

“O programa previsto para este projeto parte de uma concepção urbanística renovadora: estruturação da manha viária e implantação de edifícios de 4 a 8 pavimento respeitando as características do terreno (...) Além da definição de tipologias adequadas ao relevo, somando 6.377 apartamentos e 2.437 casas, foram indicados equipamentos de uso comunitário e serviços públicos (...) A proposta do Projeto Fazenda do Carmo deverá servir de modelo de ocupação racional (...)”. Programa de caráter de exemplarização, não foi implementado.

### **Desenvolvimento de novas tecnologias**

O governo Quércia, nos seus dois primeiros anos, procurou desenvolver e fomentar pesquisas relativas a diminuição de custos e prazos da construção.

“Dos protótipos realizados que apresentaram bom desempenho em termos de custo e ualidade podemos citar:

- o uso de estrutura de aço em edifícios de pavimentos
- casas cosntruídas com paredes autoportantes de blocos intertravados (...)
- utilização de pré moldados de concreto em pilares, painéis de vedação e laje de forro.”

O Plano Estadual de Habitação de 1991 a 1994 previa oito grandes linhas de ação:

- Produção de novas unidades
- Incentivos à participação comunitária
- Ofertas de unidades a baixo custo
- Financiamento direto ao beneficiário final
- Recuperação ambiental
- Renovação urbana
- Diversificação das formas de acesso à moradia
- Atuação em conjunto com a iniciativa privada

Para cada linha de ação, estabeleceram-se programas condizentes, mas o documento que trata do assunto os englobou, como este trabalho, sob o nome de Programas de Construção de Conjuntos Habitacionais e Programas Especiais. Nos programas de construção de conjuntos habitacionais estão SH3, SH4 e Chamamento Empresarial. Nos programas especiais encontram-se todos os outros. Os programas foram iniciados. O documento usado como referência para essa seção foi SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programas Habitacionais do Estado de São Paulo, atuação da Secretaria da Habitação e CDHU 1991-1994**. São Paulo: CDHU, 1993.

#### **Linha de Ação: Ofertas de unidades a baixo custo**

##### **Programa: Moradias em Lotes Urbanizados**

Os lotes do programa deveriam ser “dotados de infra-estrutura, com repasse de recursos da CDHU para as prefeituras municipais, vinculados à doação dos terrenos à CDHU”. O objetivo era “atender as famílias mais carentes dos municípios do interior, através da participação ativa das prefeituras e do próprio morador(...)”. Os recursos poderão ser utilizados em cestas de materiais de construção e componentes da infra-estrutura, num montante máximo de 350 UPFs a unidade”. Programa iniciado.

#### **Linha de Ação: Financiamento direto ao beneficiário final**

##### **Programa: Moradia em Lotes Próprios**

Criado para atender pessoas não beneficiadas pela produção de conjuntos habitacionais, que já possuíssem um terreno quitado, dotado de infra-estrutura, que tivessem renda familiar até 10 salários mínimos e sem recursos próprios para a construção: “objetiva-se maximizar o investimento público em áreas já dotadas de infra-estrutura. A operacionalização do programa é feita através do repasse de re-

cursos (de 560 a 740 UPFs/unidade) para construção de unidades com áreas mínimas variando de 26 a 46 m<sup>2</sup>. “A prefeitura cadastra os interessados, a CDHU analisa e aprova os financiamentos e a FAEASP e o CREA fornecem a assistência técnica, através de profissional habilitado.” Programa iniciado.

### **Linha de Ação: Incentivos à participação comunitária**

#### **Programa: Mutirão com Associações Comunitárias**

O programa tinha como objetivo a “construção de conjuntos habitacionais em mutirão na RMSP, com repasse de recursos diretamente às associações comunitárias cadastradas na CDHU, que fazem a autogestão do empreendimento”. Eram financiados “edificação, administração das obras, mão-de-obra especializada e projetos”. As associações responsabilizavam-se “pela administração das obras, sendo obrigadas a contratar assessoria técnica responsável. A tipologia adotada pela maioria das associações comunitárias na RMSP é a do edifício de quatro a cinco pavimentos, com área útil máxima de 54 m<sup>2</sup> e valor médio de 1.260 UPFs para a construção”. Programa iniciado (Ver capítulos 3 e 4).

### **Linha de Ação: Recuperação Ambiental**

#### **Programa: Guarapiranga**

O Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga/GESP/BIRD, é um “conjunto de ações destinadas à recuperação do manancial, cabendo a participação da CDHU na:

- urbanização e perenização de favelas nos municípios de Embu, Itapecerica da Serra e Embu Guaçu;
- remoção e reassentamento de população favelada para novas unidades habitacionais;
- canalização de córregos e adequação de infra-estrutura;
- adequação e controle ambiental de coleta, tratamento e disposição final do lixo.

O programa prevê a implementação de alternativas diferenciadas de atendimento habitacional, compatíveis com as características socioeconômicas da população a ser atendida, por meio de:

- Oferta de unidades habitacionais produzidas pela CDHU
- Concessão de cartas de crédito para aquisição de imóvel no mercado imobiliário
- Locação social com opção de compra.
- Programa iniciado e em desenvolvimento.

### **Linha de Ação: Recuperação Ambiental**

#### **Programa: Despoluição do Rio Tietê**

O programa era inicialmente promovido pela SABESP, com financiamento externo do BID, para a construção de estações de tratamento de esgoto e de coletores-tronco. À CDHU caberia a remoção de aproximadamente 800 famílias moradoras em favelas e seu reassentamento em conjuntos habitacionais. “Os prazos exíguos para o início das obras da SABESP exigem a adoção de formas alternativas de atendimento, a exemplo da concessão de cartas de crédito.” Iniciado e em desenvolvimento, integra o Programa Sonho Meu

### **Linha de Ação: Recuperação Ambiental**

#### **Programa: Canalização do Rio Cabuçu de Cima**

Programa semelhante ao anterior, desenvolvido pelo DAEE e pelo banco japonês OECF. À CDHU cabia a remoção de aproximadamente 1.500 famílias moradoras em favelas, o que deverá ser feito.

### **Linha de Ação: Renovação Urbana**

#### **Programa: Duplicação da Rodovia Fernão Dias**

Programa para remoção de favelas localizadas ao longo da rodovia a ser duplicada pelo DER com financiamento do BID. A CDHU deve reassentar 600 famílias moradoras em favelas, sendo 450 em São Paulo e 150 em Guarulhos (dados de 1993). Iniciado e em desenvolvimento, também faz parte do Programa Sonho Meu.

### **Linha de Ação: Renovação Urbana**

#### **Programa: Ação em Favelas**

Trata-se de projetos-piloto de remoção, erradicação, urbanização e melhoria de núcleos de favelas na Região Metropolitana: Parque Otero, Vila Ferreira, Vila Sônia Maria e Jardim Santo André, áreas que já estavam presentes nos chamados programas especiais do governo Montoro. O Jardim Santo André e a Vila Ferreira fazem parte do Programa Sonho Meu.

### **Linha de Ação: Renovação Urbana**

#### **Programa: Ação em Cortiços**

Trata da reabilitação de cortiços através de reforma ou construção de novas unidades, em convênio com a ULC, Unificação das Lutas de Cortiços; em 1993 pro-

moviam-se estudos para duas áreas, em Santa Cecília e nos Campos Elíseos. O projeto, depois de 7 anos, tornou-se o PAC, Programa de Ação em Cortiços.

### **Linha de Ação: Diversificação das formas de acesso à moradia**

#### **Programa: Locação Social**

As pesquisas e estudos sobre locação social mantêm-se durante toda a atuação da CDHU. Há documentos sobre a implementação dessa forma de acesso desde 1986. No período Fleury não foi diferente: “a CDHU está fomentando o desenvolvimento de experiências-piloto de aluguel social, atuando diretamente na produção das unidades ou concedendo empréstimos para a produção de unidades destinadas à locação. Com o apoio da Cooperação Técnica Brasil-França estão em estudo modelos de gestão do sistema de locação para seis projetos-piloto nos municípios de Santos, Cubatão e São Paulo”. Não há informações sobre a efetivação de tais experiências.

### **Linha de Ação: Atuação em conjunto com a iniciativa privada**

#### **Programa: Residencial Tatuapé e Zezinho Magalhães (Empreendimentos de Renda Média)**

Áreas remanescentes de conjuntos da CDHU em locais valorizados no município de São Paulo ensejaram a criação desse programa: “Encontra-se em fase de estudo de viabilidade e projeto a implantação de empreendimentos mistos (baixa e média renda) em terrenos valorizados: Zezinho Magalhães, em Guarulhos, e Residencial Tatuapé (terreno da FEBEM).” Não foi desenvolvido.

### **Linha de Ação: Atuação em conjunto com a iniciativa privada**

#### **Programa: Operação Urbana Água Espraiada**

A intenção, que não se concretizou, era que a CDHU assentasse a população da favela que seria removida para a construção da avenida Água Espraiada. “Operação urbana voltada à recuperação ambiental das áreas degradadas ocupadas por favelas, através da execução de obras viárias e de infra-estrutura, promovendo a melhor utilização dos terrenos públicos e a captação da valorização imobiliária produzida pelos investimentos. Os recursos advindos desta operação serão reinvestidos na construção de conjuntos habitacionais para as 8.000 famílias faveladas moradoras na região.” A população acabou sendo expulsa da área e muitas famílias aumentaram as já enormes favelas localizadas nos mananciais da cidade<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Ver pesquisa desenvolvida por Mariana Fix sobre a Operação Urbana Água Espraiada e a remoção da favela ali situada. FIX, Mariana. **Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma ‘nova cidade’ em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo: Boitempo, 2001.

O Relatório de Gestão do Governo Fleury listava ainda uma série de programas sob o título Programas de Apoio, “complementando sua ação na pós-ocupação dos conjuntos. Tais programas visam à promoção social, à conscientização comunitária, à formação de profissional da construção civil e à regularização contratual nos conjuntos comercializados pela CDHU”. Os objetivos eram a ampliação da oferta de moradias através de “programas diversificados, adaptados às demandas regionais”



No início da gestão Covas, pretendeu-se sistematizar “os programas habitacionais em pauta na CDHU, incluindo não apenas os programas em andamento, mas também aqueles ainda não implantados, em fase de estudo ou de estruturação, considerados na proposta de programação orçamentária de 1994/1995”. O documento completo<sup>11</sup>, com as fichas de todos os programas, pretendeu “sintetizar as características básicas das linhas de ação da CDHU, descrevendo os programas em andamento e propondo novas alternativas”. Foram identificadas oito linhas de ação:

- Conjuntos Habitacionais em Empreitada Global
- Parceria com a Iniciativa Privada
- Conjuntos Habitacionais em Autogestão, Mutirão e Autoconstrução
- Financiamento Individual
- Aluguel
- Renovação/Estruturação Urbana
- Recuperação Ambiental
- Melhoria na Qualidade da Moradia

Os programas desenvolvidos dentro das três primeiras linhas de ação foram abordados nas páginas anteriores, cabendo aqui a breve descrição dos outros cinco pontos, para analisar semelhanças e diferenças em relação aos projetos especiais de outros períodos.

#### **Linha de Ação: Financiamento Individual**

##### **Programa: Lotes próprios**

O programa consiste no financiamento para a construção de unidades para famílias proprietárias de lotes quitados, registrados e dotados de infra-estrutura, no interior e na Região Metropolitana. A modalidade de produção é a administração direta do beneficiário e a população-alvo do financiamento aquela que percebe de 2,5 a 10 salários mínimos. O financiamento abrangeria material, mão-de-obra e assessoria técnica. As prefeituras dão apoio ao programa. O beneficiário contrata engenheiro e mão-de-obra, administrando-a diretamente, com a assistência técnica CREA/FAEASP. Engenheiro e arquiteto executam o projeto e fiscalizam a obra. Programa iniciado.

<sup>11</sup> SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Caracterização dos programas em andamento e proposta de novos programas.** São Paulo: CDHU, 1995.

**Linha de Ação: Aluguel****Programa: Aluguel Social**

O programa, presente em vários estudos da Companhia, seria “uma nova forma de acesso aos novos conjuntos CDHU”, mas poderia também ser desenvolvido por prefeituras, para “atender a parcela da população que não se insere na política habitacional convencional.” Essa forma de acesso seria destinada a empreendimentos promovidos pela própria CDHU na Empreitada Global.

**Linha de Ação: Renovação/Estruturação urbana****Programa: Ação em favelas**

- i. urbanização e melhorias habitacionais
- ii. remoção e construção nova
- iii. remoção e carta de crédito

O objetivo expresso seria “a recuperação de áreas da CDHU ocupadas por favelas ou afetadas por obras da Companhia”, onde esta seria responsável pela elaboração do projeto e execução das obras e pelo financiamento das obras de reurbanização. A modalidade pode abranger tanto autoconstrução e mutirão quanto empreitada global.

Dos programas de reurbanização integrada, cabe ressaltar o desenho do Programa de Urbanização Integrada Jardim Santo André. Trata-se de um conjunto de seis glebas adquiridas pela CDHU em 1977 e invadidas por favelas desde 1980 – 1,5 milhão de metros quadrados ocupados por cerca de 5.500 famílias, em seis núcleos de favelas. O objetivo (ou diretrizes da intervenção) era a construção de novas unidades para assentamento de população de áreas de risco, preservação ou desadensamento. A diretriz do projeto contemplava ainda a urbanização de favelas com infra-estrutura de serviço e equipamento, recuperação ambiental, promoção social, com a participação de programas do município de Santo André e programas federais (banco do povo, educação infantil, saúde da família, geração de emprego e renda e trabalho e renda na comunidade). A meta é o reassentamento de 2.500 famílias, urbanização, 542.097 m<sup>2</sup> de áreas verdes e de lazer. Dos recursos, 87% viriam da CDHU, 9% do MPO e 4% da Semasa, totalizando 95.162.561 milhões, sendo 74% desse montante para reassentamento, 18% para urbanização e 8% para terreno e vigilância. Era, na época, “a maior intervenção do Programa Habitar Brasil em todo o país”. De fato, um projeto de “caráter inovador”, com “tratamento integrado” da problemática social urbana (moradia, infra-estrutura, serviços urbanos, educação, saúde, trabalho e renda).

## **Linha de Ação: Renovação/Estruturação urbana**

### **Programa: Ação em cortiços**

Modalidades: construção nova e reabilitação. Esse programa tornou-se o PAC, Programa de Atuação em Cortiços.

O PAC – Programa de Atuação em Cortiços “tem como foco principal a ação nas áreas centrais das grandes cidades do Estado de São Paulo. Os cortiços se localizam, na sua maioria, em áreas centrais, dotadas de toda a infra-estrutura e equipamentos públicos e privados”<sup>12</sup>. Os objetivos expressos nos documentos que pleiteavam financiamento externo do BID eram claros em relação ao cunho social que deveria ter o programa: a “melhoria da situação habitacional das famílias moradoras de cortiços, através do financiamento de diversificadas soluções habitacionais”. A construção do programa pretendeu ser participativa, com associações de moradores e movimentos de defesa dos habitantes de cortiços, definição de soluções habitacionais adequadas ao perfil da família e da sua disponibilidade de pagamento. Está em desenvolvimento desde 1995 e foi instituído em 98, através do Decreto n.º 43.132, de 1.º de junho. A autorização para o financiamento externo, no entanto, veio em 2001.

Estão sendo oferecidas alternativas de atendimento com ou sem transferência de propriedade, como o financiamento para aquisição, a concessão onerosa com opção de compra, a carta de crédito para aquisição de imóveis prontos no mercado e a concessão onerosa de uso, algo como um aluguel social.

O programa está sendo desenvolvido nos municípios de Santos e de São Paulo. Em São Paulo há setores prioritários para as intervenções: Santa Cecília, Barra Funda, áreas da Fepasa, Brás, Belém, Moóca, Vila Formosa, Liberdade.

Apesar de estar em desenvolvimento desde o governo Montoro e, mais especificamente desde 1993, a formatação final do programa é extremamente recente, datando de 2002. O número de atendimentos às famílias ainda é inexpressivo.

## **Linha de Ação: Renovação/Estruturação urbana**

### **Programa: Pólos habitacionais**

Fazenda Albor. O programa, que não foi implementado, seria uma estruturação de empreendimentos “sub-regionais, articuladores das atividades econômicas e que promovam a adequada relação habitação/oferta de emprego”.

<sup>12</sup> Apresentação do Programa PAC feita no endereço eletrônico da Companhia na rede mundial de computadores, a internet.

### **Linha de Ação: Renovação/Estruturação urbana**

#### **Programa: Operações Urbanas**

Tatuapé e Águas Espraiadas: destinado, no período Fleury, para reassentamento de população, para “renovação urbana de áreas degradadas ou subutilizadas, através de parcerias com outros agentes públicos e privados”. Seria necessário mesclar “população moradora da área de intervenção e população com rendas diferenciadas, capazes de viabilizar a operação”. Não foi implementado.

### **Linha de Ação: Renovação/Estruturação urbana**

#### **Programa: Melhorias em conjuntos da CDHU**

O programa, que não foi desenvolvido, seria formado para “aprimorar a qualidade urbanística dos conjuntos da CDHU em sua fase pós-ocupação e visa melhoria de qualidade de vida em empreendimentos CDHU”.

### **Linha de Ação: Renovação/Estruturação urbana**

#### **Programa: Fernão Dias**

Continuando a proposta da gestão anterior de remoção de população moradora na área de duplicação da rodovia Fernão Dias, esse programa seria implementado pelo oferecimento de cartas de crédito para a população em tela, para “atender de forma mais ágil do que a tradicional e apropriar-se de vantagens de custos observadas no mercado(...). A agilidade do atendimento possibilita a adequação dos prazos de atendimento aos prazos previstos pelo programa”.

### **Linha de Ação: Recuperação ambiental**

#### **Programa: Guarapiranga<sup>13</sup>**

Continuação do programa iniciado no período anterior. Cabe ressaltar que a operação de despoluição da represa Guarapiranga, um dos objetivos do programa, implicaria na remoção das famílias que ocupam de forma precária, e em situação de risco, terrenos públicos e privados nos municípios de São Paulo, Embu, Itapequerica da Serra e Embu Guaçu e também a adequação dos núcleos favelados dotados de infra-estrutura. O programa tornou-se importante dentro da Companhia, a partir do fomento a outros subprogramas, além dos acordados com o BID em 93.

<sup>13</sup> SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programas Habitacionais Vinculados à Estruturação Urbana e Recuperação Ambiental (Programas Especiais)**. São Paulo, 1999

**Conjuntos habitacionais – aquisição:** “atendimento de famílias a serem removidas, em função do programa, através de venda de unidades habitacionais em conjuntos da Companhia(...); atendimento a famílias fora do local de origem das remoções”.

**Locação – aquisição:** “atendimento a famílias e/ou indivíduos removidos (em função do programa) na própria região de origem(...), a indivíduos/famílias cujas características (solteiros, idosos, etc.) não permitem inclusão em outros programas (prevê formação de poupança para a aquisição da unidades habitacionais)”.

**Carta de crédito:** “atender de forma mais ágil do que a tradicional e apropriar-se de vantagens de custos observadas no mercado(...). A agilidade do atendimento possibilita a adequação dos prazos de atendimento aos prazos previstos pelo programa”.

**Urbanização de favelas e adequação da infra-estrutura:** “melhoria das condições de salubridade e habitabilidade nas áreas faveladas objeto de intervenção do programa(...), manutenção da população no local da intervenção, recursos a fundo perdido. Atende a maior parcela da população da área de intervenção”.

### **Linha de Ação: Recuperação ambiental**

#### **Programa: Tietê**

Visando atender o acordado com o BIRD e com a Sabesp, a CDHU, responsável pela remoção de famílias, vem implementando o programa através do oferecimento de cartas de crédito para “atender de forma mais ágil do que a tradicional e apropriar-se de vantagens de custos observadas no mercado(...). A agilidade do atendimento possibilita a adequação dos prazos de atendimentos aos prazos previstos pelo programa”.

### **Linha de Ação: Melhoria na qualidade da moradia**

#### **Programa: Empreendimento ecológico**

Itatiba: “objetiva a ocupação de áreas com restrições físico-ambientais, compatibilizando o uso urbano e a conservação do meio ambiente”. A intenção era desenvolver projetos especiais com tipologias diferenciadas, sendo até objeto de concurso de idéias. Não foi implementado.

## **Linha de Ação: Melhoria na qualidade da moradia**

### **Programa: Inovação tecnológica**

Estruturar políticas e ações de apoio à melhoria da qualidade da moradia através da introdução de inovações tecnológicas. Não foi implementado tal como previsto nas linhas de ação. O programa Qualihab (Ver capítulo 4) tornou-se um programa de expressão nessa linha.

Os programas em andamento no início de 95 eram os programas SH3 e SH4, Chamamento Empresarial, Mutirão com Associações Comunitárias, Cesta de Materiais de Construção, Lotes Próprios (interior), Guarapiranga, Tietê e Fernão Dias. Os novos seriam Itatiba, Renda Média, Ação em Cortiços, Pólos Habitacionais, Operações Urbanas, Melhorias em Conjuntos da CDHU e Inovação Tecnológica. Entre esses estariam os programas classificados como ‘em estruturação’: SH5, Chamamento Empresarial (pequeno empreendimento), Lotes Próprios (RMSP), ação em favelas e aluguel social.

Os programas em andamento em 1995 eram ainda os iniciados em 1987, construídos na modalidade de empreitada. Toda uma série de programas novos e em estudo ainda estavam sendo discutidos por técnicos da empresa, como o Renda Média (destinado a construir conjuntos ‘diversificados’ em áreas remanescentes da Companhia para atendimento à população de 5 a 10 e acima de 10 salários mínimos, dentro da lógica da Empreitada Global) ou então um programa dedicado somente a pequenos empreendimentos, dentro do Chamamento Empresarial.

Programas de caráter integrado são na verdade exceção à regra da produção em massa de unidades habitacionais: “Embora a CDHU já tenha dado início à efetivação de programas habitacionais vinculados à estruturação urbana e recuperação ambiental, muitas dessas ações têm caráter ainda pontual e restrito”. A noção de política pública integrada e de programas que atendam à complexidade das questões urbanas não são novidade para os técnicos da Companhia: “Para atender a essas demandas, os programas habitacionais, necessariamente, devem incorporar em sua concepção e desenvolvimento: articulação da produção habitacional com a estruturação urbana e recuperação ambiental das áreas de intervenção, superando a contradição entre desenvolvimento urbano e preservação ambiental; articulação da política habitacional com políticas sociais e de geração de trabalho e renda, ampliando o conceito de qualidade de vida a ser alcançado; articulação das ações da SH/CDHU com os demais agentes públicos envolvidos (prefeituras, órgãos de saneamento ambiental, de transportes, etc.) superando a visão setorial e desintegrada da ação dos poderes públicos; maximização do pa-

pel estruturador e dos benefícios das intervenções habitacionais, inserindo-as em ações e políticas públicas de caráter regional”.

É interessante notar, no entanto, que as áreas objeto das intervenções desses programas já estavam na lista de áreas a serem atendidas desde 86, quando do levantamento de projetos especiais no governo Montoro: Jardim Santo André, Guarapiranga, bairro dos Pimentas, em Guarulhos, Favela México 70, área do Ipesp, DER, Vila Ferreira, Calux, Centreville.

Como apontado, os projetos especiais não tiveram maior significação na caracterização da CDHU. Assim, analisaremos a produção dentro mesmo de sua lógica, a de produção de unidades habitacionais.

### III. Unidades habitacionais comercializadas

Junto à análise dos programas e de alguns exemplos de projetos desenvolvidos, é importante também verificar o número de unidades produzidas e comercializadas pela CDHU ao longo de sua atuação. Conforme apontado no início do capítulo, adotou-se um documento da Companhia produzido anualmente desde 1996 e que trata especificamente das unidades efetivamente comercializadas.

A análise de unidades produzidas e em andamento, e mesmo de unidades habitacionais licitadas, poderia levar a erro, já que algumas obras não são executadas da forma como foram licitadas, ou ainda pelo risco de cancelamento de contratos, como ocorreu em 1995, por exemplo. Assim, o dado mais seguro para proceder a esse tipo de análise é o relativo à unidade habitacional comercializada, ou seja, produzida e comercializada para os beneficiários finais.

O documento utilizado foi produzido em 1996 pela gerência de Planejamento Econômico, na Superintendência de Planejamento e Controle, da Diretoria de Planejamento e Projetos e é atualizado anualmente. A versão escolhida foi “A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição (atualização) 1986 2000”.

#### **Oferta por programa**

Nota-se que a maior parte das unidades comercializadas pela CDHU, aproximadamente 40,34% do total, foi produzida dentro do programa SH3. Somando-se os programas executados em modalidades de empreitada global (ou subempreitada, quando é a prefeitura que licita) isso totaliza 74,82% de toda a produção da Companhia comercializada até 2000. O programa Chamamento Empresarial é responsável, sozinho, por 12,52% dessa produção, número que não pode ser desconsiderado.

O Programa Mutirão, propagandeado como a abertura da Companhia para novas formas de produção, é responsável por apenas 5,38% da produção. Os programas PMH e Habiteto, muito semelhantes em sua forma e conteúdo, somam 6,7%. Ou seja, programas de autoconstrução assistida, ou de mutirão coordenados por prefeituras totalizam mais, historicamente, do que o Programa Mutirão.

Note-se também que o SH3, responsável sozinho por 40% da produção, coincide com o primeiro e segundo anos de vigência da alíquota do ICMS e pode assim ser considerado exemplar dessa política habitacional. Os programas SH2, SH3 e SH4 distribuíram as unidades pelo interior do Estado. O programa SH3 concentrou mais as unidades nas GAR (Gerência de Ação Regional) Campinas e Ribeirão Preto. No município de São Paulo, o programa que mais produziu unidades foi o Cha-



mamento Empresarial – 26,08% do total –, seguido pelo Programa SH3, responsável por 24,56%, e pelo Programa Mutirão, com 23,09%. Seguem-se os programas SH1, com 18,56% e SH4, com 7,72%.

A RMSP, por sua vez, teve a maior produção, 72,91%, concentrada nos Programas SH1, SH3 e SH4. O programa dedicado exclusivamente à RMSP e à Capital foi o SH1. O Programa Mutirão, além dessas duas GAR, atendeu também a GAR Campinas. O restante dos programas, ou atenderam exclusivamente o interior, como o Habiteto e o SH2, ou só a RMSP, como o PMH. Na RMSP, o Programa Mutirão atendeu as cidades de Caieiras (160 unidades), Diadema (500 unidades), Guarulhos (440 unidades), Itaquaquecetuba (588 unidades), Mogi das Cruzes (120 unidades) e Osasco (700 unidades).

A maior oferta concentrada de comercialização de unidades na Capital se deu no ano de 1989, quando foram entregues 5.356 unidades no âmbito do programa emergencial SH1, e posteriormente, em 1998, com a entrega de 15.602 unidades, fruto dos programas de mutirão e dos outros programas de provisão por empreiteira.

### **Oferta por GAR – Gerência de Ação Regional**

A GAR, Gerência de Ação Regional, é uma divisão adotada pela CDHU para a descentralização administrativa que se fazia necessária quando da adoção de programas de larga escala de produção. A análise da produção por GAR permite, entre outras informações, observar qual região administrativa do Estado recebeu maior número de unidades: foi a GAR São Paulo, com 46.347 unidades, seguida pela GAR Campinas, com 29.874 unidades.

#### **> De 5.000 a 10.000 unidades (1 GAR)**

- GAR Baixada, com 6.167

#### **> De 10.000 a 15.000 unidades (4 GAR)**

- GAR Araçatuba, com 10.137
- GAR Marília, com 14.754
- GAR Presidente Prudente, com 12.681
- GAR Taubaté, com 11.162

#### **> De 15.000 a 20.000 unidades (4 GAR)**

- GAR Sorocaba, com 16.243
- GAR São José do Rio Preto, com 17.729
- GAR RMSP, com 18.423
- GAR Bauru, com 18.046

#### **> De 20.000 a 25.000 unidades (1 GAR)**

- GAR Araraquara, com 20.492

> **De 25.000 a 30.000 unidades (2 GAR)**

GAR Riberão Preto, com 26.832

GAR Campinas, com 29.874

> **Mais de 30.000 unidades (1 GAR)**

GAR São Paulo, com 46.347

### **Índice de atendimento habitacional**

De fato, não há ainda no Estado estudo detalhado da questão habitacional que permita afirmar com precisão qual o déficit quantitativo e qualitativo<sup>14</sup> de determinada região administrativa. Sabe-se, no entanto, que o déficit habitacional quantitativo no Estado é de aproximadamente 1.162.000 unidades, o déficit quantitativo urbano da ordem de 1.115.000, e o rural, de 45.580. Já o déficit qualitativo em relação à habitação precária totaliza 86.400 unidades nas cidades e mais de 9.700 no campo. O déficit qualitativo em relação à coabitação familiar totaliza mais de 706.500 na região urbana e 35.800 na rural.

Dessa forma, o documento adotado para analisar o número de dados sobre a produção habitacional da CDHU criou um índice que permite visualizar a distribuição regional dessa produção, o qual, introduzindo a chamada variável populacional (número de habitantes por município) pode ajudar a compreender um pouco mais a distribuição das unidades, na ausência de um diagnóstico preciso. O intento da criação do índice foi a orientação para os “critérios de distribuição dos recursos e a elaboração dos planos, programas e projetos”.

Pelo gráfico constante do documento, nota-se que a RMSP e a Baixada Santista possuem os maiores índices de atendimento habitacional. A quantidade de habitantes para cada unidade habitacional produzida é muito maior que em outras GAR.

Assim, o índice de atendimento indica 402,22 habitantes para cada unidade habitacional na GAR Baixada, enquanto a GAR Marília apresenta 60,13. Note-se, e aí reside a discrepância apontada pelo índice de atendimento habitacional, que em 2000 a Baixada possuía 1.755.698 habitantes, e a GAR Marília, 887.164. Ou seja, a dimensão do desequilíbrio regional pode ser notada com mais propriedade quando se verifica que a participação do município de São Paulo e de sua Região Metropolitana na população geral do Estado em 2000 é de 48,25% e sua participação na produção das unidades habitacionais comercializadas é de 26%. Quando se analisa somente a Região Metropolitana, nota-se que lhe foi destinada “apenas 7% da oferta da CDHU,

<sup>14</sup> Usou-se o conceito de déficit quantitativo e qualitativo da Fundação João Pinheiro, já consagrado em diversos estudos acadêmicos.

enquanto sua população representa 20% da população paulista. É importante frisar que os municípios da RMSP, exceto São Paulo, experimentaram expressivas taxas de crescimento populacional entre 1996 e 2000”. As GAR do interior do Estado, com exceção de Taubaté, que teve participação inferior na produção à participação populacional, e de Campinas, cuja participação na produção ficou equilibrada em relação à participação na população do Estado, tiveram participação na produção no mínimo duas vezes maior do que a participação populacional. Cabe ressaltar que esse índice não corresponde à categorização de déficit habitacional tal como consolidado na literatura recente sobre política habitacional, mas auxilia muito na observação do grave desequilíbrio habitacional existente na produção da CDHU.

Verifica-se também que a “drástica contração da oferta habitacional da CDHU nestes dois últimos anos (1998 e 1999) se deve à paralisação de obras em andamento e de assinatura de contratos em dois programas, o Programa Paulista de Mutirão e o Chamamento Empresarial, devido aos questionamentos do Tribunal de Contas e do Ministério Público sobre aspectos legais desses contratos”. Prevvia-se a conclusão e comercialização de mais de 70.000 unidades habitacionais” após a resolução dos problemas envolvendo os contratos.

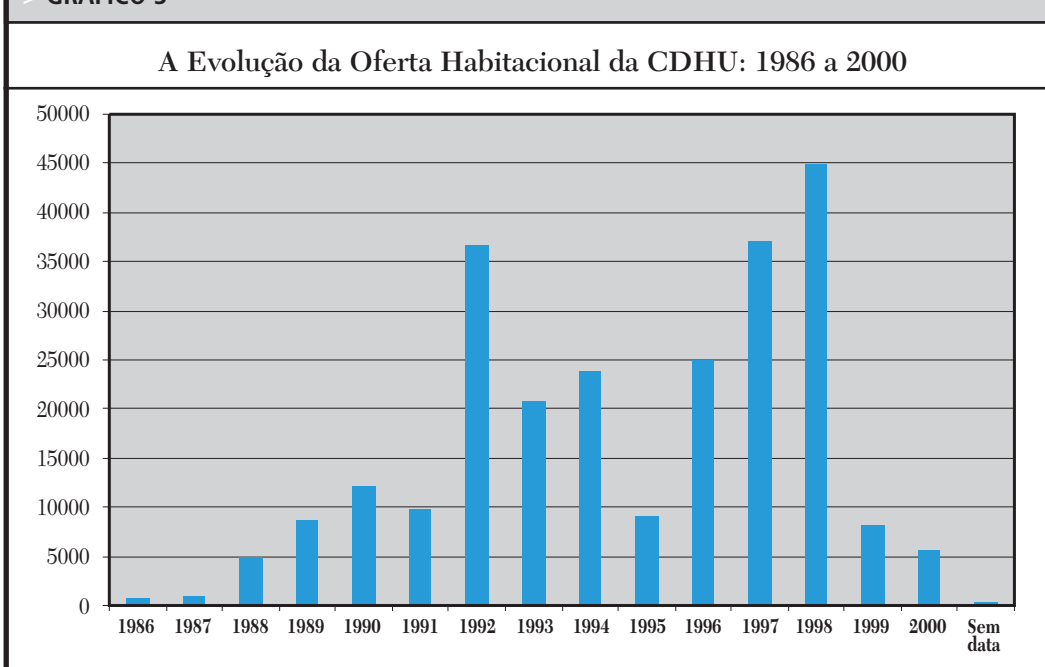
Seguem-se os dados descritos apresentados sob a forma de tabelas, gráficos e mapas apresentados no documento original.

&gt; TABELA 23

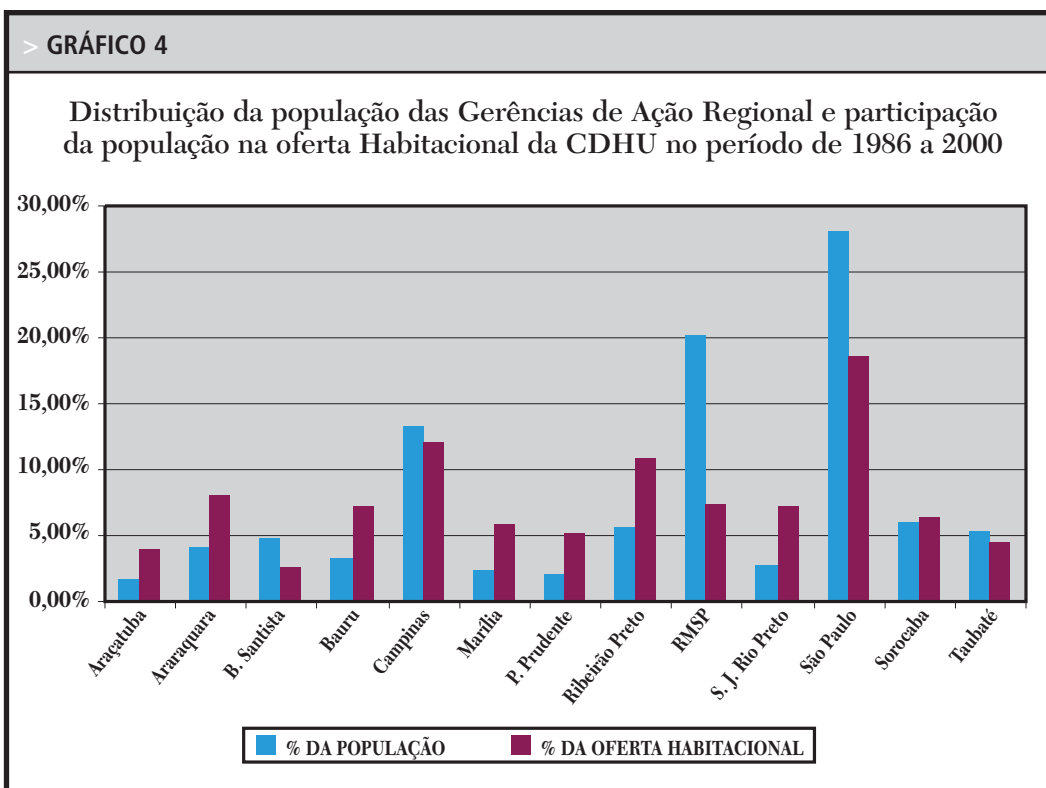
A Evolução da Oferta Habitacional da CDHU: 1986 a 2000					
Anos	Oferta no ano	Oferta acumulada	Municípios atendidos no ano	Municípios novos atendidos no ano	Municípios atendidos (cumulativo)
1986	791	791	12	12	12
1987	884	1.675	18	17	29
1988	4.964	6.639	54	51	80
1989	8.665	15.304	35	24	104
1990	12.164	27.468	83	52	156
1991	9.793	37.261	80	47	203
1992	36.702	73.963	196	111	314
1993	20.773	94.736	106	55	369
1994	23.881	118.617	101	32	401
1995	9.035	127.652	40	10	411
1996	24.985	152.637	103	21	432
1997	37.115	189.752	164	51	483
1998	44.900	234.652	115	29	512
1999	8.191	243.231	29	0	512
2000	5.629	248.470	51	12	519
S/data	253	248.723			

Fonte: CDHU. A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição 1986-2000. São Paulo: CDHU, fev 2001.

&gt; GRÁFICO 3



Fonte: CDHU. A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição 1986-2000. São Paulo: CDHU, fev 2001.



Fonte: CDHU. A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição 1986-2000. São Paulo: CDHU, fev 2001.

> TABELA 24

Distribuição da população das Gerências de Ação Regional e participação da população na oferta Habitacional da CDHU no período de 1986 a 2000

População em 2000 Gerência de Ação Regional	Participação na população total	Oferta de 1986 a 2000	Participação na oferta	
Araçatuba	655.616	1,76%	9.937	4,00%
Araraquara	1.543.621	4,18%	20.275	8,15%
B.Santista	1.755.698	4,75%	6.285	2,53%
Bauru	1.210.332	3,27%	18.046	7,26%
Campinas	4.936.550	13,36%	29.974	12,05%
Marília	887.164	2,40%	14.754	5,93%
P.Prudente	787.824	2,13%	12.711	5,11%
Ribeirão Preto	2.095.211	5,67%	26.989	10,85%
RMSP	7.427.345	20,10%	18.466	7,42%
S.J.Rio Preto	1.049.246	2,84%	17.884	7,19%
São Paulo	10.406.166	28,16%	46.365	18,64%
Sorocaba	2.212.923	5,99%	15.875	6,38%
Taubaté	1.989.692	5,39%	11.162	4,49%
TOTAL	36.957.388	100,00%	248.723	100,00%

Fonte: CDHU. A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição 1986-2000 . São Paulo: CDHU, fev 2001.



Figura 32 • Conjunto Habitacional Francisco Morato. Integra o programa SH4.

## IV. CONCLUSÃO

Da breve descrição dos programas da CDHU nos últimos vinte anos, podem-se extrair algumas conclusões. A caracterização geral da produção nos programas, vinculando a eficiência da política à execução dos projetos por empreiteiras, evidencia a forte vinculação da CDHU ao subsetor de edificações da indústria da construção civil e a opção por um desenho de política pública que privilegia a produção de unidades habitacionais em larga escala. A medida da eficiência e da eficácia da política é ainda o número de unidades habitacionais entregues – vide o ‘Placar da Habitação’ presente em várias publicações da Companhia e peças publicitárias e de divulgação de seus resultados.

A existência de programas alternativos também tem sido constante no desenvolvimento da empresa. Mais do que uma incubadora de projetos, a CDHU caracteriza-se por manter uma linha estável de programas, que permanecem os mesmos há duas décadas. Os programas alternativos raramente são promovidos à condição de política pública ou de projeto da Companhia – não se trata de tentar novas experiências, nem de gestionar novos modelos de produção. Ao que parece, a longa permanência de programas na condição de alternativos é uma tentativa da empresa de se distanciar de críticas ou pelo menos amenizá-las, oferecendo, quando questionada, um programa embrionário, estudos, uma alternativa a ser pensada. Excetuam-se dessa condição, evidentemente, os programas alternativos financiados por operações de crédito contratadas no exterior, como o PAC BID e o Programa Guarapiranga.

Nada mais simbólico do que a recente criação do Programa de Lote Social Urbanizado – Prolurb, criado através do Decreto Estadual 44.782/2000, que mostra ainda a filiação dos desenhos institucionais e programáticos da Companhia aos conteúdos desenvolvidos pelo BNH há mais de 30 anos. O Prolurb tem como motivação o diagnóstico de “que uma das formas de expansão urbana, notadamente quando impulsionada pela população de mais baixa renda, tem se dado através da ocupação desordenada de áreas, desprovidas de infra-estrutura básica, desconformes com as exigências sanitárias e ambientais e em desacordo com as normas de parcelamento do solo” e “que esta situação alarmante, agravada pelo alto índice de desemprego, está a exigir uma atuação conjunta e eficaz de todos os setores competentes e responsáveis, (...) para viabilizar a ocupação ordenada e regular do solo urbano (...) para atender a famílias carentes de moradia ou ocupantes de habitações subnormais, habitações situadas em áreas de risco ou em áreas de reserva legal”.

De acordo com a apresentação do Programa, “estabeleceu-se a meta de atendimento, num prazo de três anos, de 70 mil famílias (beneficiando cerca de 350 mil

peças) com renda de até 10 salários mínimos, ocupantes de submorádias, de habitações situadas em área de risco ou de preservação ambiental” a ser executada em três etapas, “a primeira dirigida a loteamentos promovidos por associações pró-moradia sem fins lucrativos, que tem como objeto as áreas disponíveis na Região Metropolitana de São Paulo; a segunda dirigida a loteamentos promovidos por prefeituras municipais de cidades com até 100.000 habitantes; a terceira, relativa a loteamentos de interesse social promovidos pela iniciativa privada”.

Inevitável a comparação do Prolurb com o Profilurb, Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados, que fez parte da chamada segunda geração de programas reformistas, surgido em 1975 na reavaliação das metas e resultados da política de habitação social atingidos pelo BNH até então. Caracterizava-se por um “programa clássico de tramas saneadas”<sup>15</sup>. O Profilurb era considerado uma operação complementar aos programas habitacionais do BNH e objetivava promover operações de crédito destinadas à aquisição e urbanização de áreas não ocupadas. Operava dentro da Carteira de Operações de Natureza Social (COS/BNH), tendo como agentes financeiros e promotores as COHABs. Em 1979, o Profilurb se desenvolveu através de modalidade denominada Compra de Empreendimentos Habitacionais, para agilizar a execução do Plano Nacional de Habitação e para que, junto com os lotes dotados de infra-estrutura, fossem construídas tipologias denominadas ‘embriões’.

É certo que os problemas diagnosticados pelos formuladores do Profilurb em 75 não são radicalmente diferentes dos enfrentados pelos formuladores do Prolurb. Mas o estudioso da área não pode deixar de notar a mudança no discurso, do “novo paradigma” ou da “nova era da habitação no Estado de São Paulo” e ver que objetivamente seu conteúdo programático é muito semelhante ao desenvolvido na fase reformista do BNH. Criado no início da crise do sistema, com o intuito de resgatar os propósitos de origem, nunca realizados, os programas reformistas do BNH não foram suficientes para evitar a fragmentação do sistema, aprofundando suas limitações estruturais. Passados quase trinta anos, a CDHU reedita o antigo formato, na linha de fomento de programas alternativos. Imune a transformações estruturais, a companhia paulista de habitação volta a apostar em reformas periféricas para a contenção da demanda, privilegiando, como em todo seu desenvolvimento, o aperfeiçoamento de seus programas e a manutenção da matriz de política habitacional que a orienta há quase meio século.

| <sup>15</sup> SACHS, Céline. *op.cit.*, p.155.

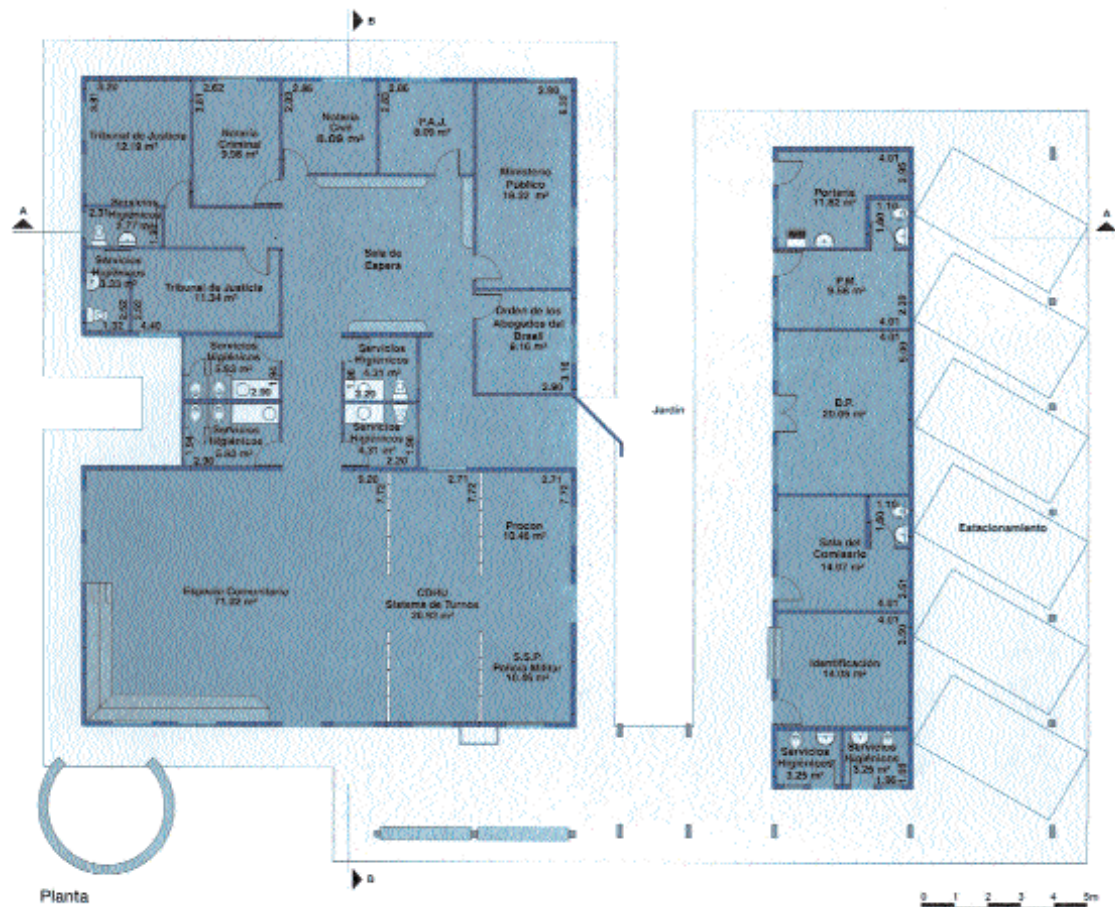
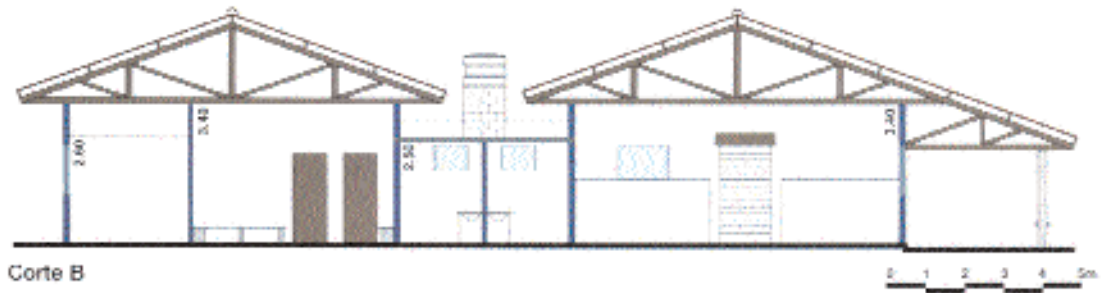
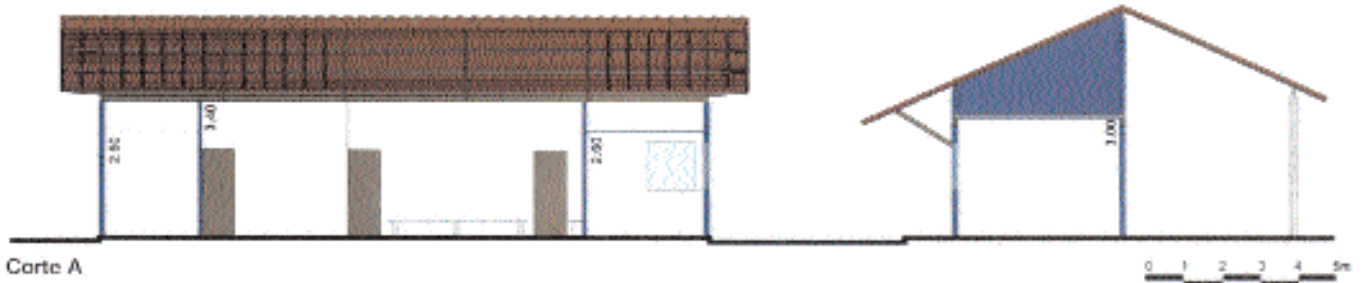


## **apêndice ao capítulo 5**

Tipologias de alguns projetos arquitetônicos  
mais utilizados pela CDHU

# Centro de Integração de Cidadania - CIC

Área de construção: 512.52m<sup>2</sup> (piso)



Fonte: São Paulo (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. Tipologias e Edificações. São Paulo, 1993.

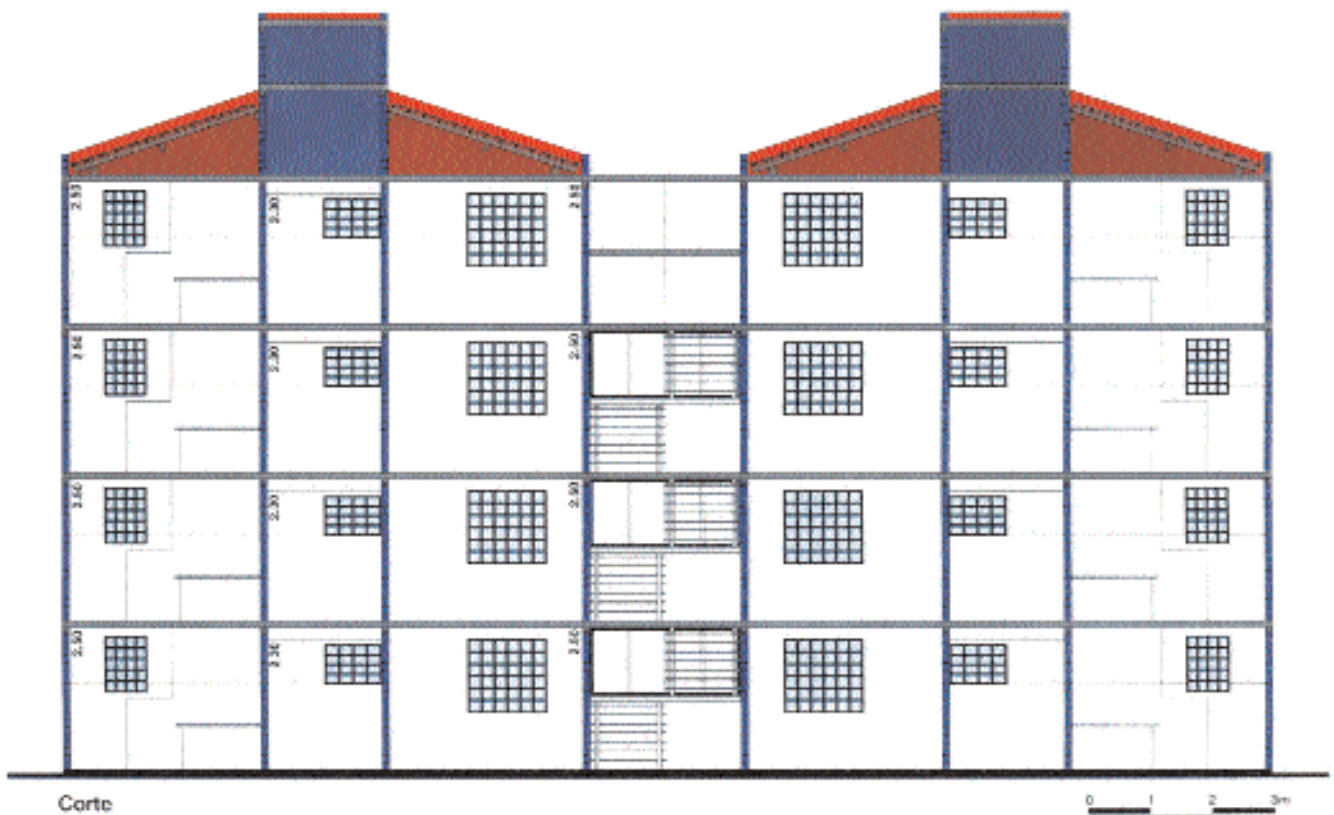
## Juta Tipologia C

(autoria: USINA - Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado)

Áreas de construção: 63.64m<sup>2</sup>

Áreas Útil: 56,07m<sup>2</sup>

(\*) por unidade



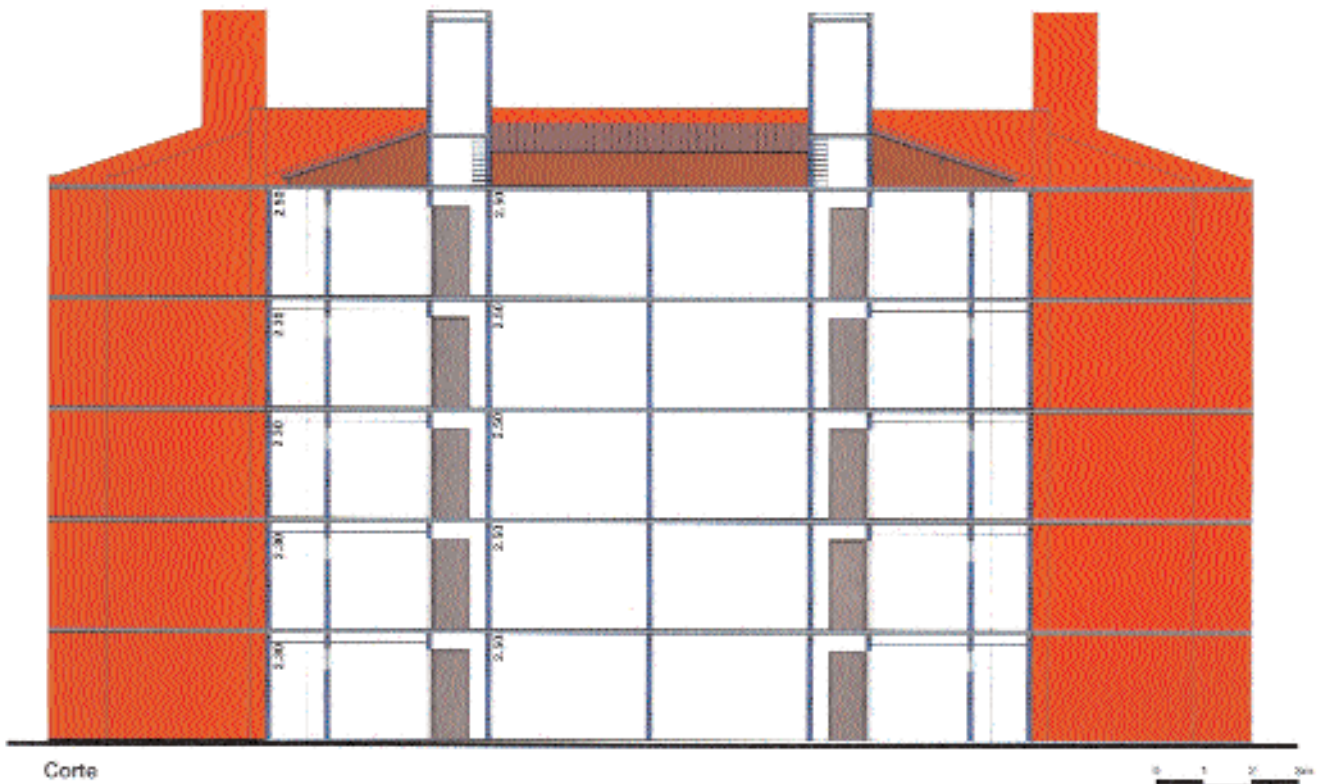
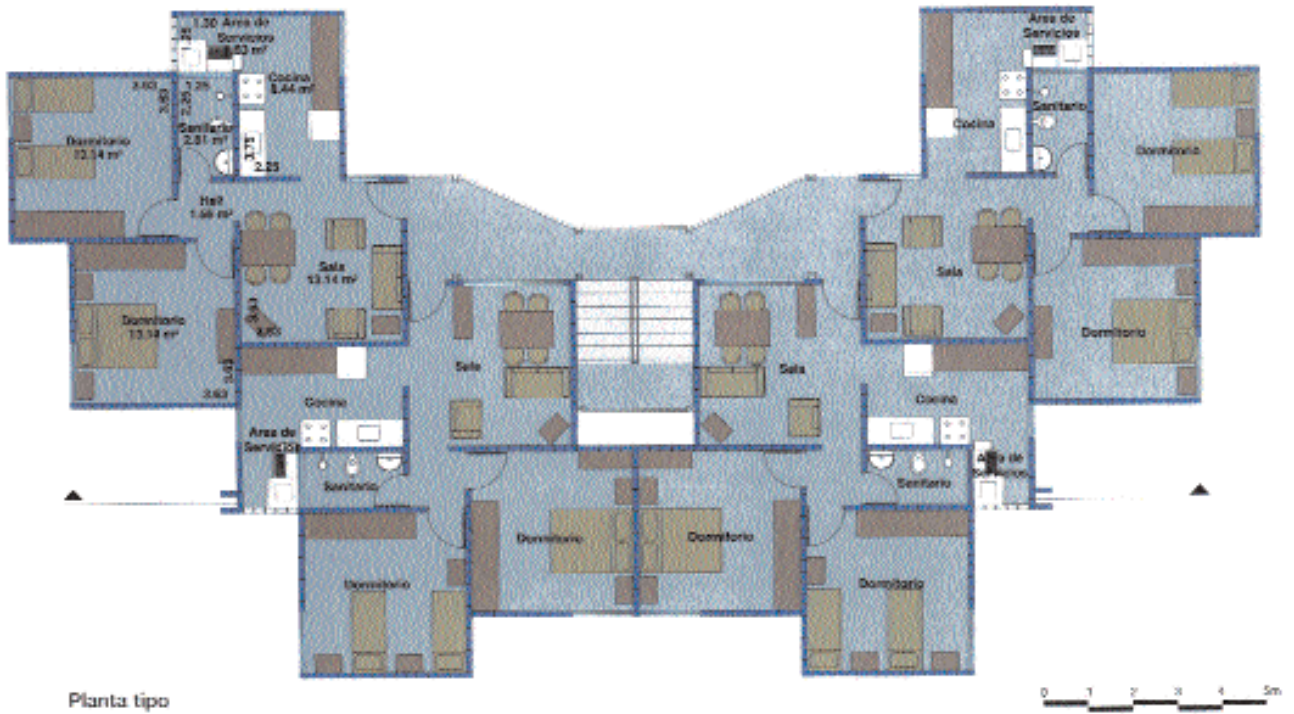
# Conjunto Habitacional Copromo - Piratininga

(autoria: USINA - Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado)

Áreas\* de construção: 72.69m<sup>2</sup>

Área Útil: 54.14m<sup>2</sup>

(\*) por unidade



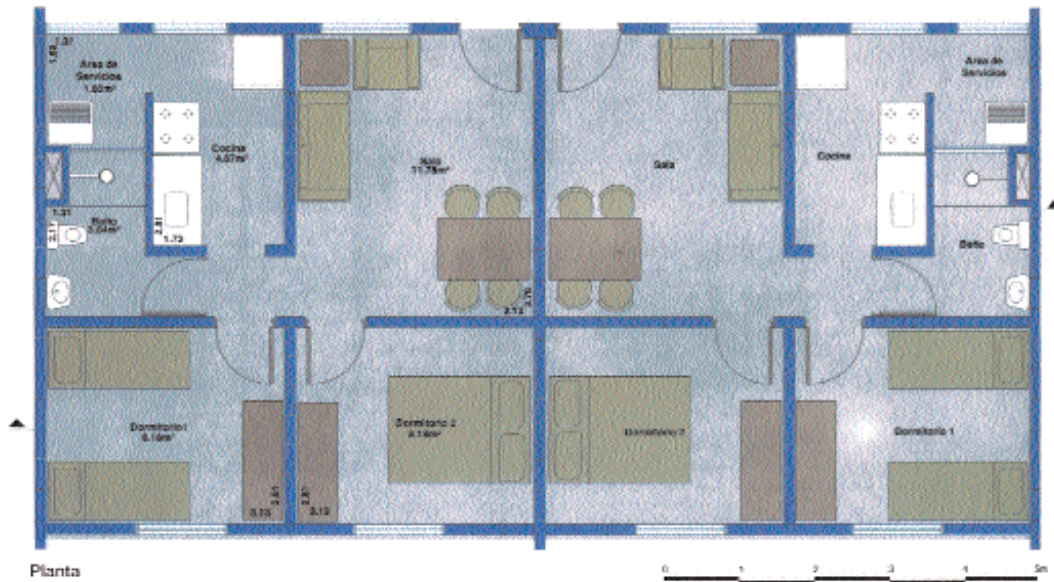
# Edifícios verticais isolados sobre pilotis

PI22F

Áreas\* de construção: 45.81m<sup>2</sup>

Área Útil: 37.81m<sup>2</sup>

(\*) por unidade

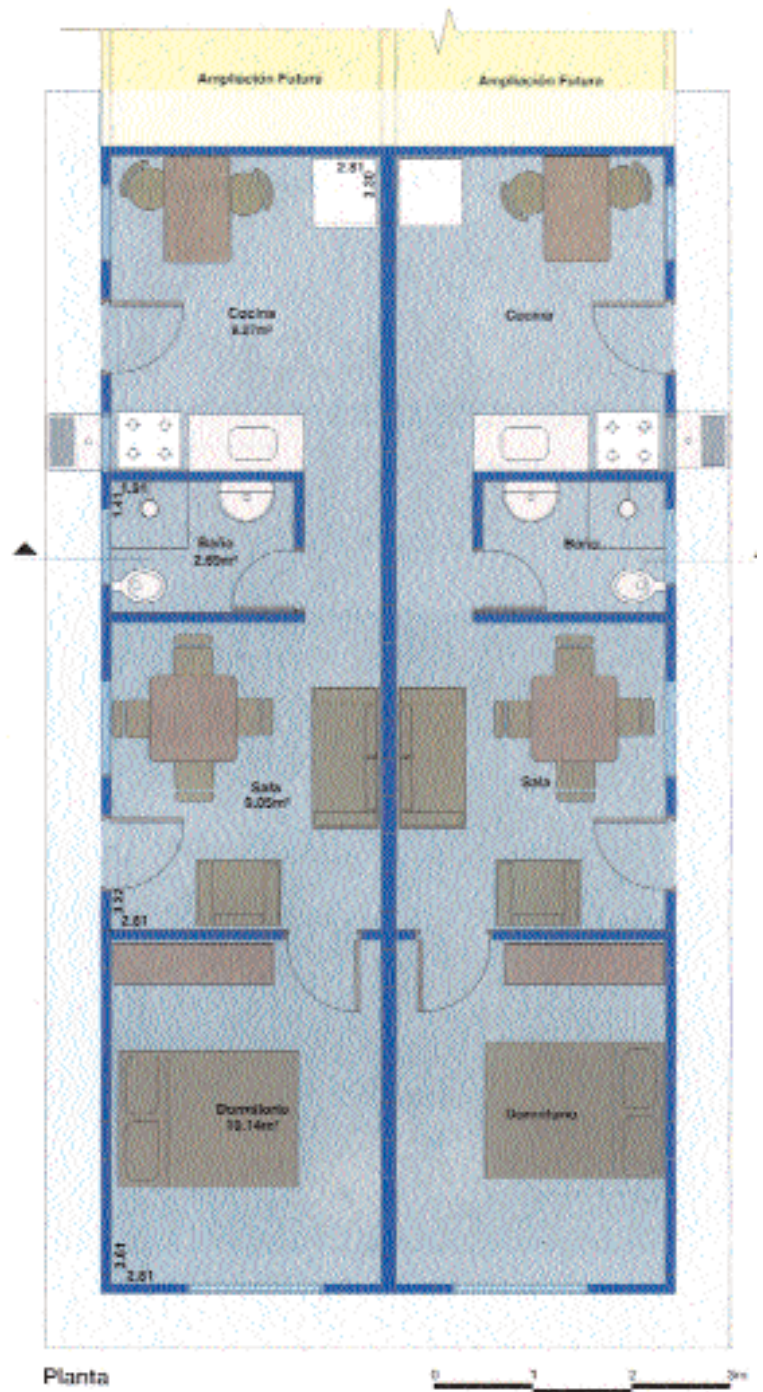
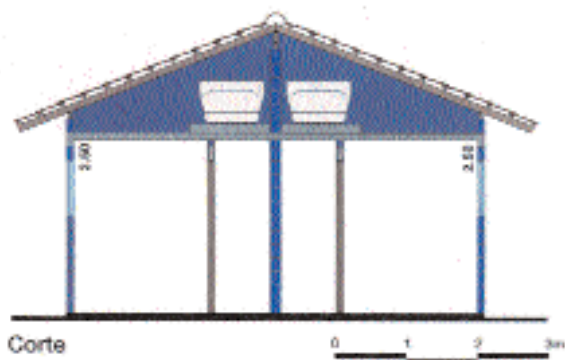


Fonte: São Paulo (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Tipologias e Edificações**. São Paulo, 1993.

# Casa de um piso com paredes em comum

TG12A

Áreas\* de construção: 35.61m<sup>2</sup>  
Área Útil: 32.44m<sup>2</sup>  
(\* ) por unidade



# Casa de um piso isolada

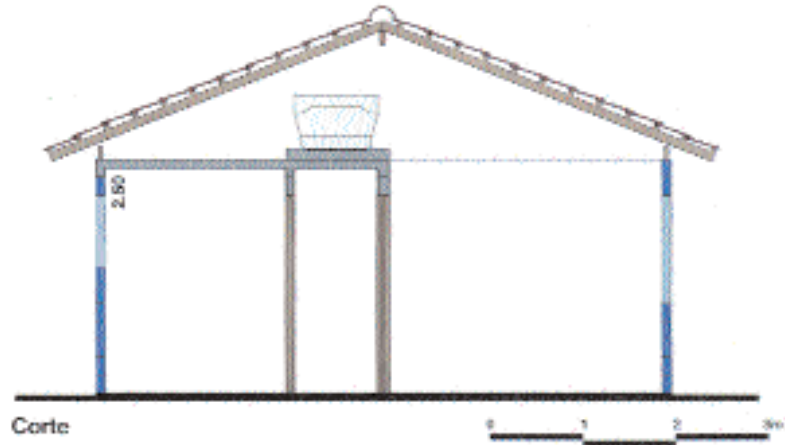
TI23-FMC

Área inicial de construção: 39.88m<sup>2</sup>

Área Útil: 36.20m<sup>2</sup>

Área final (com ampliação)  
de construção: 65.98m<sup>2</sup>

Área Útil: 36.20m<sup>2</sup>



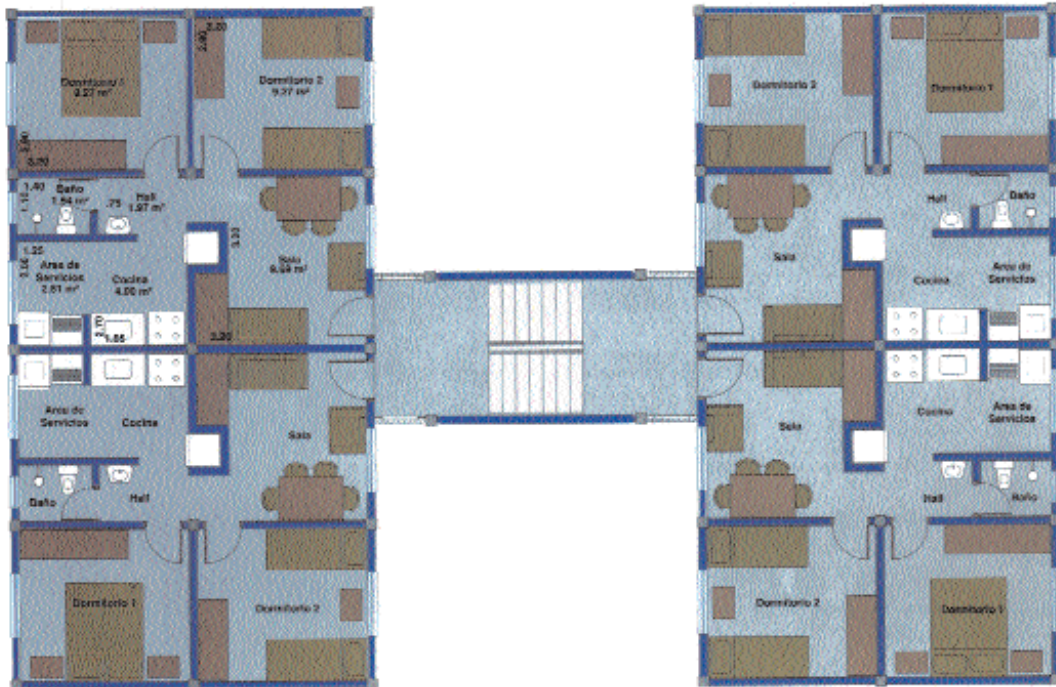
# Brasilândia B12

VI22J

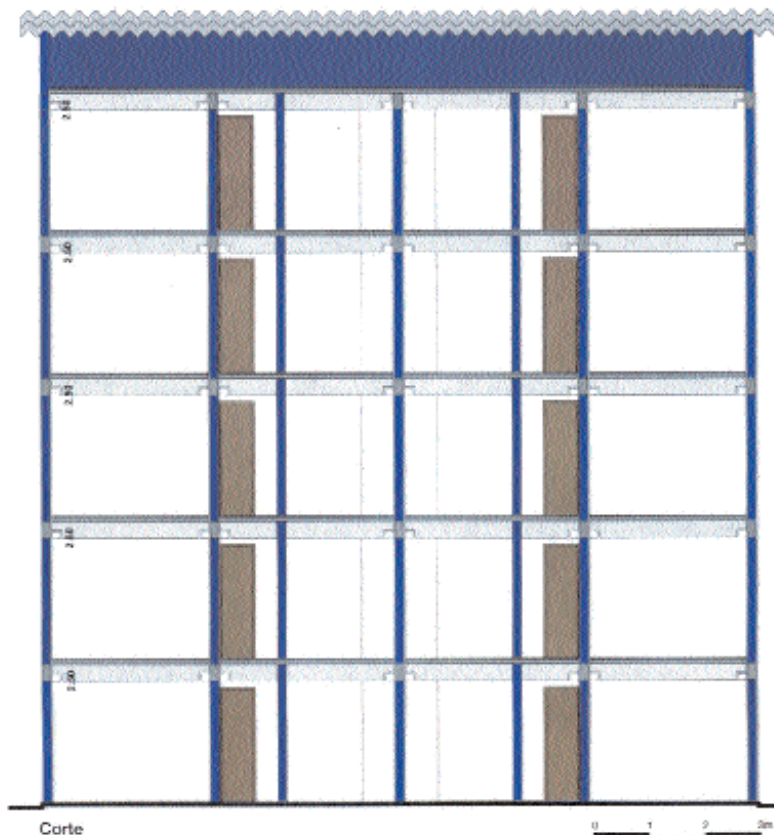
Áreas\* de construção: 42.54m<sup>2</sup>

Área Útil: 38.37m<sup>2</sup>

(\*) por unidade



Planta tipo



Corte

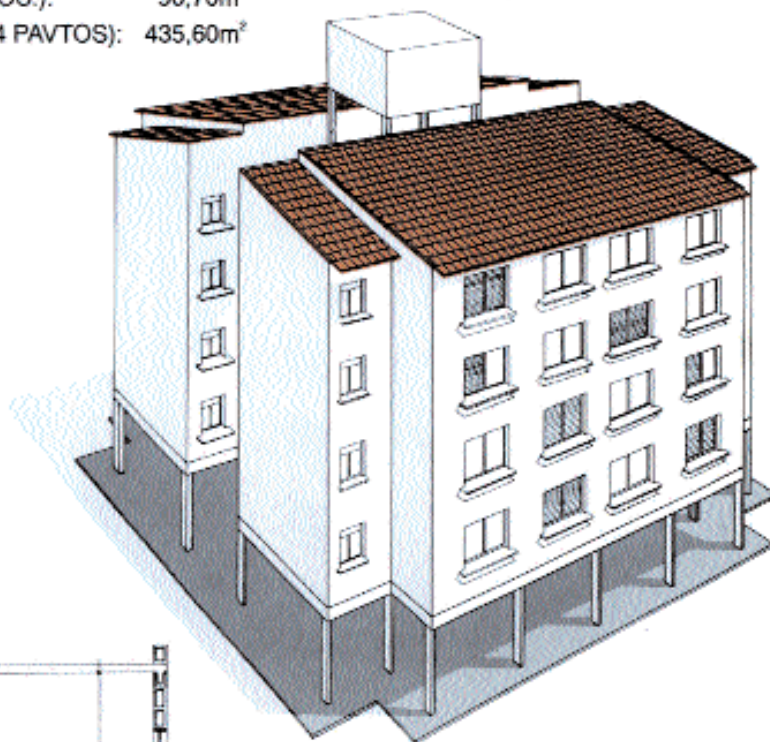




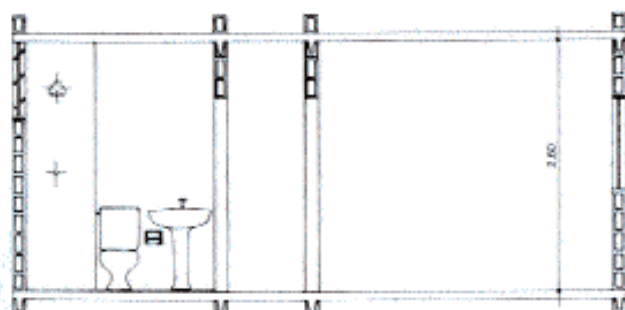
# PI22B

## UNIDADE VERTICAL SOBRE PILOTIS

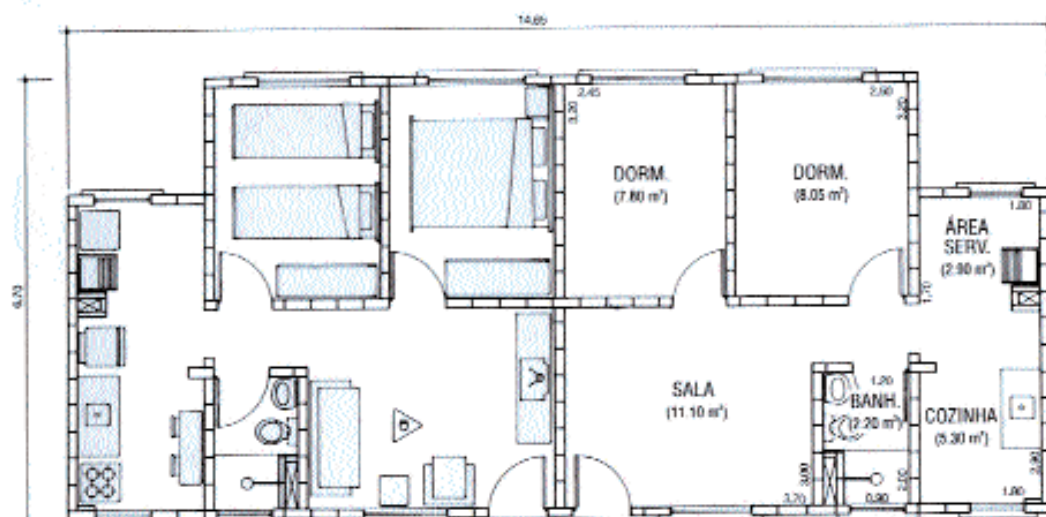
ÁREA ÚTIL POR APARTAMENTO:	38,65m <sup>2</sup>
ÁREA CONSTRUÍDA POR APTº:	45,35m <sup>2</sup>
ÁREA CONSTRUÍDA POR PAVTº (2 APTOS.):	90,70m <sup>2</sup>
ÁREA CONSTRUÍDA TOTAL (TÉRREO+4 PAVTOS):	435,60m <sup>2</sup>



ELEVAÇÃO EM PERSPECTIVA



CORTE

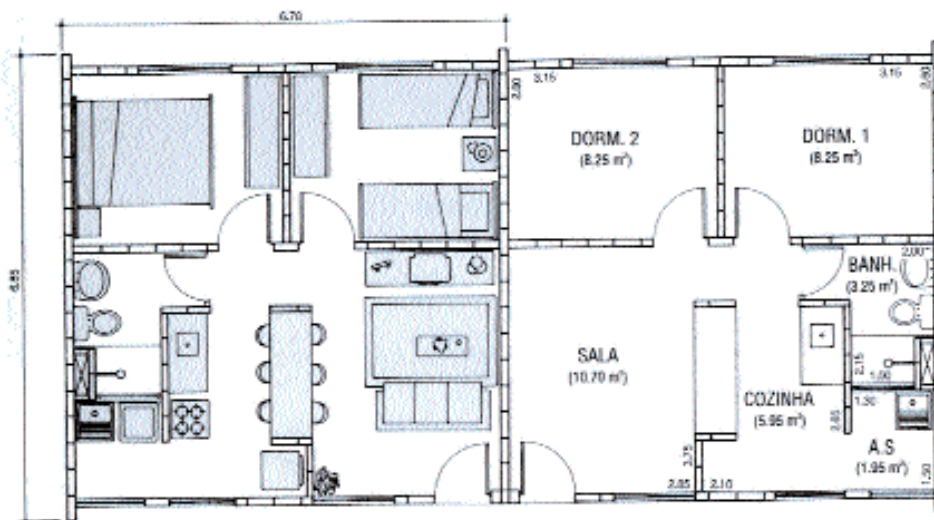


PLANTA TIPO

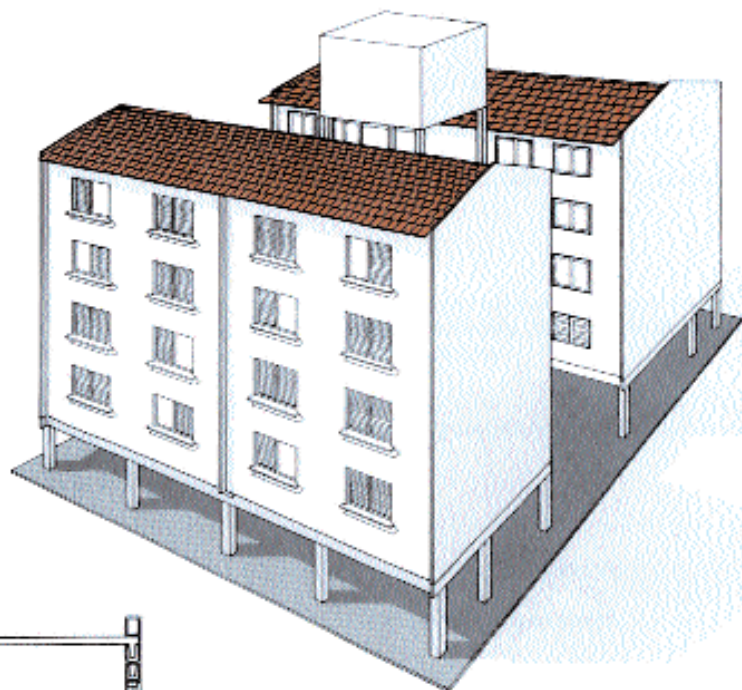
# PI22F

## UNIDADE VERTICAL SOBRE PILOTIS

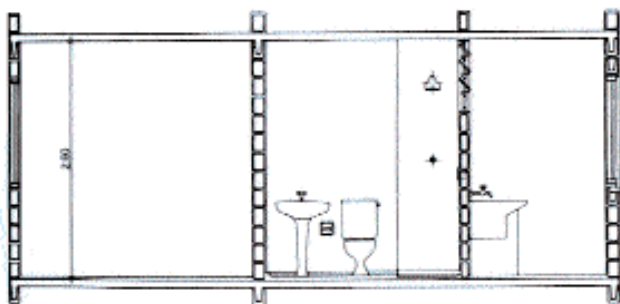
ÁREA ÚTIL POR APARTAMENTO:	37,80m <sup>2</sup>
ÁREA CONSTRUÍDA POR APTº:	45,45m <sup>2</sup>
ÁREA CONSTRUÍDA POR PAVTº (2 APTDS.):	90,90m <sup>2</sup>
ÁREA CONSTRUÍDA TOTAL (TÉRREO+4 PAVTOS):	454,60m <sup>2</sup>



PLANTA TIPO



ELEVAÇÃO EM PERSPECTIVA

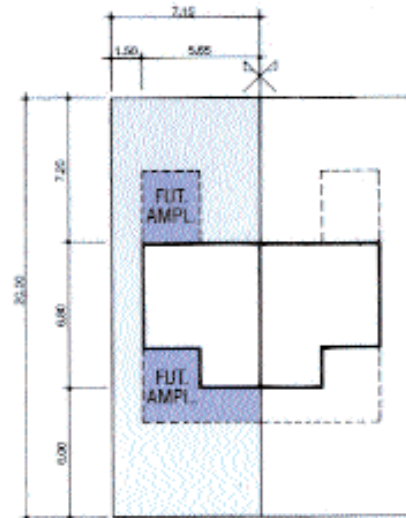


CORTE

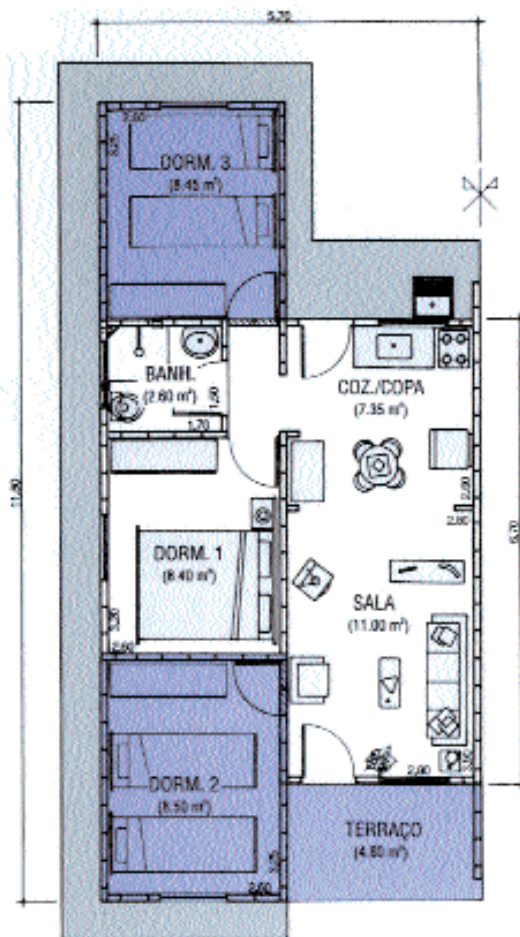
# TG13A

## UNIDADE TÉRREA GEMINADA

FRENTE MÍNIMA:	7,15m
PROFUNDIDADE MÍNIMA:	20,00m
LOTE MÍNIMO:	142,00m <sup>2</sup>
ÁREA INICIAL:	33,40m <sup>2</sup> (CONSTRUÇÃO)
	29,55m <sup>2</sup> (ÚTIL)
ÁREA FINAL:	52,80m <sup>2</sup> (CONSTRUÇÃO)
	46,80m <sup>2</sup> (ÚTIL)

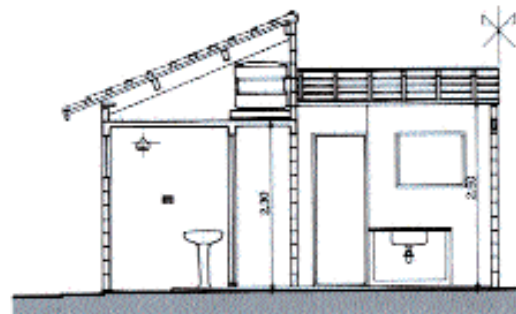


LOTE MÍNIMO

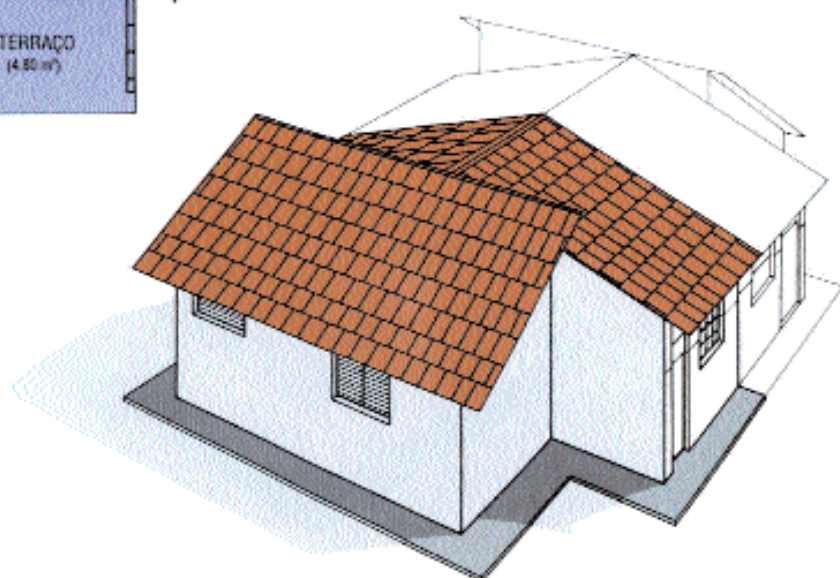


### PLANTA

■ FUTURA AMPLIAÇÃO



CORTE

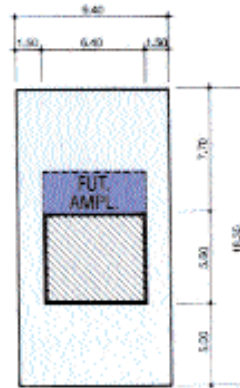


ELEVAÇÃO EM PERSPECTIVA

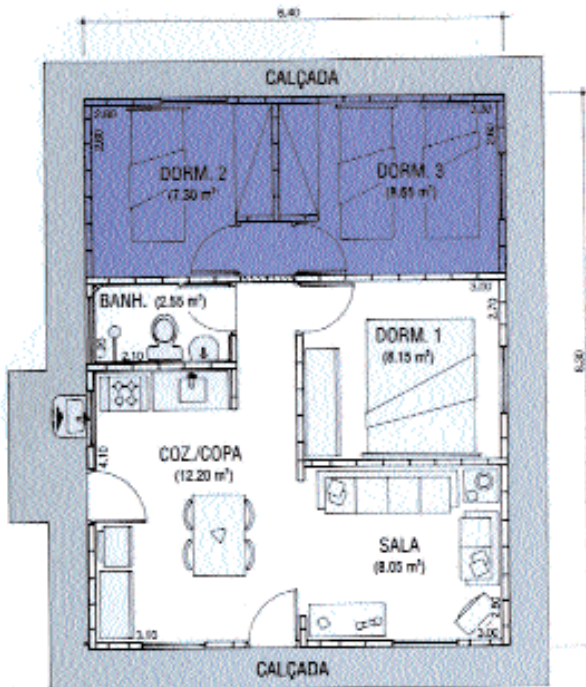
# TI13A

## UNIDADE TÉRREA ISOLADA

FRENTE MÍNIMA:	9,40m
PROFUNDIDADE MÍNIMA:	18,30m
LOTE MÍNIMO:	172,00m <sup>2</sup>
ÁREA INICIAL:	35,70m <sup>2</sup> (CONSTRUÇÃO)
	32,70m <sup>2</sup> (ÚTIL)
ÁREA FINAL:	53,00m <sup>2</sup> (CONSTRUÇÃO)
	48,60m <sup>2</sup> (ÚTIL)

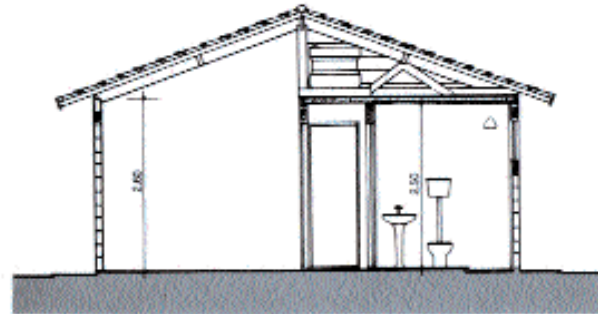


LOTE MÍNIMO



### PLANTA

■ FUTURA AMPLIAÇÃO



CORTE

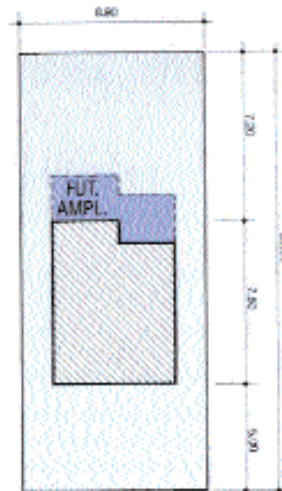


ELEVAÇÃO EM PERSPECTIVA

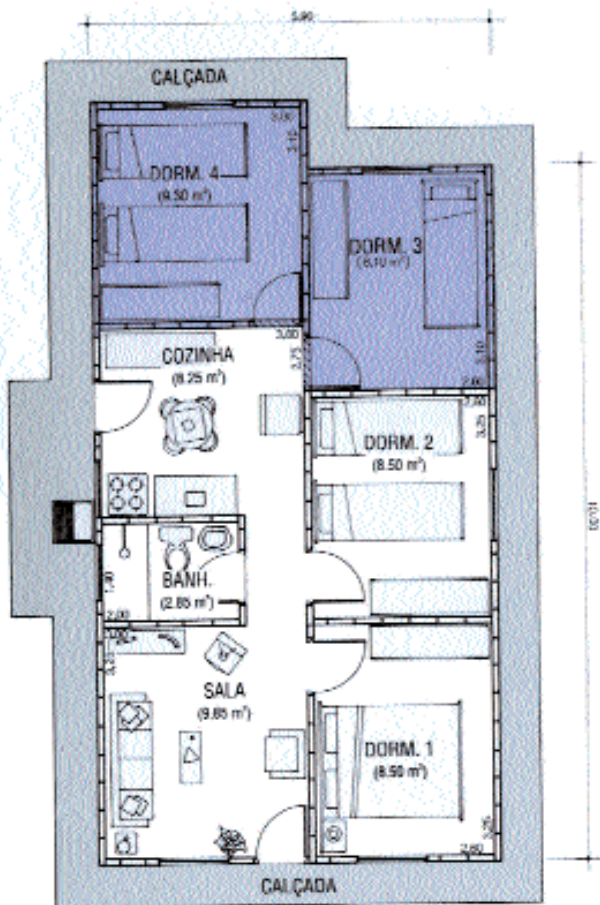
# TI24A

## UNIDADE TÉRREA ISOLADA

FRENTE MÍNIMA:	8,90m
PROFUNDIDADE MÍNIMA:	20,00m
LOTE MÍNIMO:	178,00m <sup>2</sup>
ÁREA INICIAL:	43,20m <sup>2</sup> (CONSTRUÇÃO)
	39,40m <sup>2</sup> (ÚTL.)
ÁREA FINAL:	61,45m <sup>2</sup> (CONSTRUÇÃO)
	56,90m <sup>2</sup> (ÚTL.)

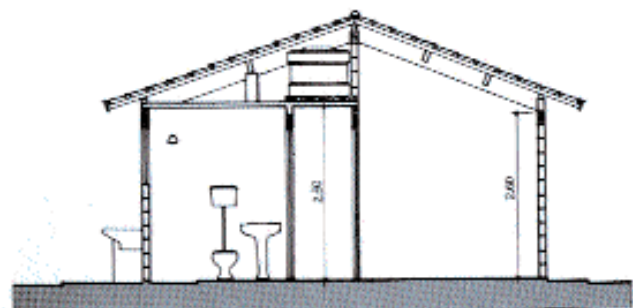


LOTE MÍNIMO

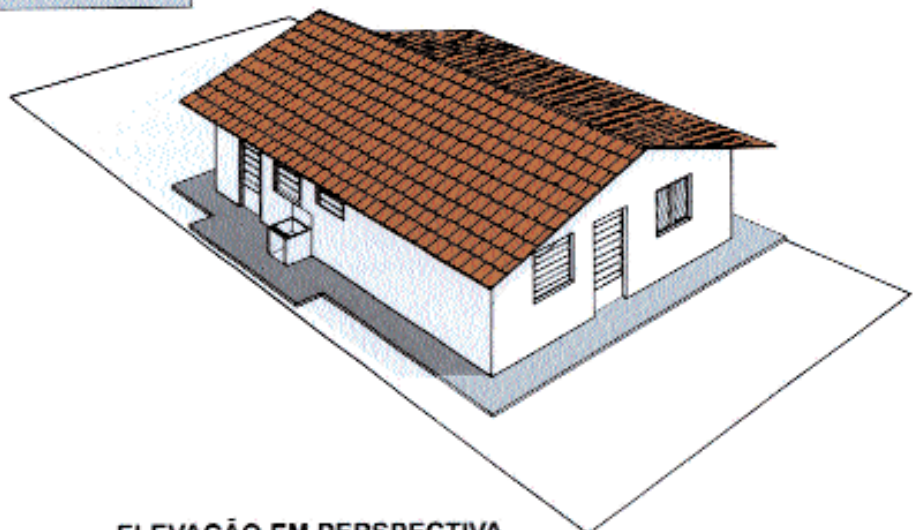


### PLANTA

FUTURA AMPLIAÇÃO



CORTE

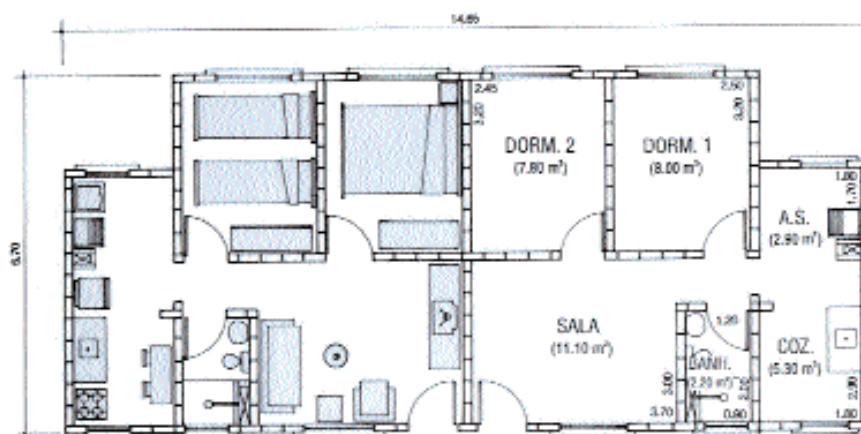


ELEVAÇÃO EM PERSPECTIVA

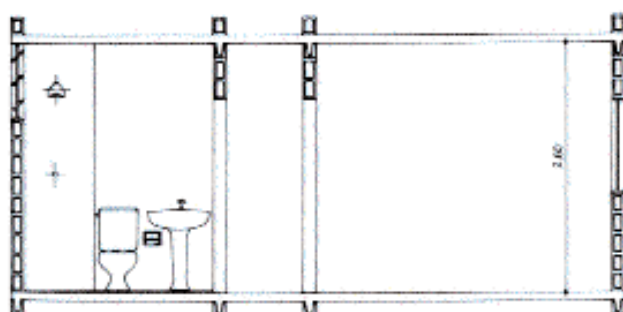
# VI22B

## UNIDADE VERTICAL

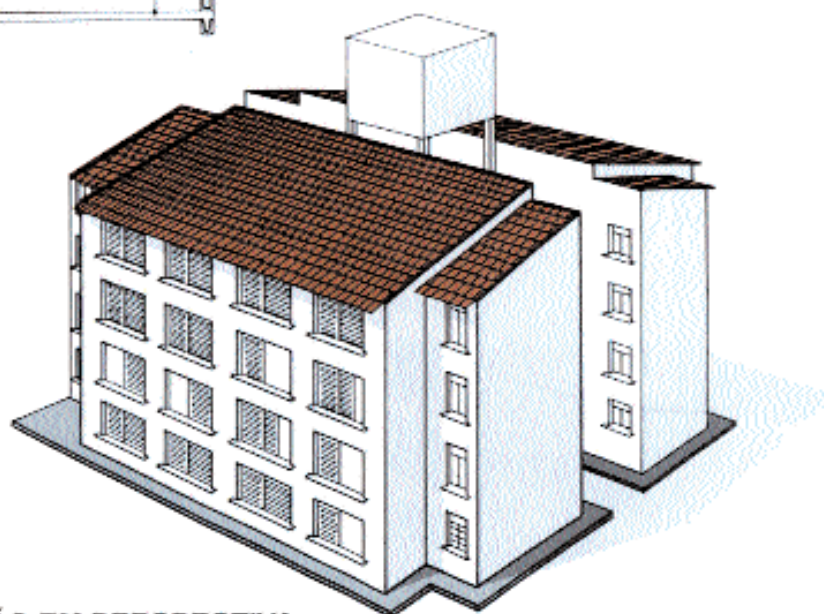
ÁREA ÚTIL POR APARTAMENTO:	38,45m <sup>2</sup>
ÁREA CONSTRUÍDA POR APT <sup>2</sup> :	45,35m <sup>2</sup>
ÁREA CONSTRUÍDA POR PAVT <sup>2</sup> (2 APTOS.):	90,70m <sup>2</sup>
ÁREA CONSTRUÍDA TOTAL (TÉRREO+3 PAVTOS):	362,90m <sup>2</sup>



PLANTA TIPO



CORTE

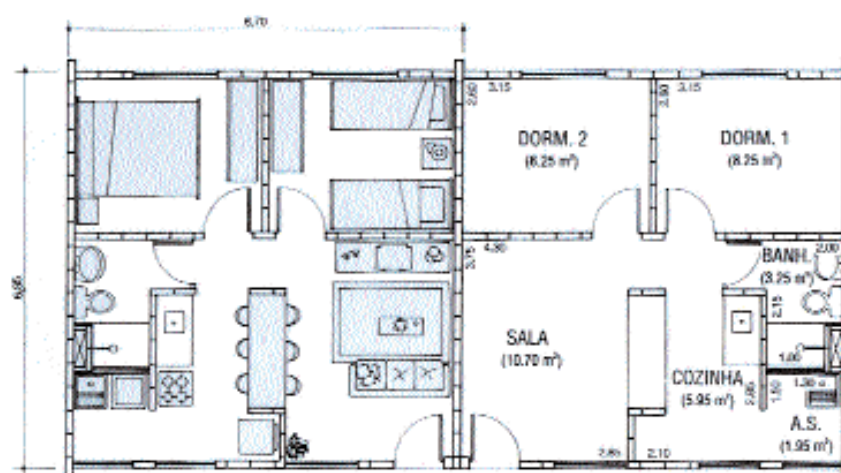


ELEVAÇÃO EM PERSPECTIVA

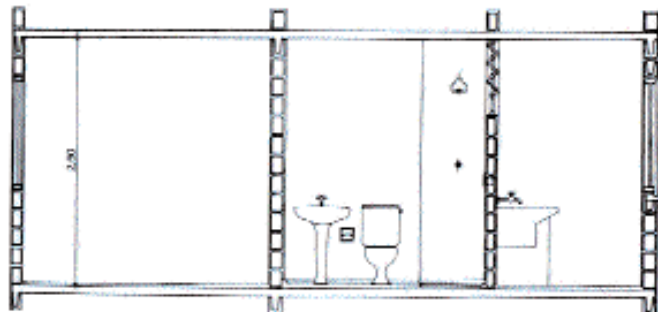
# VI22F

## UNIDADE VERTICAL

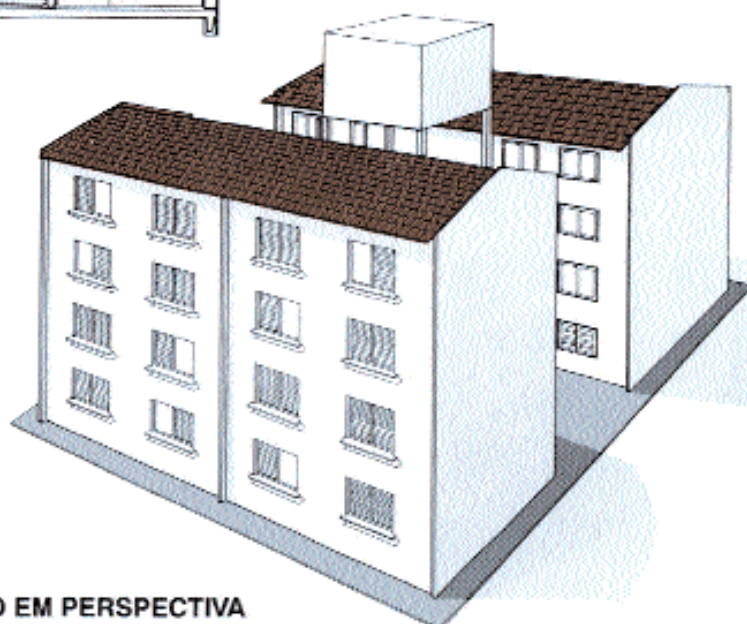
ÁREA ÚTIL POR APARTAMENTO:	37,80m <sup>2</sup>
ÁREA CONSTRUÍDA POR APT <sup>o</sup> :	45,45m <sup>2</sup>
ÁREA CONSTRUÍDA POR PAVT <sup>o</sup> (2 APTOS.):	90,90m <sup>2</sup>
ÁREA CONSTRUÍDA TOTAL (TÉRREO+3 PAVTOS):	363,60m <sup>2</sup>



PLANTA TIPO



CORTE



ELEVAÇÃO EM PERSPECTIVA

# Conclusão



“Ao transferir para a iniciativa privada todas as decisões sobre a localização e a construção das habitações que financia (...) o BNH tem gerado (...) uma cadeia de negociatas inescrupulosas. (...) A burla se inicia com a utilização de terrenos inadequados e mal localizados, prossegue na construção de edificações imprestáveis e se conclui com a venda da casa a quem não pode pagá-la, por preços frequentemente superiores ao valor do mercado. Por essa orientação que os governos federais imprimiram ao banco, ele se transformou num funil por meio do qual os recursos do FGTS (...) são drenados para o setor privado, para alimentar o mecanismo da acumulação e da concentração da renda. E, neste caso, pelo modo com que se verifica, a trajetória dos dinheiros é ainda mais atroz do que aquela das rendas que fluem da base para o topo da pirâmide da riqueza(...). Os capitais supostamente reservados para a casa popular fluem dos pequenos fundos de cada assalariado e vão se concentrar nas mãos dos ‘iniciadores’(...), sem gerar qualquer inversão socialmente significativa na economia”<sup>1</sup>.

De maneira contundente, assim Bollaffi avaliava a política habitacional do regime autoritário, calcada no modelo do SFH/BNH. Típica de um Estado capturado por interesses privados, a apropriação do fundo público destinado ao enfrentamento da questão habitacional era componente estrutural daquele modelo. Como política pública, dado o seu caráter concentrador de renda e o insucesso no atendimento da demanda mais carente, é inegável o insucesso do modelo em cumprir suas metas sociais. No entanto, do ponto de vista estrutural, o modelo SFH/BNH foi plenamente exitoso, constituindo-se em matriz da política habitacional no país dos últimos 40 anos.

Desde meados da década de 70, inúmeros estudos tiveram como intento uma avaliação crítica do modelo, apontando as vicissitudes da política e o distanciamento entre seus propósitos declarados e sua realização. As críticas mais radicais, porém, tiveram pouca repercussão prática, apesar de continuarem válidas e atuais.

Com a extinção do Banco Nacional de Habitação, na década de 80, houve completa desarticulação do modelo. É certo que se o Sistema Financeiro da Habitação, até por conta da vultosa quantia de contratos assinados e da carteira de mutuários sob suas regras, sobreviveu à crise do BNH e às reformas da década de 80, sua fragmentação jamais foi superada, patenteando-se a inexistência de um sistema nacional institucionalmente tão organizado desde então. A estrutura subjacente ao modelo, no entanto, permaneceu inalterada, garantindo a vitória da estratégia conservadora de reformas e da modernização excludente.

<sup>1</sup> BOLLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. **Ensaio de Opinião**, n. 2, Rio de Janeiro: Inúbia, 1975, p.55.

Acenando ao setor privado com recursos públicos voltados ao financiamento da construção de unidades habitacionais e assumindo o discurso da moradia como política social, a política de habitação que tem origem no modelo de 1964 nasce sob o signo do atendimento efetivo das reivindicações do capital e da apropriação simbólica das demandas dos trabalhadores. Este duplo aspecto, que amarra interesses distintos na questão habitacional, vai acompanhar toda a evolução da questão nos últimos 40 anos, permanecendo com vigor nas atuais políticas promovidas pelo Estado. Assim também em relação às políticas estaduais de habitação e à empresa responsável por sua execução no Estado de São Paulo, a CDHU.

Conforme desenvolvido nos capítulos anteriores, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano sempre foi uma empresa estreitamente relacionada com o modelo do SFH/BNH, seja na sua organização institucional, seja nos programas desenvolvidos. Historicamente, a empresa ganha maior expressão na articulação de sua estrutura com o Sistema Financeiro da Habitação, tornando-se importante agente promotor do SFH/BNH no Estado de São Paulo. Estruturada sob o paradigma daquele modelo, a companhia incorpora o seu *modus operandi*, reforçando os equívocos do sistema.

A fragmentação do sistema, com a extinção do BNH, não atingiu a Companhia de maneira decisiva. À crise do modelo centralizador do regime autoritário, o governo do Estado de São Paulo vai responder com a defesa da “descentralização” e da autonomização das políticas nos Estados e municípios. De modo que a maior autonomia financeira conquistada pelos Estados na Constituição da República vai possibilitar à CDHU a continuidade de seus programas e a execução da política de habitação, assumida pelo Estado.

No início dos anos 80, ainda com o arranjo institucional da CDH e em razão das teses de descentralização e participação, a política habitacional do Estado destoava do padrão geral do modelo SFH/BNH. É importante salientar, porém, que essa diferenciação durou pouco tempo, limitando-se ao período de reconfiguração de competências do federalismo brasileiro. A retomada da política nos parâmetros do BNH/SFH, em meados da década de 80, com a conquista da autonomia financeira do Estado, reforça o caráter circunstancial do tratamento da questão pelo governo Montoro. Reassumida a capacidade de financiamento da política, o governo do Estado de São Paulo vai retomá-la com vigor, dotando a CDHU de recursos e estrutura suficientes para a construção de milhares de unidades habitacionais em todo o Estado. De modo que, tendo em vista a demanda crescente dos movimentos de reivindicação e a possibilidade concreta de redinamizar o setor da construção civil, o Estado estrutura a Companhia, adotando um padrão de produção de unidades habitacionais em massa.

Todas as críticas apresentadas ao modelo do regime autoritário podem ser opostas à política habitacional estruturada pelo Estado: produção em massa, fazendo do número de unidades o critério de mensuração da eficiência da política; tratamento mercantil da questão habitacional, oferecendo poucas alternativas para os setores de menor renda; apropriação privada do fundo público pelas empreiteiras, que passam a viver do orçamento estatal; separação da questão habitacional da questão urbana, destacando a moradia dos outros problemas da cidade; apropriação simbólica do discurso, fazendo da nunca realizada universalização do direito um meio de legitimação do governo e cooptação política de movimentos organizados e prefeituras do interior. A reiteração dos equívocos do modelo anterior dão a clareza da filiação da política da CDHU, de modo que, mesmo com a desarticulação do sistema e com o novo pacto federativo, esta continuou operando como um agente do BNH, produtor de unidades habitacionais. Falhas do modelo anterior foram corrigidas, novos programas implementados. Tais mudanças, porém, não foram suficientes para alterar a estrutura da Companhia, que, permanecendo a mesma, deixa transparecer o modelo primitivo.

De certa forma, a reiteração daquele modelo pelo governo do Estado após a redemocratização não é de fato contraditória com o contexto sociopolítico dos últimos 20 anos. Originado de um pacto conservador, o consenso da Nova República reafirmou, em grande medida, os compromissos do Estado autoritário, mantendo estreita relação entre os negócios públicos e os interesses privados, como se apontou no primeiro capítulo.

Em meados da década de 90, o Partido da Social Democracia Brasileira assume o poder com um discurso de transcendência do pacto conservador da Nova República, propugnando a modernidade, a substituição do Estado patrimonialista burocratizado por um Estado gerencial, norteado pelo princípio da eficiência. No governo do Estado e na CDHU, a negação dos governos anteriores parecia indicar uma ruptura com a política até então desenvolvida.

Porém, conforme se observou, também a modernidade dos últimos anos se limitou a reformas marginais da política habitacional, reiterando a estrutura e os equívocos derivados. Visando à melhor adequação de meios e fins, valorizou-se a eficiência, dando ensejo a vários relatórios de adaptação da CDHU ao padrão de qualidade total em voga.

Ao consagrar a eficiência e limitar o combate às iniquidades ao aspecto formal da atuação da Companhia, ignorando os vícios enraizados na estrutura da política habitacional e que permaneceram imunes à transformação durante quase quatro décadas, o governo do Estado de São Paulo, no lugar de romper com os gover-

nos anteriores, conforme alardeado, acabou por exaurir a política modelada nas gestões Quércia e Fleury. Reiterando a vocação da empresa a uma política de produção em massa, a política executada pela Companhia, a despeito de programas de qualidade de materiais e do desenvolvimento de projetos alternativos, continuou a operar à semelhança de um agente do BNH, tentando equilibrar os interesses da indústria da construção civil com a demanda habitacional explosiva.

Importante constatar, no entanto, que, além dos interesses tradicionalmente observados, a política do governo de São Paulo passou a integrar novos agentes, valorizados pela política macroeconômica dos anos 90. A política de estabilização monetária executada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso teve como um dos seus eixos centrais a restrição da política fiscal, com a contenção de despesas e a produção de superávits primários necessários à satisfação dos credores financeiros do Estado. Na busca do equilíbrio entre receitas e despesas, o governo federal aprovou, no final de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que teve impacto determinante na execução dos orçamentos de Estados e municípios. Além disso, de modo a forçar a participação dos Estados e municípios no esforço fiscal do governo federal, foram repactuadas as dívidas dos entes da Federação, com vinculação expressiva de receitas para o pagamento das dívidas e obrigatoriedade de atenção à política fiscal do governo federal.

Em relação à política habitacional, tais decisões tiveram impacto significativo. Primeiro, porque a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao impor o equilíbrio fiscal como meta, limitou a execução de programas a fundo perdido e, por conseqüência, impediu a expansão de políticas de subsídio. Em segundo lugar, é importante destacar que, nos últimos anos, a CDHU mal executou seu orçamento, tendo fechado o ano de 2001 com quase 600 milhões de reais em caixa. Assim, nos últimos anos tem sido uma constante a execução a contento do orçamento fiscal do Estado, com a transferência de recursos a título de aumento de capital para a empresa, e a manutenção de grandes somas aplicadas no mercado financeiro.

A política de habitação, como ocorria no modelo primitivo, continua a comportar interesses outros que não o da provisão pública de habitação. Aos já tradicionais participantes do fundo público destacado à habitação juntam-se agora os interesses do mercado financeiro. Nota-se, portanto, que as críticas que Bollaffi fazia na década de 70 continuam amargamente atuais. A prometida modernidade dos últimos governos, antes de significar ruptura com o modelo anterior, representa um reforço de sua política.

Vinculados ao pacto conservador que modelou as políticas públicas dos últimos quarenta anos, os governos dos últimos períodos foram pródigos em discurso, na

construção de uma nova linguagem de legitimação e manutenção do *status quo*. No entanto, ao que indicam os documentos pesquisados, a CDHU continuou a construir seu padrão de qualidade em torno do número de unidades produzidas, sem atentar para a inserção da moradia no desenvolvimento urbano. Além disso, passou a ostentar índices de eficiência financeira, sustentando o sucesso de sua política pelo Placar da Habitação<sup>2</sup>. Sintomático da manutenção dos problemas, o referido placar oferece bem a dimensão do objeto da presente dissertação e a contradição que se sugere a título de conclusão: construída sobre o paradigma do modelo do regime autoritário, sem a ocorrência de rupturas estruturais, a CDHU, ao buscar a consagração do princípio da eficiência, parece realizar na prática os equívocos do passado, de maneira eficiente. A ponto de se mostrar eficiente na exata medida em que é o extremo oposto daquilo que a melhor literatura aponta como ideal.

<sup>2</sup> Ver página da Companhia no endereço eletrônico na rede mundial de computadores:  
<http://www.cdhu.sp.gov.br>.

## entrevistas realizadas

A coleta de dados primários e secundários sobre e da CDHU foi de crucial importância, conforme descrito anteriormente. A pesquisa foi intensa, permeada pelas entrevistas com técnicos e ex-dirigentes da Companhia, o que auxiliou, e muito, a busca de textos e documentos. O material coletado sobre a CDHU e os programas habitacionais desenvolvidos pela Companhia segue na Bibliografia.

Ao longo de todo o processo de pesquisa de campo, as entrevistas ocuparam um papel essencial. Por se tratarem de programas e políticas muito recentes, os agentes dessas mesmas políticas possuem, muitas vezes, uma breve análise do processo desenvolvido pelas políticas e seus programas. Assim, para além dos relatórios e documentos de gestão, as entrevistas trouxeram a dimensão de cada um dos programas, ajudando no balizamento e redefinições de rumo da pesquisa.

#### **EX E ATUAIS FUNCIONÁRIOS DA CDHU**

*Pedro Paulo Martoni Branco* (primeiro presidente da CDH,  
co-responsável pelo desenho institucional da Companhia)  
- 16 de outubro de 2000

*Helena Menna Barreto Silva* (Professora Doutora FAU-USP.  
Participou da Secretaria Executiva da Habitação no Governo Montoro.)  
- 03 de novembro de 2000

*Eduardo Trani* (Assessor da Presidência)  
- 01 de setembro de 2000

*Valentina Denizo* (Gerência de Planejamento Estratégico /  
Superintendência de Planejamento)  
- 06 de setembro de 2000

*Ivana Nasser* (Coordenadora de Núcleo de Custeio Administrativo /  
Gerência Financeira)  
- 25 de agosto de 2000

*Hildo de Barros* (Superintendente de Orçamento e Custos)  
- 06 de setembro de 2000

*Edson Marques* (Superintendência de Mutirão / Gerência de Mutirão)  
- 11 de setembro de 2000

*Márcio Freire Penteado* (Gerência de Desenvolvimento de Produtos /  
Superintendência de Projetos)

- 08, 09 e 10 de novembro de 2000.

*Mônica Bartié Rossi* (Coordenadoria de Programas / Superintendência  
de Planejamento Estratégico)

- 06 de setembro

*Berthelina Alves Costa* (Gerência de Informações e Apoio Fundiário /  
Superintendência de Terras)

- 20 de outubro de 2000

*Carlos Giaconi* (Superintendência de Obras)

- 24 de agosto de 2000

*Gilberto Di Capodarso Cara* (Gerência de Planejamento Estratégico)

- 24 de agosto de 2000

*Marilisa Targa* (Superintendente de Terras)

- 06 de setembro de 2000

## **ASSESSORIAS TÉCNICAS E MUTIRANTES**

### **MUTIRÃO COPROMO**

*Augusto* (Arquiteto, coordenador Assessoria Técnica TETO,  
responsável pela obra em mutirão COPROMO)

- 24 de novembro de 1999

*Hélio* (Engenheiro-residente na obra COPROMO,  
membro da Assessoria Técnica TETO)

- 04 de novembro de 1999

*Sra. Nilda* (presidente da Associação Comunitária na época  
da construção da obra)

- 04 de novembro de 1999

### **MUTIRÃO JUTA NOVA ESPERANÇA**

*Wagner Germano* (Arquiteto, coordenador Assessoria Técnica USINA,  
responsável pela obra em mutirão Juta Nova Esperança)

- novembro de 1999.



*Joana Barros* (Arquiteta-residente na obra Juta Nova Esperança, coordenadora Assessoria Técnica USINA, responsável pela obra em mutirão Juta Nova Esperança)

- 04 de dezembro de 1999.

*Sr. Leacir* (presidente da Associação Comunitária na época da construção da obra)

- 04 de dezembro de 1999

### **MUTIRÃO SANKO**

*Ana Cláudia Galleazo* (Arquiteta-residente na obra SANKO-Diadema, coordenadora Assessoria Técnica PASSO, responsável pela obra em mutirão SANKO-Diadema)

- 20 de outubro de 1999

*Dânia Brajato* (Arquiteta-residente na obra SANKO-Diadema, coordenadora Assessoria Técnica PASSO, responsável pela obra em mutirão SANKO-Diadema)

- 31 de outubro de 1999

*Sr. Ribamar* (presidente da Associação Comunitária na época da construção da obra)

- 31 de outubro de 1999

### **LIDERANÇAS POPULARES**

*Gutemberg Silva* (coordenador do Fórum dos Mutirões)

- 08 de novembro de 1999

*Evaniza Rodrigues* (coordenadora da União dos Movimentos de Moradia)

- 08 de novembro de 1999

# **bibliografia geral**

Utilizada e consultada

ABREU, Haroldo B.; LEITE, Márcia S.P. Mutirão: sobrevivência ou solução? **PROPOSTA**, Rio de Janeiro, FASE, n. 35, 1987. Mutirões Habitacionais, da casa à cidadania.

ALBUQUERQUE, Marcus Cintra. Habitação popular: avaliação e propostas de reformulação do Sistema Financeiro da Habitação. In: **Restruturação do Estado? Hipóteses a partir de um caso: a política nacional de habitação**. Campinas: UNICAMP/NEPP, 1991.

ALBUQUERQUE, Paulo P. Cooperativas de Trabalho, mudança das relações de produção?. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 12, n. 1, 1998.

ALTERNATIVAS Populares da Democracia: Brasil, Anos 80. Petrópolis: Vozes/CEDEC, 1982.

ANDRADE, Luís Aureliano, **Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política**. Estudos CEBRAP, São Paulo n. 18, p.117-148, out/dez 1976

ARANTES, Pedro. **Arquitetura Nova, Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigos aos mutirões**. São Paulo, 2000. Trabalho de Graduação - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo. In: ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (Orgs.) **Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo**. São Paulo: FUNDAP : FAPESP; Brasília: IPEA, 1998.

ARRETCHE, Marta. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem? **Espaço e Debates**, MCT/CNPq/FINEP, n. 39, 1996.

\_\_\_\_\_. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Espaço e Debates**, MCT/CNPq/FINEP, v. 10 , n. 31, p.21-36, 1990.

\_\_\_\_\_. Política Habitacional entre 1986 e 1994. In: ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente (Orgs.) **Descentralização das Políticas Sociais no Estado de São Paulo**. São Paulo: FUNDAP : FAPESP; Brasília: IPEA, 1998.

ARRETCHE, Marta T. S. - Aspectos Regionais dos Gastos com Habitação e Saneamento Básico. In: AFFONSO, Rui de Britto A.; SILVA, Pedro Luiz B. (orgs.) - **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

- \_\_\_\_ Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. In: AFFONSO, Rui de Britto A.; SILVA, Pedro Luiz B. (orgs.) - **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e Poder - Da fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- AZEVEDO, Sérgio de. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, Luiz César de Queirós. **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 73-104.
- \_\_\_\_ Planejamento, cidades e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, Eli; LOPES, José S.L.; PRANDI, Reginaldo (Orgs.). **O Brasil no rastro da crise**. São Paulo: ANPOCS/IPEA/HUCITEC, 1994.
- \_\_\_\_ Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: RIBEIRO, Luiz César de Queirós; AZEVEDO, Sérgio de. **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.
- \_\_\_\_ **Política de Habitação Popular: equívocos e mitos sobre a autoconstrução**. RAM - Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 36, n. 192, jul./set. 1989.
- \_\_\_\_ **Vinte e dois anos de Habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 1988.
- \_\_\_\_ **A política de habitação popular no capitalismo periférico; dilemas e perspectivas**. Livre-Docência em Ciência Política na FFCH da UFMG, Belo Horizonte, 1984.
- AZEVEDO, Sérgio de; PRATES, Antonio Augusto Pereira. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: Vértice/ANPOCS, 1991.
- BALL, Michael. Housing Analysis: Time for a Theoretical Refocus? **Housing Studies**, vol 1, n. 3, 1986.

—O desenvolvimento do capitalismo na provisão da habitação. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 36, p.11, 1992.

—O desenvolvimento do capitalismo na provisão da habitação. **Espaço e Debates** n° 36, 1992.

BISILLIAT-GARDET, Jeanne. **Mutirão, utopia e necessidade**. São Paulo: SMC/CNPq-ORSTOM, 1990.

BNH. **Avaliação de programas habitacionais de baixa renda**. Rio de Janeiro, 1978.

BNH. **BNH: Linhas de Financiamento**. Brasília: Coordenação de Comunicação, 1981.

BNH. **Projeto João de Barro - Seminário sobre mutirão: a participação popular na produção de habitações**. Brasília: Secretaria de Comunicação Social da Presidência do BNH, 1984.

BNH. **Projeto João de Barro - Um programa nacional de autoconstrução: Diretrizes**. Brasília: Secretaria de Comunicação Social da Presidência do BNH, 1984.

BNH. Secretaria de Comunicação Social. **Projeto João de Barro: um programa nacional de autoconstrução - diretrizes**. Rio de Janeiro, 1984.

BNH/AET/CEPAM. **Programas Habitacionais de baixa renda, relatório de avaliação dos programas dos trabalhos realizados e resultados alcançados**.

BOBROFF, Jacotte. Vers une intégration du Projet. In: BOBROFF, Jacotte (org.) **La gestion de projet dans la construction :enjeux, organisation, methodes et metiers: actes**. Paris : Presses de L'ecole Nationale des Ponts et Chaussees, 1993.

BOLAFFI, Gabriel. **A casa das ilusões perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação**. São Paulo: Brasiliense/CEBRAP, 1977.

—**Aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de Habitação**. São Paulo, sd. 145p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

\_\_\_\_ Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. **Ensaio de Opinião**, n.02, Rio de Janeiro: Inúbia, 1975, p.55.

\_\_\_\_ Os mitos sobre o problema da habitação. **Espaço e Debates**, v. 6, n.17, p. 24-31.

BONDUKI, Nabil. **Construindo territórios de utopia: a luta pela gestão popular em projetos habitacionais**. São Paulo, 1986. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

\_\_\_\_ **Habitação e Autogestão - construindo territórios de utopia**. São Paulo: FASE, 1992.

\_\_\_\_ O novo papel do município na questão da habitação. **Revista Proposta**, São Paulo, FASE, n. 77, 1998.

\_\_\_\_ **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.

BONDUKI, Nabil; ANDRADE, Carlos R. M.; ROSSETO, Rossella. **Arquitetura e Habitação Social em São Paulo 1989-1992**. São Carlos: USP, 1993.

BOTTOMORE, Tom (ed.). **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

BOSCHI, R. R. (ed.). **Movimentos Coletivos no Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

BOSCHI, Renato R.; VALLADARES, Lícia P. Problemas teóricos na análise de movimentos sociais: comunidade, ação coletiva e o papel do Estado. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 8, 1983.

BOYER, Robert. Productivité et emploi dans le BTP. In: **LE TRAVAIL EN CHANTIERS, Actes du Colloque, 16 et 17 nov. 1983**. Paris: Plan Construction et Habitat, 1985.

BRANCO, Pedro Paulo M. Habitação Popular e governo democrático. **São Paulo em perspectiva**. v. 1, n. 3, set./out. 1985.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. **Reformulação, Relatório final do Grupo de Trabalho SFH**. Brasília, 1986.

- \_\_\_\_ Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.
- \_\_\_\_ Ministério da Ação Social/SNH/DAP. **Relatório Gerencial de Acompanhamento e Controle dos Programas Habitacionais PAIH/PEP/PRO-HAP/Cooperativas**. Brasília: MAS, 1992.
- BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e Capital Monopolista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo S. (orgs.). **BRASIL: um século de transformações**. São Paulo: Cia das Letras, 2001. p. 222-259.
- BUBER, Martin. **O Socialismo Utópico**. São Paulo: Perspectiva, 1971.
- BURGUESS, Rod. Self-Help Housing Advocacy: a curious form of radicalism. A critique of the Work of John F.C.Turner. In: WARD, Peter M. (ed.) **Self-Help Housing, a critique**. London: Mansell Publishing Limited/Alexandrine Press, 1982.
- CAMPAGNAC, Elisabeth. **Les Grands Groupes de la construction: de nouveaux acteurs urbains?** Paris: L'Harmattan, 1992.
- CAMPAGNAC, Elisabeth. (org.) **Approches de la productivite et methodes d'organisation dans les grandes entreprises de la construction**. Paris : Certes/Plan Construction et Architecture, 1990.
- CAMPINOS, M. D. La 'rationalisation' du travail dans le BTP. In: **LE TRAVAIL EN CHANTIERS, Actes du Colloque, 16 et 17 nov. 1983**. Paris: Plan Construction et Habitat, 1985.
- CARDOSO, Luis Reinaldo A. **Construção habitacional por mutirão** – Caracterização, gerenciamento e custos. São Paulo, 1993, 202p. Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo.
- CARDOSO, R. L.; SACHS, C. Brésil: la démocratie venue d'en bas. **Autogestions**, Paris, n. 22, p. 17-29, 1985.
- CARLSON, Eric et al. **Habitação nos países em desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais, 1967 (Cadernos do CENPHA, 2).

- CARVALHO, Sonia N. e BRANCO SOBRINHO, Álvaro M. Notas sobre as tendências recentes da Política Nacional de Habitação Popular (versão preliminar). In: Congresso Nacional dos Sociólogos, Câmara Técnica 'Habitação'. agosto de 1992, mimeo.
- CASTELLS, Manuel. **Estructura de Classes y Política Urbana en América Latina**. Buenos Aires, 1974.
- CASTRO, Nadya; GUIMARÃES, Antônio. Além de Braverman, depois de Burawoy: novas vertentes analíticas na Sociologia do Trabalho, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 17, 1991.
- CHERKEZIAN, Henry; BOLAFFI, Gabriel. Os caminhos do mal-estar social: habitação e urbanismo no Brasil. **Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, n. 50, 1998.
- COHAB-Bauru. **Algumas considerações sobre a experiência da COHAB Bauru em projetos de mutirão**. Bauru, 1987.
- COHAB-SP. **Relatório do Projeto Mutirão Melhoria**. São Paulo, 1980.
- COHAB-SP. **Experiência piloto da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo**.
- COHAB-MS. **Construção de moradias por ajuda-mútua: experiências no estado do Mato Grosso do Sul**: experiência no município de Anastácio, 1986.
- COMARU, Francisco de Assis. **Intervenção Habitacional em Cortiço na Cidade de São Paulo**: o Mutirão Celso Garcia. São Paulo, 1998. Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo.
- CONSTRUCCIÓN de vivienda mediante auto-ajuda. Curso de Entrenamiento. Lima, CRYRZA-AID, 1973.
- CORIAT, Benjamin. **L'Atelier et le Chronomètre**. Paris: Christian Bourgois Editeur, 1979.
- \_\_\_\_\_. Le procès de travail de type "chantier" et sa rationalisation. In: **LE TRAVAIL EN CHANTIERS, Actes du Colloque, 16 et 17 nov. 1983**. Paris: Plan Construction et Habitat, 1985.



DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (orgs.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

DURHAM, Eunice R. **Movimentos Sociais, a construção da cidadania**. Novos Estudos CEBRAP.

EMPLASA. **Estudo de viabilização de experiências de construção de moradias econômicas**. São Paulo, 1976.

EN-HAP. Capacitação para autoconstrução, uma experiência de treinamento em apoio ao Programa Nacional de Autoconstrução do BNH. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE AUTOCONSTRUÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL, 1986, Curitiba. Curitiba: BNH, 1986.

FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Economia e Sociedade – Revista do Instituto de Economia da Unicamp**. v.13, dez 1999, p. 156.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. 10. ed. São Paulo: Globo, 1995. v. 2.

FARAH, Marta F.S. **Estado, previdência social e habitação**. São Paulo, 1983. Dissertação (Mestrado) - FFLCH, Universidade de São Paulo. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. **Processo de trabalho na construção habitacional: tradição e mudança**. São Paulo: FAPESP/Annablume, 1996.

\_\_\_\_\_. Público e privado na provisão de habitações nos países centrais. **Espaço e Debates**, MCT/CNPq/FINEP, n. 31, 1990.

FARAH, Marta S. **Tecnologia, processo de trabalho e construção habitacional**. São Paulo, 1992. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

FARIA, Aparecido de; NAKANO, Marilena. Empresas Autogestionárias, uma alternativa diante do desemprego. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 4, 1997.

FASE-SP. **O que é autogestão**. São Paulo, 1994.

- FELICÍSSIMO, José Roberto. **Ajuda-mútua em habitação: elementos conceituais e análise de alguns processos de articulação**. São Paulo: URPLAN, 1976.
- FELIPE, Joel Pereira. **Mutirão e Autogestão no Jd. São Francisco (1989-1992): movimento de moradia, lugar do arquiteto**. São Carlos, 1997. Dissertação (Mestrado) - Depto. de Arquitetura da EESC, Universidade de São Paulo, 1997.
- FERREIRA, Francisco Whitaker. A participação revisitada. **Espaço e Debates**, São Paulo, 1984.
- FERRO, Sérgio. **O Canteiro e o Desenho**. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- FIGUEIREDO, Marcus; FIGUEIREDO, Argelina M. C. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. São Paulo: IDESP, 1986.
- FINEP-GAP. **Habitação Popular, inventário da ação governamental – Complementação: 1984-1986**. Rio de Janeiro: FINEP, 1988.
- Habitação Popular, inventário da ação governamental**. Rio de Janeiro: FINEP, 1985.
- FIX, Mariana. **Parceiros da Exclusão: duas histórias da construção de uma ‘nova cidade’ em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo: Boitempo, 2001.
- FLEURY, Afonso; VARGAS, Nilton. **Organização do Trabalho: uma abordagem interdisciplinar**. São Paulo: Atlas, 1983.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Econômicos e Regionais **Avaliação do Programa de Erradicação de Sub Habitação - PROMORAR: relatório conclusivo**. Belo Horizonte, 1990.
- \_\_\_\_\_. **Avaliação do PROFILURB no Brasil, resumo**. São Paulo: BNH/DEPEA, 1982.
- \_\_\_\_\_. **Déficit habitacional no Brasil**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento/SEPURB, 1995.

GOHN, Maria da Glória. **Os Sem-Terra, ONGs e Cidadania**. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_**Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

GRANDI, Sônia L. **Desenvolvimento da indústria da construção no Brasil: mobilização e acumulação do capital e da força de trabalho**. São Paulo, 1985. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

GHOUBAR, Khaled. **Alguns indicadores econômicos e funcionais de habitações unifamiliares auto-construídas em bairros periféricos de São Paulo, 1994**. São Paulo: NUTAU/FAU-USP, 1995.

\_\_\_\_\_**Custos de projetos em auto-construção**. São Paulo: POLI-USP/POLI-TORIN, 1996.

GIAMUSSO, Salvador E. **Orçamento e custos na construção civil**. São Paulo: Pini, 1991.

GOLDMAN, Pedrinho. **Introdução ao planejamento e controle de custos na construção civil**. São Paulo: Pini, 1986.

GUILLERM, Alain; BOURDET, Yvon. **Autogestão: uma mudança radical**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

HARMS, Hans. Historical Perspectives on the Practice and Purpose of Self-Help Housing. In: WARD, Peter M. (ed.) **Self-Help Housing, a critique**. London: Mansell Publishing Limited/Alexandrine Press, 1982.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço e Debates**.

IANNI, Octavio. A Política mudou de lugar. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação SEADE, v. 3, n. 11, jul./set., 1997.

INSTITUTO JOAQUIM NABUCO. **Avaliação de programas habitacionais de baixa renda: região metropolitana de Recife**. Recife: BNH, 1979.

- IPT. **Experiência de Auto-ajuda e Ajuda Mútua, relatório de pesquisa.** Projeto de Autoconstrução João Paulo II, PROAFA.
- IUPERJ. **Análise comparativa de pesquisa de avaliação de programas habitacionais de baixa renda.** Rio de Janeiro: BNH, 1980.
- JACOBI, Pedro. Movimentos Sociais Urbanos no Brasil: Reflexão sobre a Literatura nos anos 70 e 80. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 23, 1987.
- \_\_\_\_\_. Atores sociais e Estado. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 26, 1989.
- \_\_\_\_\_. Autoconstrução: mitos e contradições. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 3.
- KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980
- KOWARICK, Lúcio (org.) **As lutas sociais e a cidade, São Paulo: passado e presente.** São Paulo: CEDEC/UNRISD/Paz e Terra, 1993.
- LISSAGARAY, Hippolyte. **Histoire de la Commune de 1871.** Buenos Aires: Ed. du Trident, 1944.
- LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- LOJKINE, Jean; CORIAT, Benjamin; RICHTER, Daniel. Em debate: o trabalho hoje. Novas recomposições ou gestão liberal? **Espaço e Debates**, n. 36, 1992.
- LOVELUCK, Guillermo. Auto-ajuda em habitação. In: CARLSON, Eric et al. **Habitação nos países em desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Centro Nacional de Pesquisas Habitacionais, 1967 (Cadernos do CENPHA, 2).
- LUCENA, José M.P. **O Mercado Habitacional no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 1985.
- MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar.** Petrópolis: Vozes, 1987.
- \_\_\_\_\_. **Indústria da Construção e Política Habitacional.** São Paulo, 1983. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

- \_\_\_\_ Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.
- MARX, Karl. **O que é a Comuna?** (A guerra civil na França. Manifesto do Conselho Geral da Assoc. Internacional dos Trabalhadores). In: Marx e Engels, Coleção Os Clássicos do Pensamento Social.
- MELO, Marcus A. B. C. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. **Espaço e Debates**, MCT/CNPq/FINEP, n. 24, 1988.
- \_\_\_\_ Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação: Brasil em perspectiva comparada. **Espaço e Debates**, MCT/CNPq/FINEP, n. 31, 1990.
- \_\_\_\_ Regimes de Acumulação, Estado e articulação de interesses na produção do espaço construído (Brasil, 1940-1988). In: VALLADARES, L. e PRETECEILLE, E.(coords.) **Reestruturação urbana: tendências e desafios**. São Paulo: Nobel, 1990.
- MELO, Marcus André B.C. Anatomia do Fracasso: Intermediação de Interesses e a Reforma das Políticas Sociais na Nova República. **DADOS-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, 1993.
- \_\_\_\_ Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e sistemas financeiros da habitação: Brasil em perspectiva comparada. **Espaço e Debates**, n. 31, 1990.
- \_\_\_\_ Políticas Públicas e Habitação Popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. **RAM**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 191, p. 44-57, abr./jun. 1989.
- MIRANDA, Telma G. **Movimentos Sociais no Brasil: balanço da literatura, 1970-1995**. São Paulo, 1997. Tese (Doutorado) – Depto. De Sociologia da FFLCH-USP.
- MODESTO AZEVEDO, em *Construindo o Movimento*, entrevista com lideranças dos mutirantes. Revista Proposta n.º 35, **Mutirões habitacionais, da casa à cidadania**. Rio de Janeiro: Fase, 1987.
- MORICE, Alain. Os ‘peões’ da construção civil em João Pessoa. **Espaço e Debates**, n. 36, 1992.

MOTTA, Paulo Roberto. Modernização Administrativa: Propostas Alternativas para o Estado Latino-Americano. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.21, n. 4, p.31-61, out./dez. 1987

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A Dimensão Política da Descentralização Participativa. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação SEADE, 1991.

Núcleo de Pesquisas em Políticas Urbanas – IEI/UFRJ. Sistema Financeiro da Habitação e programas habitacionais alternativos: diagnóstico e perspectivas. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1989. p. 28.

MUYLAERT, Eduardo; PINHEIRO, Paulo S. Franco Montoro: democrata e estadista. **Novos Estudos CEBRAP**. n. 56, mar. 2000.

NAHAS, Sônia. **Programas federais para baixa renda executados com recursos orçamentários**.

NEPP/IE. **Brasil 1985. Relatório sobre a situação social do país, v. 2**. Campinas: Ed. Unicamp, 1986. (também para os anos 1986 e 1987)

NEPP/UNICAMP. **Sub projeto 3: Avaliação do Plano de Ação Imediata para Habitação**. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1991.

NETO, Eleutério Rodriguez. O “Social” na Nova República, e também, SOUZA, Herbert de. A Nova República e as Políticas Sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.21, n. 4, p.24-30 e p.16-23, out./dez. 1987.

NIEDENHOFF, Horst-Udo. **Co-gestão na República Federal da Alemanha**. São Paulo: Nobel, 1991.

Núcleo de Pesquisas em políticas urbanas - IEI/UFRJ. **Sistema Financeiro da Habitação e programas habitacionais alternativos: diagnóstico e perspectivas**. Rio de Janeiro, 1989.

O COOPERATIVISMO de ajuda-mútua no Uruguai: uma alternativa popular de solução do problema habitacional. **Dinâmica Cooperativa: Cuadernos Cooperativos Uruguaios**, Montevideo, v. 22, n. 95, jan. 1986.

OEA-Departamento de Asuntos Sociales. La Vivienda en America Latina y el Caribe: componentes para una posible estrategia. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE AUTOCONSTRUÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL. 1986, Curitiba. Curitiba: BNH, 1986.

OLIVEIRA, Francisco de. A economia brasileira: crítica à razão dualista. In: **Seleção CEBRAP**, n. 2. São Paulo: Brasiliense, 1972.

\_\_\_\_\_. **Os Direitos do Antivalor**. São Paulo: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Sidney S.; REINACH, Henrique de C.; MAFFEI, Abbe Chen. **Vila Nova Cachoeirinha, construção de habitações por Ajuda-Mútua em São Paulo**. São Paulo: COHAB-SP.

OSEKI, Jorge H. **Algumas tendências da construção civil no Brasil**. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1982.

Pizza Jr., Wilson. Ação Institucional de governo no setor habitacional. **RAM** Rio de Janeiro, v. 36, n. 191, p.36-43, abr./jun. 1989.

PRADILLA, Emilio. **El problema de la vivienda em América Latina**. Quito: Centro de Investigación CIUDAD, 1983.

PRADO Jr., Caio. **Evolução política do Brasil e outros estudos**. São Paulo: Brasiliense, 1972.

PRADO, Eleutério S.; PELIN, Eli R. **Moradia no Brasil, reflexões sobre o problema habitacional brasileiro**. São Paulo: CBMM/FIPE, 1993.

REINACH, Henrique. **Projeto Vila Nova Cachoeirinha: construção habitacional por ajuda mútua**. São Paulo, 1984.

REINACH, Henrique C. Construção de habitações por ajuda-mútua: intervenção da Vila Nova Cachoeirinha: da prática à teoria. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE PRODUÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA EM HABITAÇÃO: DA PESQUISA A PRÁTICA. HABITEC-87. São Paulo, 1987. Anais. São Paulo: IPT, 1987.

Revista QUALIDADE NA CONSTRUÇÃO, publicação mensal do SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil), 1998.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Da Propriedade Fundiária ao Capital Incorporador: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro.**

RIBEIRO, Luiz César de Queirós, AZEVEDO, Sérgio de. **A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

RODRIGUES, Evaniza. **Programa Paulista de Mutirão e Autogestão do Governo do Estado de São Paulo (1995 - 1997).** Trabalho de disciplina Desenho e Gestão do Território Municipal, PUC-CAMP, 1997.

RONCONI, Reginaldo. **Programa de mutirões com autogestão na cidade de São Paulo: resumo.** São Paulo, 1990. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Desfrutar a cidadania plena: uma luta do cotidiano. **PROPOSTA**, Rio de Janeiro, FASE, n. 47, 1990.

\_\_\_\_\_. **Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão** (o programa Funaps Comunitário). São Carlos, 1995. Dissertação (Mestrado) - Depto. de Arquitetura da EESC-USP.

ROSSETO, Rossella. **Organismos Internacionais e a auto-construção: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para população de baixa renda.** São Paulo, 1993. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

SACHS, Céline. **São Paulo: Políticas Públicas e Habitação Popular.** São Paulo: EDUSP, 1999.

SALERNO, MARIO. MODELO JAPONÊS, REALIDADE BRASILEIRA. IN: HIRATA, HELENA (ORG.) **SOBRE O MODELO JAPONÊS.** SÃO PAULO, EDUSP/COMISSÃO BRASIL-JAPÃO, 1994.

SANTILLÁN, Diego A. **Organismo Econômico da Revolução, a autogestão na revolução espanhola.** São Paulo: Brasiliense, 1980.



SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão n. 654 IPEA, Brasília julho de 1999.

SÃO PAULO (Estado) Sistema de Planejamento e de Administração Metropolitana. **Participação Comunitária**. São Paulo: Imprensa Oficial, 1977.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. Secretaria da Habitação/FABES. **Projeto Mutirão Nossa Senhora da Penha**. São Paulo, 1984.

SCHERER-WARREN, Ilse; KRISCHKE, Paulo J. (Orgs.) **Uma Revolução no Cotidiano?** Os novos movimentos sociais na América Latina. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SEMINÁRIO Habitação: dos modelos atuais às possibilidades de intervenção a curto prazo, 1984. São Paulo: IPT, v. 3 (auto-ajuda e ajuda mútua: a participação da população na produção de moradia).

SEMINÁRIO LATINO-AMERICANO SOBRE AUTOCONSTRUÇÃO, 1986. Curitiba, 1986. **Anais**.

SILVA, Ana Amélia (Org.). **Moradia e Cidadania**: um debate em movimento. São Paulo: Pólis, 1994.

SILVA, Pedro Eurico de Barros e. Habitação Popular: Desafio para uma Política de Governo. **RAM**, RIO de Janeiro, v. 36, n. 193, p. 60-65. out./dez. 1989.

SILVA, Pedro Luiz Barros. Reforma do Estado e Política Social no Brasil, êxitos, problemas e desafios da coordenação intergovernamental. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n.º 93, p.3-25, jan/abr, 1998.

SIMONSEN, Mário H. Instabilidade macroeconômica e financiamento habitacional. **Habitação e Poupança**, ABECIP, dez. 1990.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana**. São Paulo: Nacional, 1974.

SOUZA, Maria Teresa X. **Relatório da política habitacional 1991-1996**. Trabalho Programado 2. Curso de pós-graduação FAU-USP. São Paulo, ago 1998.

- TEMPORAES. Democracia e Autogestão. Depto. de História da FFLCH-USP, São Paulo, 1999. Número especial.
- TOPALOV, Christian. Les promoteurs immobiliers; contribution... Paris: Mouton, 1974.
- TURNER, John F.C. **Vivienda, todo el poder para los usuarios**. Madrid: Hermann Blume, 1977.
- UNCHS-Habitat. **Community participation in the execution of low-income housing projects**. Nairobi, 1984
- UNCHS-Habitat. **Promoting organized self-help through cooperative modes of participation**. Nairobi, 1984
- VALLADARES, Lícia (org.) **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- \_\_\_\_\_**Repensando a Habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ / Zahar, 1982.
- VALLADARES, Lícia. Políticas Alternativas de Habitação Popular: um vôo sobre a literatura internacional. **Espaço e Debates**, MCT/CNPq/FINEP, n. 16, 1985.
- VALLADARES, Lícia C. Nouvelles technologies et politique de l'emploi dans l'industrie du Bâtiment au Brésil. In: **LE TRAVAIL EN CHANTIERS, Actes du Colloque, 16 et 17 nov. 1983**. Paris: Plan Construction et Habitat, 1985.
- VALLADARES, Lícia; SANT'ANNA, Maria J.G. (org.) **1001 teses sobre o Brasil urbano (1940-1989)**. Rio de Janeiro : Iuperj, 1991.
- VALLE,R.; ÁVILA,R.; PAIVA,D.W.; CARNEIRO,AM.M.; BRAGA,R. **Novas Qualificações e Instituições de Formação Profissional no Brasil: enfim, a “Nova Classe Operária”?** Comunicação apresentada ao GT “Trabalho e Sociedade”, XXII ANPOCS, 1998.
- VARGAS, Nilton. Ações educacionais para combate da cultura do desperdício. In: Simpósio PRODUTIVIDADE NO CANTEIRO DE OBRAS, ITQC, 1997, São Paulo.
- \_\_\_\_\_**Racionalidade e não-racionalização: o caso da construção habitacional**. In: FLEURY, Afonso; VARGAS, Nilton. **Organização do Trabalho: uma abordagem interdisciplinar**. São Paulo: Atlas, 1983.

\_\_\_\_ Tendências de mudança na indústria da construção. **Espaço e Debates**, n. 36, 1992.

VARSANO, Ricardo. O impacto da reforma constitucional sobre as receitas estaduais e municipais. **RAM - Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v.36, n.193, Rio de Janeiro, out./dez. 1989.

WARD, Peter M. (ed.) **Self-Help Housing, a critique**. London: Mansell Publishing Limited/Alexandrine Press, 1982.

WOOD, Stephen.(ed.) **The transformation of work? Skill, flexibility and the labour process**. London: Unwin Hyman, 1989.

ZARIFIAN, Philippe. Le Projet: Constitution d'une compétence collective où la technicité des métiers doit être au service des fonctions d'usage in BOBROFF, Jacotte (org.) LA GESTION DE PROJET DANS LA CONSTRUCTION: ENJEUX, ORGANISATION, METHODES ET METIERS. Actes. Paris: Presses de L'ecole Nationale des Ponts et Chaussees, 1993.

#### MATERIAL COLETADO SOBRE A CDHU E OS PROGRAMAS HABITACIONAIS DESENVOLVIDOS PELA COMPANHIA.

#### GESTÃO MONTORO (1983-1986)

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Proposta de projeto-piloto para implementação da remuneração da força de trabalho dos mutirantes**. São Paulo: CDH, s.d.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional. Superintendência de Obras **Atividades Desenvolvidas 1983-1986**. São Paulo: CDH, 1986.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Habitação Popular, um programa democrático**. São Paulo: CDH, 1986.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Habitação de Interesse Social – algumas recomendações (documento II)**. São Paulo: CDH, 1986.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Pesquisa e Acompanhamento do PMH – Análise do PMH de Lorena.** São Paulo: CDH, 1986.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Programa de assentamentos habitacionais na região metropolitana de São Paulo.** São Paulo: CDH, 1986.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Política Pública de Habitação Popular no Estado de São Paulo 1983-1986.** São Paulo: CDHU, 1987.

### **GESTÃO QUÉRCIA (1987-1990)**

ARNUS F., Ramon, ARAÚJO, Felix e BATISTUZZO, Fernando. **Proposta de Implantação de um Processo de Produção Seriada de Elementos Pré-Fabricados em Argamassa Armada para Fins Habitacionais.**

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Sugestões para a alteração das condições de financiamento habitacional para a população de baixa renda.** São Paulo: CDH, 1987.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Plano Habitacional do Estado de São Paulo.** São Paulo: CDH, 1988.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Habitação para o Desenvolvimento.** São Paulo: CDHU, 1988.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **São Paulo, habitação para todos.** São Paulo: CDHU, 1988.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Programa habitacional do Estado de São Paulo: programas em andamento: plano de ação 89/91.** São Paulo, 1989. 65 pg. il.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Estrutura Organizacional.** São Paulo: CDH, 1989.

SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional. **Manual de Procedimentos do Programa SH2** São Paulo, 14 p., 1989

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Relatório da Administração 1989**. São Paulo: CDHU, 1990.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **1990, o ano da habitação em São Paulo**. São Paulo: CDHU, 1990.

### **GESTÃO FLEURY (1991-1994)**

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Atuação da CDHU na área habitacional período 1987/90**. São Paulo: CDHU, 1991.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Plano habitacional do ESP, 1991-1994 (versão preliminar)**. São Paulo: CDHU, 1991.

SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Atuação da CDHU na área habitacional**. São Paulo: CDHU, 1991.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Regulamento do Convênio UMM - Mutirão**. São Paulo: CDHU, 1992.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Política Estadual de Habitação: papel da CDHU**. São Paulo: CDHU, 1992.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programas Habitacionais do Estado de São Paulo, atuação da Secretaria da Habitação e CDHU 1991-1994**. São Paulo: CDHU, 1993.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Recomendações preliminares de uso e ocupação das áreas remanescentes CDHU na Região Metropolitana de São Paulo. Relatório da 1ª etapa**. São Paulo: CDHU, 1993.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Anais do Seminário de Políticas Habitacionais estaduais**. São Paulo: CDHU, 1993.

SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programa Chamamento Empresarial**, São Paulo, 1994.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programas habitacionais do Estado de São Paulo: atuação da Secretaria de Habitação e CDHU.** São Paulo: CDHU, 1994

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Relatório da Gestão 1991-1994.** São Paulo: CDHU, 1994.

### **GESTÃO COVAS (1995-2001)**

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programa Mutirão-UMM – Avaliação Preliminar.** São Paulo: CDHU, fev 1995 (volumes I e II).

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Regulamento do Programa Paulista de Mutirão.** São Paulo: CDHU, 1995.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programa Paulista de Mutirão e Autogestão (cartilha).** São Paulo: CDHU, 1995.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Caracterização dos programas em andamento e proposta de novos programas.** São Paulo: CDHU, 1995.

SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Alguns Aspectos da Situação Habitacional do Estado de São Paulo. Sinopse Gerencial.** São Paulo, 1995, n. p. il.

SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Sistema estadual de habitação: resumo executivo.** São Paulo, 1995. 14 p. il.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano **Habitação de Interesse Social no Brasil: histórico.** São Paulo: CDHU, 1996.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Balço de uma política alternativa de captação de recursos (ICMS-habitação) e novas premissas de atuação.** São Paulo: CDHU, 1996.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Políticas habitacionais baseadas na ajuda mútua – seleção de textos.** São Paulo: CDHU, 1996.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Períodos de atuação e suas características.** São Paulo: CDHU, 1996.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Sistemas de indicadores de gestão, acompanhamento e avaliação da ação governamental.** São Paulo: CDHU, 1996.

SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Apresentação FIESP.** São Paulo, nov 1996.

SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Relatório de Atividades 1995/1996.** São Paulo, 1996.

SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Informativo Morar,** 1996,1997.

SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Nova política habitacional do Estado de São Paulo: Seminário sobre qualidade.** São Paulo, 1996. 11p

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **MORAR – informativo CDHU.** São Paulo: outubro 1996 a julho 1997. CDHU. Mimeografado

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano **A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição na primeira década 1986-1996.** São Paulo: CDHU, 1997

SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **FGV/CONSULT. Projeto de Modernização.** São Paulo, 1997. 13 pg.

SÃO PAULO (Estado) **Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. CDHU-30 anos: 67/97.** São Paulo: CDHU, 1998.

ASCECAP (Associação dos Servidores da Cia. Estadual de Casas Populares). **Carta ao Governador.** São Paulo, 30 de dezembro de 1998, 8 páginas.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Custos de produção – empreendimentos habitacionais CDHU – 2 v.** São Paulo: CDHU, 1999.

SÃO PAULO (Estado). **Você Sabia? 4 anos de governo 1995-1998**. São Paulo: Gabinete do Governador, 1999.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **Programas Habitacionais Vinculados à Estruturação Urbana e Recuperação Ambiental (Programas Especiais)**. São Paulo, 1999

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano **A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição 1986-1999**. São Paulo: CDHU, 2000.

SÃO PAULO (Estado) Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. **A oferta habitacional da CDHU: evolução e distribuição 1986-2000**. São Paulo: CDHU, fev 2001.