UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

O Estado e a produção habitacional pública

Itaquê Santana Barbosa

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Ciência Política do
Departamento de Ciência Política da Faculdade
de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo, para a obtenção do
título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Profa. Dra. Marta Teresa da Silva Arretche

São Paulo
2008

Aos Sobreviventes da década de 80

Agradecimentos

Em primeiro lugar quero agradecer a minha família, minha mãe Solange Maria Santana, meu pai Wilson do Nascimento Barbosa, minha irmã Maria Helena Barros Barbosa, meu irmão Muryatan Santana Barbosa, minha prima Thais Santana Macedo, e a todos os demais. Agradeço aos meus antepassados por permitirem que eu estivesse aqui. Agradeço aos meus irmãos de vida, minha banca forte, que tanto me ajudou, Demétrio Toledo, Renato da Silva, Rodrigo Vicino, Gil Borba, e Tiago D'ambrósio, e à companheira Dete. Aos amigos e amigas cujas conversas, opiniões e apoios tanto contribuíram para esta pesquisa, Patrícia Tavares, Roberta Neuhold, Flávia Rios, Juliana Braz, Daniel, Daniel Yurraz, Joyce Maria, Weber Sutti, Fernanda Sutti e Gustavo Cavalcanti. Aos companheiros que lutaram comigo no movimento estudantil, em especial aos da Reflorestando, da Conspiração Pública, da Voz Ativa, da Gota D'água, do Nemh2, aos Anarquistas da História, e aos meus amados adversários da antiga Força Socialista. Gostaria de agradecer aos companheiros do movimento de moradia, Patrícia Alves de Matos, Evaniza Rodrigues (UMM), Roberto (UMM), Graça (UMM), Gutemberg (FNLM), Nídia (ULC), Sidnei (ULC), Waldeci (Leste 1), Waldir (Leste 1), Edleuza (Leste 1), e à todos os demais que aqui não pude citar, por tudo que eles me ensinaram sobre o Brasil.

Gostaria de agradecer a minha orientadora Profa. Dra. Marta Arretche cujas aulas, comentários e paciência foram fundamentais a este trabalho. Ao Prof. Dr. Lúcio Kowarick pela orientação dada na fase anterior deste trabalho, e cujas exposições e apontamentos tanto me ajudaram, desde os meus dias de graduação. Ao Prof. Dr. Francisco Comarú pela acuidade nos comentários, que ajudaram muito a reduzir as deficiências de minha pesquisa. Gostaria ainda de agradecer às importantes contribuições dos professores Nabil Bonduki, Maria Hermínia, Elísio Estanque, e Eduardo Marques. Por final, gostaria de agradecer ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo e seus funcionários por todo o apoio que este oferecem aos seus pesquisadores, e à CAPES cujo apoio possibilitou a realização deste estudo.

Resumo

O Estado e a produção habitacional pública

Este trabalho busca contribuir no debate acerca dos movimentos sociais, especificamente no do movimento de moradia. Oferece uma análise das dinâmicas estatais de desenvolvimento das políticas e produções habitacionais em três esferas de governo: o Governo Federal, o Governo Estadual paulista, e a Prefeitura Municipal de São Paulo. O estudo aborda a atuação destes níveis de governo desde suas origens até 2002. Ele analisa os diferentes períodos do desenvolvimento desta atuação, examinando os modelos habitacionais que os caracterizaram.

Esta análise focou-se na variação da distribuição das atividades fundamentais, à produção habitacional financiada por fundos públicos, presente nos diferentes programas habitacionais realizados ao longo do tempo. Assim ela procurou identificar as continuidades e descontinuidades da ação estatal. Expõe desta forma as preferências demonstradas pelo Estado em sua ação. Isto permitiu delinear o papel do movimento de moradia em alguns dos modelos habitacionais surgidos desde a Nova República.

Palavras-chave: políticas habitacionais; produção habitacional; movimento de moradia; preferências estatais; modelos habitacionais.

Abstract

The State and the public habitation produce policies

This study intends to contribute to debate of social movements which gather dwellings. It approaches an analysis on State-oriented dynamics to develop policies and dwellings production into three branches of government: Federal, local State of São Paulo and São Paulo county level. The policies and action of these three levels are made accessible from its origins to 2002.

An effort to analysis of different moments into the process of the public action is made. The models for habitation produce are under examination. The approach focuses changes in the distribution from the basic actions up to habitation produce financed by public funds. This has been found in different dwelling programs produced through all the time. The analysis attempts to identify continuities and discontinuities into the public action. It exposes by this way the preferences shown by the State performance. Such an approach allowed to outline the role of the gather dwellings movement in some of the habitation produce models that were developed since the New Republic arrival.

Key-words: habitation policies; habitation produce; social movements for gather dwellings; state preferences; habitation models.

Lista de Tabelas

Tabela 1 “Unidades Habitacionais Entregues pela CDHU 1967-2006”	74
Tabela 2 “Distribuição percentual das unidades habitacionais entregues pela CDHU por região e por período 1967-2006”	83
Tabela 3 “Unidades Habitacionais Comercializadas por programa no período 1967-1982” ..	84
Tabela 4 “Unidades Habitacionais Comercializadas por Programa no Período 1983-1989” ..	93
Tabela 5 “Unidades habitacionais comercializadas por modalidade de execução no período 1983-1989”	94
Tabela 6 “Unidades Habitacionais Comercializadas pela CDHU, por Modalidade de execução no Período 1990-2006”	98
Tabela 7 “Unidades Habitacionais Comercializadas por Programa CDHU 1990-2006”	99
Tabela 8 “Unidades Habitacionais Comercializadas pelo Programa Sonho Meu por Modalidade de Execução CDHU 1995-2006”	109
Tabela 9 “Unidades Habitacionais por Tipo Cohab-SP 1966-1982”	147
Tabela 10 “Unidades Habitacionais por Região Cohab-SP 1966-1982”	147
Tabela 11 “Unidades Habitacionais por Tipo Cohab-SP 1983-1988”	154
Tabela 12 “Unidades Habitacionais por Região Cohab-SP 1983-1988”	154
Tabela 13 “Produção Habitacional da Administração Direta por Programa 1989-1992”	167
Tabela 14 “Unidades Habitacionais Inauguradas por Tipo Cohab-SP 1989-1992”	168
Tabela 15 “Unidades Habitacionais por Região Cohab-SP 1983-1988”	169
Tabela 16 “Produção Habitacional Municipal 1993-1996”	178
Tabela 17 “Produção Habitacional Municipal 1993-1996”	183
Tabela 18 “Produção Habitacional municipal 2001-2004”	195
Tabela 19 “Regularização Fundiária 2001-2004”	198

Lista de Gráficos

Gráfico 1 “Total Anual de Empréstimos Realizados pelo BNH-FGTS 1967-1985”	52
Gráfico 2 “Total de Unidades Habitacionais Entregue pela CDHU a cada Ano (1966-2006)”	73
Gráfico 3 “Total anual de empréstimos do BNH-FGTS e total anual de unidades habitacionais entregues pela Cecap de 1967 a 1985”	82
Gráfico 4 “Recursos do ICMS Repassados para Habitação 1995-2006”	96
Gráfico 5 “Unidades Habitacionais Entregues por Região e Ano CDHU 1983-2006”	97
Gráfico 6 “Empréstimos do BNH e total de Unidades Habitacionais entregues por Cecap e Cohab-SP de 1967 a 1985”	144
Gráfico 7 “Percentual de participação dos recursos de Sebes ou Sehab no total da PMSP 1984-2002”	159
Gráfico 8 “Liberação de recursos para os Mutirões 1990-2000”	180

Sumário

Agradecimentos	2
Resumo.....	3
Abstract	4
Lista de Tabelas	5
Lista de Gráficos.....	6
Sumário	7
Introdução.....	9
Capítulo 1 – As políticas e produção habitacionais do governo Federal.....	32
1.1 – O modelo corporativista (1930-1964)	34
1.1.1 – Primeiro Governo Vargas e o Regime Democrático de 1946-1964.....	34
1.1.2 – Os Institutos de Aposentadorias e Pensões, a Fundação da Casa Popular e a preservação atuarial.....	37
1.2 – O modelo do SFH (1964-1984).....	41
1.2.1 – Os governos militares	42
1.2.2 – O Banco Nacional de Habitação e o princípio auto sustentação financeira.....	48
1.3 – A Transição (1985-1994).....	55
1.4 – O novo modelo (1994 -2002).....	59
1.4.1 – A Política Habitacional no Governo Fernando Henrique	60
1.4.2 – Programas Habitacionais no Período.....	62
1.5 – Considerações Finais	68
Capítulo 2	70
2.1 – Origens da Cecap (1949-1966)	74
2.2 – O modelo do SFH (1967-1982).....	78
2.2.1 – Os governadores “com possibilidades”, ou as dinâmicas do Executivo Estadual Paulista de 1967 a 1982.....	79
2.2.2 – Política e Produção Habitacional no Estado de São Paulo de 1967 a 1982.....	81
2.3 – A autonomização do modelo estadual e a volta dos que não foram (1983-1989)	86
2.4 – 1990 -2002	95
2.4.2 – Administração Quércia	100
2.4.3 – Administração Fleury	101

2.4.4 – Administração Covas	106
2.5 – Considerações Finais	113
Capítulo 3	116
3.1 – Origens da Tradicional Política Habitacional Paulistana	117
3.1.1 – Origem e Desenvolvimento do Executivo Municipal Paulistano	117
3.1.2 – Mudanças na administração e a política habitacional municipal (1946-1964) ..	124
3.2 – 1964-1982	130
3.2.1 – Os Prefeitos Paulistanos do Período	131
3.2.2 – Mudanças na Administração Municipal Paulistana	134
3.2.3 – As Políticas Habitacionais Paulistanas	136
3.2.4 – Política e Produção Habitacional Municipal no Período	142
3.3 – O canto do cisne 1983-1988	148
3.4 – Considerações Finais	155
Capítulo 4	156
4.1. – A administração Erundina (1989-1992)	159
4.2 – A administração Maluf (1993-1996)	169
4.3 – A administração Pitta (1997-2000)	181
4.4 – A administração Suplicy (2001-2004)	184
4.5 – Considerações Finais	200
Conclusão	202
Referências Bibliográficas	204

Introdução

Atualmente, uma das poucas questões recorrentes no debate acadêmico dos movimentos sociais é a da manutenção ou não da autonomia desses movimentos, ao se relacionam com o Estado. No mais das vezes, esta questão foi colocada nos termos de um eixo, com dois extremos opostos: autonomização e institucionalização dos movimentos sociais. Este trabalho busca contribuir para este debate, especificamente na área dos movimentos de moradia, com a análise das dinâmicas estatais do desenvolvimento das políticas e produções habitacionais em três esferas de governo: o Governo Federal, o Governo Estadual de São Paulo, e a Prefeitura Municipal de São Paulo.

Desta forma, este trabalho trata-se de um estudo em ciência política que busca recortar seu objeto com base em preocupações de uma temática que extrapola o campo desta área do conhecimento. Por isso, convém se iniciar pela exposição da relevância da análise das dinâmicas estatais para a compreensão dos movimentos sociais em geral e do movimento de moradia em particular. No debate acadêmico brasileiro sobre os movimentos sociais esta relevância se fundamentaria em dois aspectos: (a) um conceitual e (b) um metateórico. O primeiro refere-se ao *lugar* conceitual do Estado nas mudanças de perspectiva ocorridas naquele debate. O segundo refere-se à importância dos diferentes contextos políticos em que foram produzidas as análises que compõem aquele debate para as opções teórico-metodológicas que as constituíram. (b) A atenção a essa relação íntima entre o ambiente político e a perspectiva interpretativa nas diversas análises sobre os movimentos sociais no Brasil, é útil a uma compreensão adequada dessas análises. Ruth Cardoso, na sua intervenção, no II Simpósio Anual de Ciência Política, organizado pelo Departamento de Ciência Política do IFCH-UNICAMP em 1993 aponta a relevância dessa preocupação. Posteriormente, em 1996, esta intervenção foi publicada na forma de artigo “A trajetória dos movimentos sociais. Neste artigo, ao comentar a produção científica sobre movimentos sociais, ela diz:

“Ao criticar, não estou dizendo que os pesquisadores erraram ou não viram. Estou querendo mostrar como os próprios contextos políticos e o próprio contexto ideológico recorta de certa maneira um objeto e como esse recorte, no caso dos movimentos sociais, dificultou o entendimento da dinâmica do que aconteceu depois. Daí a visão tão recorrente de que houve um refluxo, uma cooptação”¹

¹ CARDOSO, Ruth, “A Trajetória dos Movimentos Sociais” in DAGNINO, Evelina (org), *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*, ed. Brasiliense São Paulo, 1996, p.85

Neste trecho Cardoso critica parte das análises acerca dos movimentos sociais, que foram desenvolvidas durante a Ditadura. Estas se caracterizariam, segundo ela, por fundamentarem suas interpretações nas idéias de um espontaneísmo e uma autonomia dos movimentos. Essa “crença” pode para alguns parecer ingênua, porém ela é em parte o resultado de um grande esforço intelectual realizado no sentido da superação de uma visão negativa, senão preconceituosa, com relação às possibilidades de participação política das classes populares². Visão essa por muito tempo característica do pensamento social brasileiro nos seus diversos espectros. Contudo, isto não retira a acuidade do apontamento de Cardoso. Neste estudo partiu-se desta preocupação para expor-se a argumentação referente ao outro aspecto (a) que fundamentaria a relevância da análise das dinâmicas estatais para a compreensão dos movimentos sociais de moradia. Tal como apontado acima, tratar-se-ia de uma questão conceitual, complexificada pela amplitude do debate acadêmico brasileiro acerca dos movimentos sociais.

Como se sabe, parte considerável deste debate foi desenvolvida no Brasil, nas ciências sociais no início dos anos setenta, a partir do debate das contradições do capitalismo, especialmente no que se refere às expressões destas no processo de desenvolvimento urbano. Daí, nas quase três décadas passadas desde seu início, a temática dos movimentos sociais brasileiros tornou-se uma ampla e diversificada área de estudos, em que ainda as questões relativas à urbanidade possuem significativa importância. Aqui, esta importância foi acentuada por dois motivos: o (a) foco na área habitacional; e para (b) a facilitar a apresentação daquele debate tão profícuo. Para organizar esta apresentação, separando esse amplo conjunto de estudos em alguns subconjuntos, e ao mesmo tempo manter a preocupação indicada por Cardoso, optou-se por utilizar uma periodização elaborada por Kowarick³. Esta periodização baseia-se principalmente nos desdobramentos da temática urbana, porém ela também aborda o debate sobre os movimentos sociais. Em seu livro *Escritos Urbanos*⁴ de 2000, o autor divide o percurso desse debate em três momentos histórico-interpretativos: (1) o da *resistência: as macrodeterminações*, (2) o da *transição: atores e movimentos sociais*, e (3) o da *redemocratização: a questão da cidadania*. Note-se que nesta periodização, cada momento é demarcado por uma conjunção do contexto político com a perspectiva interpretativa preponderante nos estudos.

² PAOLI, Maria Célia e SADER, Eder. “Sobre ‘classes populares’ no pensamento sociológico brasileiro (Notas de leitura sobre acontecimentos recentes)” in CARDOSO, Ruth (org). *A Aventura Antropológica. Teoria e pesquisa*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1986.

³ KOWARICK, Lúcio. *Escritos Urbanos*. Ed 34, São Paulo, 2000.

⁴ *Idem*

Secundariamente, para estabelecer um diálogo, utilizou-se também a divisão deste debate proposta por Doimo, em meados dos anos noventa, no seu livro *A vez e a voz do popular*⁵. Nele, ao tratar especificamente do conjunto de estudos sobre os movimentos sociais, ela propõe que o dividamos em três matrizes interpretativas: (a) “inflexão estrutural-autonomista”; (b) “inflexão cultural-autonomista”; (c) “enfoque institucional”. As duas primeiras perspectivas teórico-metodológicas, segundo Doimo, se colocariam no campo do marxismo. (1) A matriz interpretativa (a) de “inflexão estrutural-autonomista” se caracterizaria, segundo a autora, por buscar “os determinantes dessas ações [dos movimentos sociais] a partir de dois postulados básicos”. O primeiro postulado tratar-se-ia da idéia de que as contradições urbanas são determinadas pelo caráter classista do Estado, que se imporia na primazia do financiamento das infra-estruturas e atividades fundamentais à reprodução ampliada do capital – tendo por fonte de recursos a poupança pública –, em detrimento do financiamento das infra-estruturas e atividades relacionadas à reprodução da força de trabalho. O segundo postulado dessa matriz, segundo Doimo, afirmaria que, apesar da tradição política autoritária brasileira, a sociedade civil teria em si uma capacidade de organizar-se autonomamente. Para ela, o estudo *Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classe*⁶ de Francisco de Oliveira e dois trabalhos de José Álvaro Moises, um com Verena Martinez-Alier denominado *A revolta dos suburbanos ou “Patrão, o trem atrasou”*⁷ e o livro *Classes populares e protesto urbano*⁸, foram os primeiros estudos dessa matriz interpretativa. Tratar-se-ia de uma linha interpretativa cujas raízes seriam as análises marxistas do fenômeno urbano. Em particular aquelas presentes em *A Questão Urbana*⁹ de Manuel Castells (1974), *Movimentos sociais urbanos*¹⁰, de Jordi Borja e *O Estado capitalista e a questão urbana*¹¹, de Jean Lojkin. Concomitantemente, tem-se a influência das teses nacionais sobre a crise do populismo no Brasil, principalmente conforme desenvolvidas por Francisco Weffort. Segundo a autora, o principal difusor dessa matriz foi o CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea.

⁵ DOIMO, Ana. *A voz e a vez do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. ANPOCS/Dumará, Rio de Janeiro, 1995.

⁶ OLIVEIRA, Francisco de. “Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classe” in MOISÉS, José A. (org). *Contradições urbanas e movimentos sociais*. CEDEC, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.

⁷ MOISÉS, José A. e MARTINEZ-ALIER, Verena. “A revolta dos suburbanos ou ‘Patrão, o trem atrasou’” in MOISÉS, José A. (org). *Contradições urbanas e movimentos sociais*. CEDEC, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.

⁸ MOISÉS, José A. *Classes populares e protestos urbanos*. Tese de Doutorado FFLCH/USP, São Paulo, 1978.

⁹ CASTELLS, Manuel. *A Questão urbana*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1983.

¹⁰ BORJA, Jordi. *Movimentos sociais urbano*. Nueva Visión, Buenos Aires, 1975.

¹¹ LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. Martins Fontes, São Paulo, 1981.

Todavia, apesar desta divisão de Doimo, que se foca nas abordagens metodológicas das pesquisas, indicar de forma apurada as diferenças entre os estudos, ela não ressalva a importância do contexto político para a constituição destas diferenças. Kowarick em sua reconstrução deste debate, ao abordar este mesmo momento deu centralidade ao papel do conceito das *determinações estruturais*. Ele denominou-o de *resistência: as macrodeterminações*. Segundo ele, a partir do argumento de que o caráter classista do Estado se expressava na utilização da poupança pública, idéia esta que Doimo sintetizou no seu primeiro postulado, o Estado, mesmo que ainda lido numa perspectiva marxista, foi politizado. Assim segundo ele, teria se aberto um campo de possibilidades, antes a priori fechado. Como se verá mais adiante, esta idéia, de que os fundos públicos geridos pelo Estado podem ser utilizados em sentidos distintos, teve também importância central no debate internacional acerca das variáveis fundamentais numa explicação das diferenças entre os diversos tipos de Estado de Bem-Estar Social existentes.

Ainda segundo ele, em termos teóricos, a partir daquela politização do Estado teria sido a variação do peso explicativo das determinações estruturais nas análises o que gerou as divergências e diferentes leituras que compuseram o debate deste período. Esta variação implicava na possibilidade dos movimentos sociais tornarem-se atores políticos. Assim, neste momento a categoria movimento social era indiretamente determinada pela releitura do Estado. Indiretamente porque esta leitura do Estado era função dos diferentes pesos explicativos que as pesquisas davam ao conceito de determinação estrutural.

Neste período as características do conceito movimento social e o sentido do fenômeno movimento social eram definidos a partir do lugar da temática desse movimento no modelo de acumulação, portanto a partir do seu papel na luta de classes. O desenvolvimento desta definição com relação à habitação foi realizado no estudo *A espoliação urbana* de Kowarick¹². Este estudo buscou indicar o lugar da moradia precária no quadro geral do processo de acumulação no Brasil. Tal lugar foi sintetizado no conceito de *espoliação urbana*. Este pode ser apresentado da seguinte forma:

“o segundo processo, que decorre do anterior [o processo de exploração do trabalho], e que só pode ser plenamente entendido quando analisado em razão dos movimentos contraditórios da acumulação de capital, pode ser nomeado espoliação urbana: é o somatório das extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que

¹² KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.

*agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho*⁴³ [grifo meu]

Lida desta forma, a questão da habitação e a luta social em torno dela ganham os contornos de luta de classe, e assim o seu sentido. Contudo, a reabertura política e novas abordagens teórico-metodológicas levaram à mudanças de perspectiva com relação aos movimentos sociais brasileiros. Kowarick denominará este novo momento de (2) a *transição: atores e movimentos sociais*. Ao abordar este mesmo momento, Doimo em sua análise sintetiza-o na sua segunda matriz interpretativa: a de inflexão “cultural-autonomista”. Esta matriz seria o resultado, na teoria brasileira dos movimentos sociais, da revalorização do significado da cultura no processo de luta de classe, resultante esta da crítica ao marxismo estruturalista. Tal crítica, inicialmente formulada por Gramsci e, posteriormente, desenvolvida por Thompson (e outros), teve através da noção de *experiência*, desenvolvida pelo último, grande impacto nos estudos sobre movimentos sociais. Podemos ver isso, por exemplo, em um conhecido ensaio de Tilman Evers, onde ele defende uma perspectiva desenvolvida a partir daquela crítica:

*“não se podem pré-estabelecer de modo abstrato os limites de processos de organização e conscientização em tais formas organizacionais. O seu potencial político depende primordialmente dos interesses que em cada situação concreta nelas convergem, e da experiência vivida durante o seu processo de confrontação, tanto interna quanto com o sistema de dominação existente”*⁴⁴.

Neste período a noção de experiência torna-se central na explicação dos processos que se desenvolveriam entre as condicionantes estruturais, que neste momento ganham tonalidades de pano de fundo, e o desenvolvimento cotidiano da luta. Segundo Doimo, partindo da recusa do sujeito único, da negação da homogeneidade pré-suposta da classe trabalhadora, e:

*“da descrença na eficácia de ideologias externas à própria ação, esta vertente traz à tona a pluralidade de sujeitos e uma constelação de novos significados, criados a partir da própria experiência. (...) estes movimentos foram saudados em sua espontaneidade, como novos sujeitos políticos, portadores de uma nova identidade sócio-cultural, com contornos de projeto político voltado para a transformação social e a radical renovação da vida política.”*⁴⁵

⁴³ *Idem*, p.59.

⁴⁴ EVERS, Tilman et. all. “Movimento de bairro e Estado: lutas na esfera da reprodução na América Latina”. *In Cidade, povo e poder*. CEDEC/Paz e Terra, no.5, São Paulo, 1982, pp. 110-164.

⁴⁵ DOIMO, Ana. A voz e a vez do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. ANPOCS/Dumaré, Rio de Janeiro, 1995, p. 48

Além dos estudos de 1983 e 1984¹⁶ de Tilman Evers, a autora enquadra dentro dessa matriz os textos: a) *Os caminhos do encontro: as lutas sociais em São Paulo na década de 70*, de Lúcio Kowarick¹⁷; b) *Práticas cotidianas e movimentos sociais*¹⁸, de Silvio Caccia Bava; c) coletânea *Uma revolução no cotidiano?*¹⁹ organizada por Krichke e Scherer-Warren; d) livro *Quando novos personagens entram em cena*²⁰, de Eder Sader²¹. Kowarick denomina este momento de *transição: atores e movimentos sociais*, enfatizando assim, o significado que o contexto do final da ditadura, marcado pelo crescimento das atividades políticas públicas, teve sobre os pesquisadores neste momento. Tal como Doimo, ele em sua reconstrução também aponta como característica central deste período aquele deslocamento analítico,

“em suma, não importa mais a magnitude da exploração, espoliação ou opressão, mas o significado que, categorias ou classes atribuem a esses processos”²².

Podemos ver a profundidade desta mudança, numa passagem em que ele retoma o conceito de *espoliação urbana*.

“Balizado por essa vasta e diversa tradição interpretativa, volto à noção de espoliação urbana, que pode servir para esclarecer o que foi anteriormente designado como produção de um discurso sobre uma exclusão social ou econômica. Ela se refere, inicialmente, à ausência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que, junto com o acesso à terra, se mostram socialmente

¹⁶ EVERS, Tilman. “De costas para o estado, longe do parlamento: os movimentos sociais alternativos na Alemanha Ocidental”. *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, v.2 n1, 1983; e EVERS, Tilman, “Os movimentos sociais urbanos: o caso do Movimento do Custo de Vida” in MOISÉS, José A. (org), *Alternativas populares de democracia: Brasil anos 80*. Vozes, São Paulo, 1982.

¹⁷ KOWARICK, Lúcio. “Os caminhos do encontro: as lutas sociais em São Paulo na década de 70”. *Presença*. n 2, São Paulo, 1984.

¹⁸ CACCIA BAVA, Silvio. *Práticas cotidianas e movimentos sociais*. Dissertação de Mestrado FFLCH/USP, São Paulo, 1983.

¹⁹ KRICHKE, Paulo, SCHERER-WARREN, Ilse (orgs). *Uma revolução no cotidiano?*, Brasiliense, São Paulo, 1987.

²⁰ SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. Paz e Terra, São Paulo, 1988.

²¹ Doimo, em seu livro, ainda aponta para uma terceira matriz interpretativa, que ela denomina de “enfoque institucional”. Caracterizada esta, por ver os movimentos sociais mais relacionados aos processos de expansão e retração das funções do Estado capitalista, do que ao processo explícito de lutas de classe. Segundo a autora, essa abordagem “dá origem a uma enorme tensão na literatura, representada pelo binômio “autonomia-institucionalização”²², que será um dos principais aspectos do debate acadêmico sobre movimentos sociais no momento seguinte da periodização de Kowarick, *redemocratização: a questão da cidadania*. Para Doimo, um dos pioneiros dessa matriz interpretativa é Carlos N. F. Santos, com seu estudo *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro* (SANTOS, Carlos F. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Zahar, Rio de Janeiro, 1981). Posteriormente, teriam tido papel importante na consolidação dessa matriz, as análises de Ruth Cardoso, tal como: *Movimentos sociais: balanço crítico* (CARDOSO, Ruth. “Movimentos sociais: balanço crítico” in SORJ, Bernardo, ALMEIDA, Maria Hermínia T. (orgs) *Sociedade e política no Brasil pós-64*. Brasiliense, São Paulo, 1983), *Formas de participação popular no Brasil contemporâneo* (1985), e o estudo *Movimentos sociais e institucionalização de uma ordem*, de Renato Boschi (Boschi, Renato R. *Movimentos sociais e institucionalização de uma ordem*. IUPERJ, mimeo, Rio de Janeiro, 1983).

²² KOWARICK, Lúcio. *Escritos Urbanos*. Ed 34, São Paulo, 2000, p.105

*necessários à reprodução urbana dos trabalhadores. A idéia aí contida é que não só existe necessidade de ter acesso a água encanada ou ruas pavimentadas, aulas de matemática, exames cardiológicos ou endoscópicos, mas que se trata de uma construção histórica que decorre das lutas sociais e, portanto transcende a uma lógica que seria imanente à expansão do capitalismo.*²³ [grifo meu]

Assim sendo, neste momento, o central aqui é que a espoliação urbana se refere à inexistência ou precariedade dos serviços coletivos que *se mostram* socialmente necessários. Desta forma, tratar-se-ia de um conceito que permite averiguar o processo de politização das contradições urbanas a partir da elaboração que os atores fazem, com base na sua experiência precedente, de sua situação estrutural. Assim apesar das contradições capitalistas possibilitarem o surgimento de um movimento social, a ocorrência deste dependeria principalmente de processos político-culturais. Neste momento a categoria *movimento social* deixa de depender de uma releitura do Estado, ela ganha um status autônomo. Todavia isto não anularia a importância da análise das dinâmicas deste, porque a interação com estas compõe parte significativa da experiência dos movimentos sociais.

O último momento da periodização de Kowarick, (3) o da *redemocratização: a questão da cidadania*, é caracterizado, em termo de ambiente político, por uma ampliação da participação eleitoral e pela consolidação de processos associados às condições modernas de democracia. Entretanto, esse avanço dos direitos políticos é concomitante à manutenção de uma situação precária, em termos de implementação, dos direitos civis e sociais. No debate acadêmico, as questões ligadas à cidadania – tais como: ampliação e diversificação de projetos de cidadania; as interações entre os atores sociais que sustentariam esses projetos alternativos; as relações desses atores com o Estado na implementação de novos direitos; as novas gramáticas; visões de mundo; e cultura política que se desenvolviam – ganham centralidade.

Concomitante a esse deslocamento de foco, ocorreu um aprofundamento do processo de diversificação da base epistemológica. Seus momentos iniciais Doimo havia apontado, através da sua terceira matriz interpretativa (nota de rodapé 21). Scherer-Warren e Lüchmann em artigo²⁴, que introduz o “Dossiê Movimentos Sociais, Participação e Democracia”, fazem um balanço da produção acadêmica sobre movimentos sociais e temas correlatos e dos trabalhos apresentados no seminário. Neste, elas sublinham essa diversificação nos estudos recentes. E apontam que há o desenvolvimento de diversas abordagens, perspectivas e

²³ *Idem*, p.107

²⁴ SCHERER-WARREN, Ilse e LÜCHMANN, Lígia Helena H. “Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil – Introdução” *in* Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política/ UFSC. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política – v1 n5 (2004), UFSC, Cidade Futura, Florianópolis, 2004.

paradigmas. A abordagem de redes, entendida aqui nas suas dimensões estratégicas e solidarísticas, desenvolveu-se na análise: das articulações entre movimentos sociais; das novas formas de institucionalidade; e das novas sociabilidades, baseadas na “lógica de cooperação solidária” que era estimulada nestas organizações. Diversas abordagens como: a do “associativismo civil”, que remonta a Tocqueville, as teorizações do terceiro setor que seguem a tradição das análises taxionômicas, e as accionalistas; foram mobilizadas na análise das Organizações Não Governamentais (ONG’s) que ganharam relevo no período. O surgimento de novas articulações entre Estado e sociedade no processo de redemocratização levaram a uma recuperação do conceito de esfera pública. A participação de diversos atores sociais em espaços de formulação e gestão de políticas públicas, levou à uma renovação das análises no campo de estudo dos movimentos, com a utilização de conceitos como sociedade civil, capital social e democracia participativa. Ao referirem-se a esses últimos desdobramentos, da produção acadêmica, as autoras consideram que:

“Embora partam de matrizes teóricas diferentes, estes conceitos coincidem no que diz respeito à importância do associativismo civil para a ampliação e o fortalecimento da democracia, tanto no plano sociocultural, quanto na dimensão político-institucional.”²⁵

Parte dos estudos sobre sociedade civil desenvolvidos nesse momento apontaram uma disputa na sociedade pelos sentidos possíveis que o substantivo da cidadania poderia assumir. Esses estudos variaram muito nas suas formas de construção, mas têm em comum este apontamento quanto às disputas em torno dos sentidos da democracia. O Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (GECD)²⁶, constituído por pesquisadores ligados ao IFCH-UNICAMP, entre eles Dagnino, por exemplo, considerava que a esquerda latino-americana havia substituído a idéia de revolução pela de democracia. Isso, a partir da difusão das idéias gramscianas. Assim ela havia passado a atribuir um papel central à sociedade civil. Este grupo via a sociedade civil como heterogênea e composta por atores que têm práticas muito diversas. Para ele, as práticas do campo movimentalista²⁷ poderiam ser expressas na idéia de uma *nova cidadania*. Essa era, para eles, definida como uma estratégia política de disputa pela construção efetiva e ampla da democracia. Esta estratégia tinha como centro a participação dos atores sociais do campo movimentalista na elaboração, implementação e avaliação das

²⁵ *Idem* p.18

²⁶ Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática, “Dossiê: os movimentos sociais e a construção democrática” in *Idéias – Revista do IFCH/UNICAMP* Ano 5(2)/6(1), gráfica do IFCH-UNICAMP, Campinas, 1999.

²⁷ Conceito de Doimo para designar o conjunto dos movimentos sociais populares e das entidades que dão suporte a esses.

políticas públicas. Assim se superaria a visão anti-estatal que havia proliferado no período anterior. Entretanto, esta estratégia, na sua crítica ao Estado, se assemelhava à outras proposições, que de fato eram muito distintas dela, chegando inclusive a serem opostas:

“Nesse sentido, um exame de como cada uma dessas vertentes interpreta e concretiza a gestão pública e democrática pode ser revelador da dimensão das diferenças existentes entre elas. Os discursos convergem quando se trata de criticar as características clientelísticas, paternalistas e centralizadoras do Estado brasileiro, mas se diferenciam quando a discussão gira em torno da garantia dos direitos dos sujeitos marginalizados e do modo de efetivar a participação cidadã.”²⁸

Assim, poder-se-ia dizer que o GECD aponta a constituição, na sociedade brasileira, de um campo de ação: o substantivo da cidadania, em que dois projetos alternativos de cidadania estão em luta. Outro grupo de pesquisadores, atualmente reunidos no Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania (CENEDIC), partindo de outras perspectivas metodológicas, também apontou para essas disputas em torno dos sentidos da cidadania. Telles, na sua fala naquele mesmo simpósio do Departamento de Ciência Política do IFCH-UNICAMP, apontava para o surgimento de novos padrões de interações entre os atores sociais populares, surgidos durante a Ditadura e na luta pela redemocratização, de um lado, e o Estado, do outro, que indicavam o surgimento de uma nova contratualidade que poderia superar as tradicionais práticas políticas do país:

“No terreno das lutas populares e das reivindicações urbanas, é também uma nova contratualidade que se enuncia em uma legalidade emergente construída nas formas negociadas de arbitragem de conflitos, nas quais se processa, ali onde havia antes o jogo bruto da força, uma jurisprudência informal que opera com critérios de justiça substantiva, reinterpreta princípios da lei e cria novos direitos, com o que o próprio sentido da lei se redefine com referência pública de legitimação de demandas diversas e generalização da consciência de direitos.”²⁹

Podemos ver isso também num artigo mais recente de Telles e Paoli:

“Nos vários fóruns de participação e representação que vêm se armando na interface do Estado e sociedade, vêm sendo construídas novas formas de

²⁸ Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática, “Dossiê: os movimentos sociais e a construção democrática” in *Idéias – Revista do IFCH/UNICAMP* Ano 5(2)/6(1), gráfica do IFCH-UNICAMP, Campinas, 1999 p.85

²⁹ TELLES, Vera da Silva, “Sociedade civil e a construção de espaços públicos” in DAGNINO, Evelina (org), *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*, ed. Brasiliense São Paulo, 1996. p.99

*sociabilidade política, que abrem um jogo de reconhecimento e permitem um novo tipo de regulação capaz de garantir e criar novos direitos.*³⁰

Durante a redemocratização e até os finais dos 90, os estudos se caracterizaram por inserirem a discussão dos movimentos sociais no campo mais amplo das relações sociedade civil, Estado e democracia. Onde a sociedade civil, em alguns casos, ou setores dela, em outros, nas suas relações com o Estado engendravam uma *nova cidadania*, uma nova *gramática política, baseada no direito a ter direitos*, que construiriam no país uma nova cultura política, democrática, que apontava para a superação do autoritarismo social característico de nossa sociedade³¹. Dagnino na sua exposição naquele mesmo simpósio do IFCH, define esse autoritarismo social como:

*“(...)um ordenamento social presidido pela organização hierárquica e desigual do conjunto das relações sociais: o que podemos de autoritarismo social. Profundamente enraizado na cultura brasileira e baseado predominantemente em critérios de classe, raça e gênero, esse autoritarismo social se expressa num sistema de classificações que estabelece diferentes categorias de pessoas, disposta nos seus respectivos lugares na sociedade. Essa noção de lugares sociais constitui um código estrito que pervade a casa e a rua, a sociedade e o Estado.*³²

Parece consenso que o autoritarismo social no país tem suas raízes mais profundas no escravismo, e que sua manutenção como visão de mundo predominante relaciona-se ao precário processo de introdução dos direitos civis e sociais, e da limitação ao usufruto dos direitos políticos, resultante da precariedade dos outros dois conjuntos de direitos. Podemos ver a manutenção renovada dessa característica profunda da nossa sociedade, por exemplo, na noção de *cidadão privado* que Kowarick desenvolveu para tratar da das percepções com relação à cidadania que se desenvolveram na experiência urbana das populações de baixa renda:

³⁰ PAOLI, Maria Célia, e TELLES, Vera da Silva. “Direitos sociais: conflitos e negociação no Brasil contemporâneo” in ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina, e ESCOBAR, Arturo. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos, novas leituras*. Ed.UFMG, Belo Horizonte, 2000, p.113.

³¹ DAGNINO, Evelina. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania” in DAGNINO, Evelina (org), *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*, São Paulo, ed. Brasiliense, 1996; TELLES, Vera da Silva. “Sociedade civil e a construção de espaços públicos” in DAGNINO, Evelina (org). *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*, ed. Brasiliense, São Paulo, 1996; Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática, “Dossiê: os movimentos sociais e a construção democrática” in Idéias – Revista do IFCH/UNICAMP Ano 5(2)/6(1), gráfica do IFCH-UNICAMP, Campinas, 1999; DAGNINO, Evelina “Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana” in ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina, e ESCOBAR, Arturo. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos, novas leituras*. Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2000; PAOLI, Maria Célia, e TELLES, Vera da Silva. “Direitos sociais: conflitos e negociação no Brasil contemporâneo” in ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina, e ESCOBAR, Arturo, (2000), *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos, novas leituras*. ed. UFMG, Belo Horizonte, 2000.

³² DAGNINO, Evelina. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania” in DAGNINO, Evelina (org), *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*, São Paulo, ed. Brasiliense, 1996, p.104.

“Assim, devido à condição generalizada de subcidadania, a autoconstrução de uma percepção de moralidade e dignidade tende a se solidificar nos valores simbólicos edificados em torno de projetos individuais: é o primado do cidadão privado. Projeto tradicionalista, conservador? Talvez sim, talvez não. Mas, indiscutivelmente, um projeto ainda massivo e em crise, e, provavelmente, de enormes consequências socioculturais.”⁸³

Num outro trecho ele nos diz:

“Daí o primado do cidadão privado. Como já foi assinalado, privado na acepção de não ter acesso a benefícios e de estar separa, isolado ou excluído. Ou seja, em face à estreiteza dos canais institucionais para manutenção e conquista dos direitos sociais, em face da inexistência de proteção quanto aos direitos civis mais elementares e em consequência da incivilidade que marca as relações sociais nos espaços públicos, onde prevalece a arrogância e o privilégio, muitos se refugiam na sociabilidade primária da família, amigos, parentes ou conterrâneos, estruturada em torno da casa e da vizinhança, desses pedaços reconhecidos como solidários, de proteção e ajuda mútua, muitos organizam formas defensivas para enfrentar as múltiplas violências que marcam o dia a dia na metrópole e elaboram projetos para usufruir de suas oportunidades”⁸⁴

Essa noção de cidadão privado de Kowarick coloca-nos duas questões importantes para a reflexão sobre os movimentos sociais e os sentidos da democracia. A primeira, já comentada, refere-se à manutenção renovada do autoritarismo social; e a segunda refere-se à importância das políticas públicas na conformação da visão que os cidadãos têm da cidadania. O que o autor aponta com essa noção é que a superação do autoritarismo social não é um desdobramento teleológico, pelo contrário, a manutenção dele é uma alternativa que sempre esteve presente. De fato, depois de dez anos de pesquisa, Telles em balanço sobre os estudos urbanos, nos diz:

“Talvez seja mesmo possível dizer, seguindo nas trilhas de Roberto Schwartz, que esses anos testemunhavam mais um capítulo (o último?) de um debate que fazia da ‘defasagem entre as aspirações da modernidade e a experiência efetiva do país um tópico obrigatório’ e mobilizava a imaginação crítica na aposta de que seria possível superar as mazelas da sociedade e trazer as maiorias, desde sempre relegadas às fimbrias da modernização capitalista, ao universo de uma cidadania ampliada, em grande parte associada ao trabalho assalariado e aos direitos a eles associados.”⁸⁵ [grifo meu]

⁸³ KOWARICK, Lúcio. *Escritos Urbanos*. Ed 34, São Paulo, 2000, p.95

⁸⁴ *Idem* p.115

⁸⁵ TELLES, Vera da Silva, “Debates: a cidade como questão” in CABANES, Robert, e TELLES, Vera da Silva. *Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios*. Associação Editorial Humanitas, São Paulo, 2006, p.41

Como pode-se ver no trecho, neste momento ocorreu uma nova mudança de perspectiva com relação aos movimentos sociais. O foco saiu das possibilidades de uma nova cultura política que eles portariam para os limites dessas possibilidades. Nesta mudança de perspectiva foi central a conformação de uma nova leitura do Estado. Esta, desenvolvida principalmente por Oliveira³⁶, afirma que as transformações ocorridas no Estado brasileiro, com a onda de reformas neoliberais dos anos 1990, desmontou os mecanismos que antes possibilitam uma atuação política daqueles atores.

Como se viu ao longo desta reconstrução do debate acadêmico brasileiro sobre movimentos sociais, as dinâmicas estatais sempre foram importantes para a análise e compreensão dos movimentos sociais. Ao longo deste debate, o lugar destas nesta análise variou, tendo atualmente, nos casos apontados, um papel central. Este de certa forma aproximar-se-ia do que ele já havia sido ao início deste debate. Ou seja, o de significar a ação dos movimentos sociais. Em todos os momentos que ocorreram mudanças profundas na perspectiva de análise dos movimentos sociais brasileiros, a releitura do Estado foi uma dimensão fundamental. Assim sendo, exposta a relevância da análise das dinâmicas estatais para a compreensão dos movimentos sociais, deve-se agora expor as razões que delimitaram os entes do Estado brasileiro abordados neste estudo.

Atualmente existem diversos movimentos de moradia no Brasil, CMP, MSTs, UNMP, FNLM e outros. Um dos principais destes, devido a seu tamanho e amplitude, é a União dos Movimentos de Moradia. Esta se constituiu a partir das lutas sociais em torno do acesso a terra, que ocorreram durante a crise dos aluguéis nos anos 1980. Essa crise se estruturou, em São Paulo, com base no grande crescimento populacional da cidade e principalmente na crise inflacionária que se acentuou a partir do início dos anos oitenta. O desenvolvimento industrial da cidade de São Paulo, que fundamentou os fluxos migratórios que permitiram tal crescimento, iniciou-se nos primeiros decênios do século XX, pela transferência de capitais oriundos do setor cafeeiro exportador. Após esse surto inicial, a indústria se consolidou na cidade através do processo de substituição de importações. Posteriormente, a partir da segunda metade da década de 50, o processo de implantação da indústria de bens de consumo duráveis foi responsável pela manutenção do ritmo de crescimento. Nos meados da década de 70, estudiosos da questão urbana em São Paulo apontaram que esse grande crescimento industrial não tinha como paralelo uma melhora nas condições de vida da grande maioria de seus habitantes. Isso diferentemente do que muitos esperavam ou alegavam. De fato, o que se

³⁶ OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica a razão dualista/O ornitorrinco*. Boitempo Editorial, São Paulo, 2003

viu foi um rebaixamento nas condições de vida da maioria da população, que fundamentava os ganhos acentuados de um restrito estrato populacional³⁷.

O auge da industrialização na Grande São Paulo chegou a termo na crise econômica de 1981-1983. Devido a essa crise, foram tomadas medidas de ajustamento que levaram à chamada financeirização da economia, com destaque para o mercado de títulos públicos. Desenvolveu-se assim a chamada *ciranda financeira*, com o jogo diário no mercado aberto, pelo qual os ganhadores pressionavam o governo constantemente para taxas de remuneração mais elevadas. Com esse processo, os ativos econômicos buscavam corrigir seus valores para escapar da inflação. Os aluguéis, em consequência, sofreram reajustes brutais, que criaram enormes dificuldades para a população de baixa renda e as camadas médias. Trata-se de um fenômeno cujo ápice ocorreu nas fases 1982-1986 e 1988-1994. Os efeitos dos Planos Cruzado e do Plano Real bloquearam essa corrida entre salários e aluguéis, mas o estrago feito já era enorme. As empresas procuraram melhorar sua posição diante da crise. Para tal, deviam elevar a sua produtividade. Isso se deu necessariamente pela demissão de trabalhadores e renovação dos equipamentos. Em consequência, houve um aumento da pressão dos trabalhadores desempregados sobre as áreas disponíveis para moradia de baixa renda.

Nos anos de 1984 e 1985, na cidade de São Paulo, ocorreram diversas ocupações de terra, realizadas por famílias afetadas pela alta acentuada dos aluguéis. Os grupos que participavam dessas ocupações não eram articulados nem comungavam das mesmas orientações. Contudo, em grande parte, tinham proximidade com as Comunidades Eclesiais de Base (CEB) e suas práticas³⁸. Segundo relato de Evaniza Rodrigues, na época da entrevista representante internacional e membro da coordenação executiva da União dos Movimentos de Moradia Popular, foi na efervescência desses anos que a idéia de movimento de moradia³⁹ veio a se fortalecer. Evaniza nos relata que alguns grupos, que haviam ocupado áreas nesse processo, não queriam construir em suas áreas ocupadas “mais uma favela ou um loteamento clandestino”. Eles queriam “fazer uma coisa diferenciada, com qualidade, com um projeto, com acesso a todos benefícios”. Doimo, em seu livro a *Voz e a Vez do Popular*, localiza esse momento na história dos movimentos de moradia,

³⁷ BRANT, Vinícios Caldeira, e KOWARICK, Lúcio. *São Paulo 1975 crescimento e pobreza*. Edições Loyola, São Paulo, 1976.

³⁸ Doimo ao tratar do movimento de moradia fará uma reconstrução do papel da Igreja Católica na constituição desse movimento.

³⁹ A partir daqui quando me referir ao movimento de moradia entenda-se a União de Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior. Atualmente essa organização de movimentos de moradia congrega o maior grupo de movimentos em São Paulo.

“Em 1967 já se definiam, depois do I Congresso dos Favelados do Rio de Janeiro, os contornos de uma pastoral de favelas então voltada à luta contra as remoções e à defesa do direito de posse coletiva dos terrenos, melhorias nos caminhos, redes de esgoto, de água, de luz etc. De lá para cá, muita coisa aconteceu em termos de Movimento de Moradia. Desde a criação em 1975, do Movimento de Defesa do Favelado, com conseqüente realização de congressos nacionais anuais a partir de 1981, até a diversificação do MOM em diversos ramos em torno de moradores dos cortiços, dos sem-terra, dos mutirões para construção, das ocupações, culminando com a grande União dos Movimentos de Moradia Popular, puxada pelas redes movimentalistas da Zona Leste de São Paulo”⁴⁰

Entretanto, aquela aspiração à cidade não tinha canais públicos institucionalizados que permitissem sua efetivação. Desde a extinção do BNH em 1986 até promulgação da nova constituição em 1988, não havia linhas de financiamento público para população de baixa renda. Essa situação fez com que aqueles grupos estabelecessem contatos entre si na busca de soluções habitacionais. Cabe aqui lembrar que apesar de seu caráter⁴¹, a partir de 1975, o BNH desenvolveu uma segunda geração de programas de habitação social, Profilurb, Promorar e João-de-Barro. Estes foram quantitativamente irrelevantes nos primeiros anos, quando comparados com o todo da produção do BNH, mas tiveram razoável impacto na cidade de São Paulo⁴². A principal dessas experiências foi o mutirão Vila Nova Cachoeirinha, iniciado em 1982 na administração municipal de Mario Covas. Nele iniciou-se o contato do movimento de moradia com o que viria a ser sua principal bandeira,

“A história do Vila Nova Cachoeirinha destaca-se pela iniciativa de um jovem engenheiro da poli, Guilherme Coelho, que já trabalhava com os movimentos de moradia de São Paulo quando, em 1980, decide ir a Montevideu para fazer uma filme sobre as cooperativas. De volta a São Paulo, Guilherme começa a percorrer diversos núcleos dos movimentos de moradia projetando o filme, cujo apelo visual acabou criando no imaginário popular a idéia de que aquele tipo de iniciativa poderia ser repetido aqui. Guilherme acaba assessorando, com o apoio de três assistentes sociais da prefeitura, um grupo de sem-teto da Zona Norte de São Paulo, com o qual procura seguir as formas de discussão de projeto, organização social e do canteiro das cooperativas uruguaias”⁴³

⁴⁰ DOIMO, Ana. A voz e a vez do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. ANPOCS/Dumará, Rio de Janeiro, 1995, p.102.

⁴¹ “Desde a sua constituição, a orientação que inspirou todas as operações do BNH foi a de transferir todas as suas funções para a iniciativa privada. O banco limita-se a arrecadar os recursos financeiros para em seguida transferi-los a uma variedade de agentes privados intermediários” (BOLAFFI, Gabriel. “Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema” in MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. Ed. Alfa-Omega, São Paulo, 1982, apresentado em 1975)

⁴² SACHS, Céline. *São Paulo: políticas públicas e habitação popular*. EDUSP, São Paulo, 1999.

⁴³ ARANTES, Pedro Fiori. *Arquitetura Nova: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos Mutirões*. Ed. 34, São Paulo, 2002, p.182.

Com base nos relacionamentos que aqueles grupos passaram a estabelecer na busca de soluções, constituiu-se uma rede de grupos que, desde 1986, começou a promover caravanas anuais à Brasília, em prol da aprovação do projeto de lei de iniciativa popular do Fundo Nacional de Habitação. Essas caravanas deram visibilidade a uma rede de relacionamentos até então submersa para o grande público. Em 87 foi decretada a fundação da União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo. Ela mais tarde foi ampliada, dando origem a União dos Movimentos de Moradia da Grande São Paulo e Interior - UMM. Posteriormente, essa entidade teve papel central na construção da União dos Movimentos de Moradia Popular, de abrangência nacional.

“No final da década de 80, o MOM ganha uma dimensão nacional representada, de um lado, pelos constantes impulsos ‘da base’, visando aprovação de um projeto de lei de iniciativa popular referente a um possível Fundo Nacional de Moradia Popular e, de outro lado, pelas sucessivas iniciativas da ANSUR junto a instâncias institucionais (Congresso Constituinte, elaboração de leis orgânicas em nível estadual e municipal, elaboração de planos diretores etc) visando alterações na legislação relativa ao solo urbano e à moradia popular”⁴⁴

A UMM se caracteriza por ser uma federação de movimentos de moradia. Os movimentos que a compõem são heterogêneos entre si, diferindo quanto às formas de organização, tamanho, área de atuação, táticas de pressão, etc, tendo autonomia de ação em relação aos demais. A UMM funciona como um espaço de articulação de ações conjuntas e de solução de conflitos entre os movimentos que a compõem. A estrutura de funcionamento da União (UMM) é composta pelas seguintes instâncias: encontro, coordenação de representantes, coordenação executiva e setoriais. A instância máxima de deliberação é o Encontro do movimento, que atualmente ocorre a cada dois anos. Ele tem a função de avaliar o andamento das deliberações do último encontro, definir os “próximos passos da luta”, eleger a coordenação executiva, e empossar a coordenação de representantes. A coordenação de representantes é a segunda instância decisória do movimento e é composta por um membro de cada movimento, indicado pelo movimento a que representa, segundo os critérios desse. Ela reúne-se quinzenalmente e sua função consiste principalmente no balizamento da ação da coordenação executiva. A coordenação executiva é submetida à de representantes, sendo eleita por chapa. Sua função é “tocar o dia a dia do movimento”⁴⁵ e articular a realização das

⁴⁴ DOIMO, Ana. A voz e a vez do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. ANPOCS/Dumará, Rio de Janeiro, 1995, p.102.

⁴⁵ Segundo relato de Graça, atual membro da coordenação executiva da UMM.

deliberações das outras duas instâncias decisórias. Os setoriais são responsáveis pelo desenvolvimento de atividades temáticas que necessitam de acompanhamento para seu desenrolar⁴⁶. Esta organização se constituiu na luta pelo Fundo Nacional de Moradia Popular, mas é a proposta subjacente à ele, de uma política habitacional baseada no mutirão autogestionário que é a principal bandeira do movimento. Tal como aponta Cavalcanti:

“O modelo proposto pela FUCVAM de política habitacional se distanciava e muito das iniciativas encontradas no Brasil dos fins da década de 80, e essa diferença se encontra, basicamente, no papel que o movimento social desempenha ao longo do processo de construção de novas unidades habitacionais. O eixo central dessa proposta é o processo autogestionário da obra como um todo, e isso foi a grande novidade vista pelos integrantes da UMM. Ao entrar em contato com a experiência uruguaia, a União passa a encampar a autogestão como sua mais importante bandeira e a fez trocar as suas reivindicações mais antigas por esta proposta de política habitacional.”⁴⁷

A administração Erundina foi um ponto de inflexão no processo de constituição do movimento de moradia em São Paulo. Em 1988, com a promulgação da nova constituição, os municípios tiveram a possibilidade de atuar na área da promoção da produção habitacional. Tiveram seus orçamentos aumentados pela redistribuição entre os níveis de governo dos recursos fiscais realizada por essa Constituição. Isto aliado a um acúmulo de experiências por parte dos técnicos no enfrentamento da situação gerada pelo processo de ocupações de terra, e apoiados por um executivo mais comprometido com a luta dos movimentos de moradia⁴⁸, criou na gestão de Erundina à frente da PMSP um ambiente favorável ao desenvolvimento de abordagens pioneiras com relação às questões da habitação popular. O Funaps Comunitário, por ser um programa de habitação social que financiava diretamente os futuros moradores organizados numa associação, impulsionou a organização do movimento de moradia. Nesse momento, os movimentos que compunham a UMM passaram a desenvolver um papel de “associação-mãe”, em que forneciam uma base de apoio para a organização de grupos de base em associações, com o fim de obter os recursos do programa. Apesar da expressiva produção desses mutirões autogestionários, muitos não foram terminados durante a administração Erundina. As administrações municipais que se seguiram, Paulo Maluf (1992-1996) e Celso

⁴⁶ Por exemplo, o setorial de jovens e adolescentes que vem ao longo dos últimos anos tentando desenvolver formas de envolver os jovens membros do movimento nos debates. Outro exemplo interessante é o do setorial de meio ambiente, que vem travando uma batalha dentro do movimento pela deliberação no encontro da proibição de ocupações em áreas de preservação ambiental.

⁴⁷ CAVALCANTI, Gustavo Carneiro Vidigal, *Uma concessão ao passado: trajetórias da União dos Movimento de Moradia de São Paulo*. Dissertação de Mestrado, FFLH/USP, mimeo, São Paulo, 2006, p.65.

⁴⁸ Convém lembrarmos que a prefeita havia trabalhado como assistente social no atendimento às famílias das áreas ocupadas.

Pitta (1996-2000), interromperam as atividades desse programa, deixando inacabados dezenas de conjuntos residenciais. Durante os anos da administração Erundina, e segundo Evaniza, por conta do apoio que tinham nela, os movimentos que compunham a União passaram a pressionar o governo do estado, principalmente a administração Fleury (1990-1994). Buscavam a introdução na produção estadual de programas habitacionais baseados no modelo do mutirão autogestionário. Esse processo resultou no Programa Paulista de Mutirões, que também atende as famílias advindas do movimento de moradia e organizadas em Associações de Futuros Moradores. Com relação a estas, os movimentos que compunham a União, continuaram a desenvolver seu papel de associação-mãe, papel esse constituído no âmbito do programa Funaps Comunitário. Este processo de focalização da atuação da União na esfera estadual se intensificou com a paralisação do Funaps Comunitário. Entretanto tal focalização da atuação da UMM no nível de governo estadual trouxe sérios problemas às relações entre as associações que tiveram suas obras paralisadas, por conta do fim da gestão Erundina, e os demais grupos componentes da UMM. Aparentemente a UMM não foi capaz de articular a atuação dos seus movimentos já habituados ao papel de associação-mãe, focados portanto, na preparação de grupos que pressionavam pelo atendimento e no andamento das obras; com as necessidades prementes das associações com obras paralisadas, chamadas à época de *associações órfãs*⁴⁹. Isso resultou na criação do Fórum dos Mutirões por parte dessas associações órfãs, com o fim de lutar pela retomada dos mutirões. A partir desta curta história da UMM podemos ver que os entes do Estado brasileiro centrais à compreensão deste ator são: o Governo Federal, o Governo Estadual de São Paulo e a Prefeitura Municipal de São Paulo. Daí a opção por abordar estes entes neste estudo.

Existem atualmente diversas abordagens teórico-metológicas do Estado. Aqui optou-se por utilizar o neoinstitucionalismo histórico. Isto porque, a forma como esta corrente aborda o Estado poderia contribuir para a superação de alguns impasses atuais da segunda matriz interpretativa proposta por Doimo, “inflexão cultural-autonomista”. Estes impasses seriam desdobramentos do abandono do marxismo estruturalista. Num primeiro momento, tais impasses não assumiram relevo, porque a manutenção da perspectiva da luta de classes e do sujeito revolucionário dava ainda o significado da atuação dos movimentos sociais. Com a redemocratização e a influência de novas abordagens surgidas no debate internacional, esta perspectiva foi distanciada. Contudo isto deu relevo à questão de onde basear a compreensão dos movimentos sociais, em outras palavras, como significá-la.

⁴⁹ Termo utilizado pelos membros da UMM

A perspectiva dos Novos Movimentos Sociais e a Teoria da Mobilização de Recursos, desenvolvidas, respectivamente, na Europa e nos Estados Unidos, tiveram um papel importante neste processo, de abandono da perspectiva do sujeito revolucionário, através da introdução de novas categorias conceituais. Estas possibilitaram um aprimoramento da capacidade de apreensão das dinâmicas identitárias dos movimentos sociais. Entretanto, essas novas perspectivas também carregavam armadilhas. Melucci no artigo *Um objetivo para os movimentos sociais*⁵⁰, elabora uma crítica quanto ao caráter excessivamente empírico da categoria movimento social, isto tanto com relação à perspectiva européia quanto à americana. Quanto à primeira, ele aponta que há nela uma ênfase muito acentuada na explicação do *porque* dos movimentos sociais.

“A abordagem atual dos movimentos sociais está baseada na suposição de que os fenômenos empíricos de ação coletiva são um objeto de análise que é unificado e significativo em si próprio e que pode dar, quase diretamente, explicações satisfatórias sobre as origens e a orientação de um movimento. Um movimento é visto (como diria um francês) como um personagem que atua na cena histórica com uma unidade de consciência e ação que está longe de se afastar da fragmentação atual e de pluralidade de um movimento social empírico. (...) Ao considerar um movimento como um personagem, a análise ignora que a unidade é mais um resultado do que um ponto de partida; portanto, deve-se assumir que há uma espécie de ‘espírito’ oculto do movimento, ao invés de considerá-lo como um sistema de relações sociais.”⁵¹

Assim, se antes o significado dos movimentos sociais derivava da luta de classes, agora ele será pressuposto na atuação e, sobretudo, no discurso dos movimentos. No mesmo texto o autor também critica a Teoria da Mobilização de Recursos, por ela se centrar na explicação de *como* são os movimentos sociais. Abriria mão, assim, de compreender o significado da atuação dos movimentos. Ao fazer essa crítica, este autor introduz um raciocínio interessante quanto à significação analítica dos movimentos sociais:

“Porque apreende um movimento apenas como um dado ator empírico, a teoria da mobilização de recursos é incapaz de explicar o significado destas formas contemporâneas de ação. A esfera de ação dos novos conflitos sociais é criada pelo sistema e por suas exigências contraditórias. A ativação de resultados específicos depende mais de fatores históricos e conjunturais. Os conflitos empíricos específicos são desenvolvidos por diferentes grupos que convergem na esfera de ação fornecida pelo sistema. A esfera de ação e os projetos dos conflitos antagônicos devem, portanto, ser definidos no nível sincrônico do sistema. Os atores, ao contrário, podem ser definidos apenas levando em conta

⁵⁰ MELUCCI, Alberto. “Um objetivo para os movimentos sociais?” *In* Lua Nova n17, São Paulo, 1989.

⁵¹ *Idem*, p.56.

*fatores diacrônicos e conjunturais, particularmente no funcionamento do sistema político.*⁵²

Melucci ao formular esta crítica estava pensando nos novos movimentos sociais europeus e norte-americanos, facilmente perceptíveis como relacionados aos âmbitos da cultura. Todavia o que se quer ressaltar aqui é a idéia de basear a significação analítica dos movimentos sociais não a partir deles próprios, mas da sociedade em que estão inseridos. Sobretudo a partir das possibilidades irrealizadas do desenvolvimento desta, que é ao que se refere o conceito de *esfera de ação dos novos conflitos* do autor. De certa forma, com mais ou menos consciência, esta operação de significação foi realizada nos desenvolvimentos daquela segunda matriz discursiva de Doimo, com a idéia da disputa pelo significado substantivo da cidadania. Contudo, o interessante da proposição de Melucci é a separação da análise dos atores sociais, que podem ser lidos como movimentos e seus discursos, da compreensão do significado dos movimentos sociais. Esta, que já fora dada pela luta de classes, é na sua proposição explicitamente uma construção analítica do pesquisador, que não precisa coincidir com a leitura que os movimentos fazem de si mesmos. Assim, enquanto os resultados da atuação dos movimentos estariam relacionados à questões conjunturais, principalmente sua interação com outros atores; o seu significado, seu sentido, estaria relacionado a uma visão mais macro da sociedade. Assim sendo, pode-se dizer que esta perspectiva tem proximidades com a forma como o neoinstitucionalismo aborda o Estado. Nas palavras de Skocpol:

*“Duas estratégias analíticas alternativas, ainda que complementares, têm sido discutidas para trazer o estado de volta a um lugar proeminente, nos estudos comparativos e históricos da mudança social, política e da produção de políticas. Por um lado, os estados podem ser vistos como organizações através das quais coletividades oficiais podem perseguir seus objetivos, (...) Por outro lado, os estados podem ser vistos de forma mais macro como configurações de organização e ação que influenciam os sentidos e métodos da política de todos os grupos e classes na sociedade”*⁵³

Logo, esta corrente aborda o Estado em duas perspectivas. Uma em que aborda o Estado enquanto um ator social, que possui densidade interna e interage com outros atores sociais. Isso não quer dizer que suas diversas agências e departamentos tenham uma ação coerente entre si, mas significa que elas têm processos internos que determinam o sentido pretendido de suas ações. E, que em contextos favoráveis podem determinar o rumo da ação

⁵² *Ibidem*, p.59

⁵³ SKOCPOL, Theda. “Bringing the State back in: strategies of analysis in current research”, *in* Evans, P.; Ruessmeyer, D.; Skocpol, T.;(org). Bringing the State back in. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

estatal. A outra perspectiva, conhecida como o caráter *tocquevilleano* do Estado, enfoca mais o aspecto balizador do Estado através de suas instituições. Aqui a questão é a influencia das normas e regras do Estado sobre a cultura política do país, ao longo do tempo, e os resultados disso. Trata-se aqui dos processos pelos quais essas instituições estatais influenciam as preferências e estratégias dos atores sociais.

“Segundo esta perspectiva de análise, as instituições são centrais no estudo da política não apenas pela importância do Estado como ator e autor de ações específicas, mas porque ele, assim como as demais instituições políticas, influenciam diretamente a cultura política, a estratégia dos atores e a produção da própria agenda de questões a serem objeto de políticas, enquadrando a luta política através das suas instituições. Para a observação do caráter ‘tocquevilleano’ do Estado e demais instituições é necessário observá-lo de uma perspectiva macro, analisando a relação entre sua estrutura, suas intervenções e a esfera da política como um todo.”⁵⁴

Marques aponta ainda quatro âmbitos desta influência:

“Em primeiro lugar, a própria formulação das representações sobre a política e a possibilidade de sucesso nas demandas são mediadas pela formação histórica daquele Estado e suas instituições políticas. As representações dos atores sobre temas como, por exemplo, partidos, políticas públicas e cidadania são fortemente influenciadas pela forma como historicamente o Estado se comportou e como se configura no momento atual. (...) Em segundo lugar, os grupos de interesse se formam e produzem suas agendas em diálogo com a reprodução de suas questões em estruturas organizacionais e agências estatais existentes. (...) Em terceiro lugar, as instituições políticas mediam a relação entre as estratégias dos atores e a implantação de determinadas políticas públicas. A existência e o desenho das instituições permitem que demandas expressas de formas similares por atores de poder equivalente tenham resultados totalmente diversos, (...) Por fim, o ajuste entre a estrutura da organização dos demandantes por políticas públicas e a forma como estão organizadas as instituições (temática e espacialmente), define, em grande parte, as chances de vitória e mesmo as possibilidades de crescimento na mobilização.”⁵⁵

Analisadas desta forma, as dinâmicas do Estado podem contribuir para a compreensão dos movimentos sociais, e do significado de sua existência em determinados âmbitos da atuação estatal. Este estudo, tal como apontado, foca-se na relação do estado com outros atores sociais, principalmente o movimento de moradia, na realização de sua política e produção habitacionais. Entretanto para empreender-se este estudo, falta ainda um

⁵⁴ MARQUES, Eduardo Cesar. “Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos” *in* BIB n43, Rio de Janeiro, 1997, pp.81-82.

⁵⁵ *Idem*, pp.82-83.

instrumental que nos permita perceber as diferentes parcerias realizadas pelo Estado neste seu intuito. A mera constatação de que determinado ator social interagiu com o Estado em determinado programa habitacional, não nos é suficiente. É preciso qualificar esta participação deste o outro ator social, dando assim diversidade qualitativa ao termo parceria. Para isto utiliza-se a caracterização dos agentes envolvidos na produção habitacional apresentada por Ribeiro.

Ribeiro em seu trabalho *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na Cidade do Rio de Janeiro*, faz um estudo acerca da origem e desenvolvimento da incorporação imobiliária. Neste estudo ele apresenta as lógicas de ação do principal parceiro do Estado na produção habitacional: a iniciativa privada. Ao abordar a consolidação da forma mais acabada deste ator na área habitacional, a incorporação imobiliária, o autor utiliza uma classificação dos agentes envolvidos nas atividades necessárias a produção de um empreendimento habitacional, retirada de uma pesquisa do IDEG, que considero muito útil. Segundo essa classificação são três tipos de agentes envolvidos na produção habitacional: os *agentes financeiros*; os *agentes instrumentais*; e os *agentes promotores*.

Os agentes promotores são os que mobilizam e coordenam a constituição dos fatores de produção necessários à edificação do imóvel e à sua comercialização. Os agentes financeiros são os que proporcionam o suporte financeiro às operações de construção e compra e venda de imóveis, suporte originário de recursos próprios ou de terceiros. E os agentes instrumentais são aqueles que proporcionam aos promotores os meios necessários à produção das unidades⁵⁶. Segundo o autor, os agentes promotores poderiam ser: investidores imobiliários; as cooperativas habitacionais; as instituições de previdência e assistência social; as fundações; as Cehab's e Cohab's; as sociedades de economia mista; e os incorporadores definidos na Lei número 4.592/64, que diz no seu Artigo 29:

“Artigo 29 – Considera-se incorporador a pessoa jurídica ou física, comerciante ou não, que embora não efetuando a construção, compromissa e efetiva a venda de frações ideais de terreno objetivando a vinculação de tais frações a unidades autônomas, em edificações a serem construídas ou em construção sob o regime de condominial, ou que meramente aceite proposta para efetivação de tais transações, coordenando e levando a termo a incorporação e responsabilizando-

⁵⁶ IDEG, *A Construção Habitacional do Brasil*, Rio de Janeiro, 1971, p.43; *apud* RIBEIRO, Luiz C. Q. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Civilização Brasileira/IUPERJ, Rio de Janeiro, 1997, p.92.

*se, conforme o caso, pela entrega a curto prazo, preço e determinadas condições das obras concluídas.*⁵⁷

O autor em seu estudo também cita as atividades que são concretamente desenvolvidas pelos agentes promotores:

*“Concepção e estruturação do empreendimento (aspectos técnicos, legais, físicos, econômicos, financeiros, operacionais, etc..)
Análise da situação de mercado
Escolha do terreno e sua valorização para compra
Mobilização do capital necessário à operação obtenção do financiamento para consumo final, obtenção do financiamento para construção
Contratação dos projetos de arquitetura e engenharia e suas respectivas aprovações
Contratação da urbanização
Promoção e venda das unidades habitacionais
Contratação dos promotores
Fiscalização da execução dos serviços
Entrega das unidades, responsabilidades finais pelo empreendimento e individuação das propriedades, concomitantemente com a efetivação do financiamento ao adquirente, através de hipotecas, cauções de contratos de venda e quitações de crédito
Provimento (em combinação com os agentes financeiros) da administração jurídica dos contratos garantidores dos empréstimos até sua liquidação”*⁵⁸

Tal como o autor coloca em seu livro, as atividades desenvolvidas pelo promotor colocam-no numa posição central, em relação às decisões referentes ao processo de produção do empreendimento habitacional. O agente financeiro é um papel que dá também ao ator social que o desempenha um controle significativo sobre o processo de produção do empreendimento. No caso dos programas habitacionais, este conjunto de atividades usualmente é realizado pelo Estado. Devido ao fato do agente financeiro definir a utilização dos recursos que oferece costumeiramente, ele define o desenho dos programas. Já o agente instrumental tem sua capacidade decisória sobre o processo de produção do empreendimento, parametrizada pela atuação dos outros dois agentes. Apesar disso, ele possui no cotidiano da obra alguma margem de manobra com relação às decisões do processo de produção do empreendimento. Ao longo deste estudo utilizaremos as categorias agente instrumental, promotor e financeiro e as atividades referentes a cada um deles para qualificar as parcerias do Estado com outros atores sociais.

⁵⁷ RIBEIRO, Luiz C. Q. Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Civilização Brasileira/IUPERJ, Rio de Janeiro, 1997, p.92.

⁵⁸ *Idem*

Por exemplo, sabe-se agora que as atividades do agente promotor permitem ao ator que as desempenha ter um papel central na produção, enquanto as atividades do agente instrumental permitem-lhe apenas fornecer os subsídios à realização desta produção, dando-lhe assim um papel muito menos central nesta. Desta forma, a cessão de atividades do agente promotor a um ator social, caracterizaria uma parceria diversa da constituída pela cessão das atividades do agente instrumental. Assim, a cessão de atividades dos agentes promotor e financeiro denotaria parcerias mais profundas do Estado com outros atores sociais, pela centralidade no processo que estas atividades conferem a quem as desempenha. A cessão de determinadas atividades, como se verá, é o que permite a atuação de determinados atores em determinados âmbitos da produção habitacional. Por exemplo, a incorporação imobiliária só pode se realizar em programas habitacionais onde o ator que a representa puder escolher o terreno em que será realizada a obra. A realização da autogestão – bandeira do movimento de moradia – depende nos programas habitacionais da cessão de atividades do agente promotor à suas associações.

O Capítulo 1 aborda as políticas e a produção habitacional do Governo Federal brasileiro. Esta análise foi dividida em períodos de desenvolvimento desta atuação estatal. Pelas razões já apresentadas, a análise sempre se inicia por uma apresentação do contexto político do período. Em seguida trata-se da política e produção habitacional. O mesmo procedimento foi utilizado ao se abordar, o Governo Estadual de São Paulo, no capítulo 2, e a Prefeitura Municipal de São Paulo, no Capítulo 3.

Capítulo 1 – As políticas e produção habitacionais do governo Federal

O governo federal foi o ente que introduziu a atuação habitacional nas atividades do Estado brasileiro. Este capítulo aborda a política e a produção habitacional do governo federal de 1930 a 2002. Ao longo deste percurso, procura sublinhar as continuidades e descontinuidades da atuação estatal, em nível federal, nesta área. José Celso Cardoso Jr. e Luciana Jaccoud, no artigo *Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal*⁵⁹, ao abordarem a política habitacional no pós-64, propõem sua distinção em três momentos: (a) um de 1964 a 1985; (b) outro de 1986 a 1994; e (c) um último de 1995 a 2002⁶⁰. Neste estudo, introduziu-se um primeiro período que vai de 1937⁶¹ a 1963. Este período abarca a produção pública de habitações, realizada a partir do Estado Novo, baseada nos Institutos de Pensão e Aposentadoria (IAP's) e na Fundação da Casa Popular (FCP). Assim, coloca-se como primeiro momento da política habitacional no nível federal, o que poder-se-ia denominar de *modelo corporativista*. A preocupação com a inclusão deste período advém em grande parte dos apontamentos de José Murilo de Carvalho⁶² e Wanderley Guilherme dos Santos,⁶³ quanto às relações entre o autoritarismo e os avanços nos direitos sociais e os resultados disto como tradição política de nossa sociedade. Esta introdução fundamenta-se no trabalho de Bonduki⁶⁴ acerca da produção pública de habitações sociais no período. Os neoinstitucionalistas históricos também apontam para a importância da inclusão dos momentos fundadores do Estado nacional nas análises do desenvolvimento das políticas públicas,

⁵⁹ CARDOSO, J. Celso e JACCOUD, Luciana. "Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal" in JACCOUD, Luciana (org.) *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. IPEA, Brasília, 2005.

⁶⁰ *Idem* p. 241

⁶¹ Apesar do decreto 19.469 de 1930 autorizar os institutos e caixas de pensão a aplicar seus fundos na construção de casas para seus associados, será o decreto 1.749 de 1937 que criará as condições para a atuação na área habitacional por parte deles. Ele autorizou os IAP's a criarem *carteiras prediais* que definiam a forma de atuação de cada instituto no setor habitacional, reduziu a taxa de juros para 6%, ampliou os prazos de pagamento de 10 para 20 anos. Aumentou o limite máximo de financiamento, e autorizou a concessão de financiamentos a associados que já tivessem casa própria in BONDUKI, Nabil G. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. Estação Liberdade/FAPESP, São Paulo, 1998, p.104

⁶² CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2001.

⁶³ SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça*, Campus, Rio de Janeiro, 1979.

⁶⁴ BONDUKI, Nabil G. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. Estação Liberdade/FAPESP, São Paulo, 1998

“desta forma o caso americano sublinha a importância de colocar de forma mais explícita nas nossas explicações da produção das políticas sociais a formação histórica de cada estado nacional, assim como os efeitos dessa estrutura institucional nos objetivos, capacidades e alianças dos grupos politicamente ativos”⁶⁵

Como se verá, quando surgiram, a política e a produção habitacional pública realizaram-se através de programas habitacionais que ofereciam uma diversidade de formas de atendimento: aluguel, financiamento para compra ou construção de imóvel e financiamento da produção de imóveis. Todas financiadas a partir de uma mesma fonte de recursos, os fundos de aposentadoria e pensão. A opção pela utilização desta fonte de recursos, que introduziu o princípio da auto-sustentação financeira na atuação habitacional do Estado, marcará a atuação deste de então até os dias atuais. No modelo corporativista, o Estado se aliava à representação dos trabalhadores, na realização de sua política e produção habitacional. Através dos IAPs de cada categoria de sindicatos oficiais, estes atores sociais controlavam todas as atividades daquela produção referentes aos agentes promotores e financeiros. E, algumas do agente instrumental⁶⁶. A iniciativa privada podia exercer atividades do agente promotor apenas em uma das linhas de financiamento, e, na que era voltada à valorização do capital do fundo. Logo, fora da produção de habitações sociais. Neste modelo o “lugar” por excelência da iniciativa privada era como agente instrumental, ou seja, na construção do imóvel.

O modelo que se desenvolveu no período seguinte, de 1964 a 1984, utilizará, na produção de habitações sociais, uma fonte de recursos parecida com os fundos de aposentadoria e pensão, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Deu continuidade, assim, ao princípio de auto-sustentação financeira, estabelecido pelo modelo corporativista. Entretanto, diferentemente do modelo anterior, agora quem controlará todas as atividades dos agentes, promotor e financeiro, será a administração indireta estatal, o Banco Nacional de Habitação (BNH). Neste novo período, a parceria do Estado com os sindicatos oficiais na implementação da política e da produção habitacional, será substituída pela parceria com a iniciativa privada. Em relação ao modelo anterior, este limitou os tipos de atendimento, focando sua atuação na produção e financiamento de novas habitações.

No período seguinte, 1985 a 1994, a crise do modelo desenvolvido no período anterior levará ao desenvolvimento de novas abordagens. Estas questionam a exclusividade do

⁶⁵ WEIR, M.; ORLOFF, A.; SKOCPLO, T. “Understanding American Social Politics” *in* The Politics of Social Policy in United States, Princeton University Press, 1985, p.16

⁶⁶ A elaboração dos projetos de arquitetura, por exemplo.

princípio da auto-sustentação financeira, e introduzem novos atores, estados e sociedades civis, na implementação da política e produção habitacional em nível federal. Estas mudanças se consolidam no período seguinte, estabelecendo um novo modelo, onde há a predominância do uso dos recursos do FGTS e da parceria com a iniciativa privada. No entanto, não haveria a exclusividade. Nele, sim, haveria uma diversidade de formas de atendimento, aliada a uma diversidade de tipos de recursos, e atores sociais.

1.1 – O modelo corporativista (1930-1964)

Aqui se aborda as políticas e a produção habitacional durante o Primeiro Governo Vargas e a Experiência Democrática de 1946-1964. A primeira seção trata das dinâmicas políticas neste período. Inicia-se pela análise da centralização do poder na esfera federal durante o Primeiro Governo Vargas, e, em seguida, examina as continuidades do arcabouço aí montado no regime democrático que o sucedeu. A segunda seção examina os dois sistemas habitacionais desenvolvidos neste período, naqueles dois momentos, os IAPs e a Fundação da Casa Popular. Esta análise mostra como foi introduzido *o princípio da auto-sustentação financeira* no financiamento da política habitacional.

1.1.1 – Primeiro Governo Vargas e o Regime Democrático de 1946-1964

Esta seção delinea os principais aspectos e dinâmicas do nível federal de governo, durante o período que vai de 1930 a 1964, e apresenta o contexto político em que surgiu a produção habitacional pública. No que tange às dinâmicas políticas, estes anos podem ser dividido em dois grandes períodos, o Governo Vargas, de 1930 a 1945, e a Experiência Democrática, de 1946 a 1964. No primeiro momento, ocorre o fechamento do sistema partidário e um processo de centralização político-administrativa. Onde o poder é concentrado no Executivo federal, em detrimento dos outros níveis de governo. No segundo momento, temos uma reabertura do sistema partidário, porém, sob grandes influências do *status quo* estadonovista.

Em oposição à *Política dos Governadores*, que caracterizou a República Velha, o Governo Vargas implementou uma política de centralização político-administrativa no governo federal. Esta engendrou a tomada do espaço de representação dos interesses da sociedade, que era dos partidos políticos, pela burocracia estatal. Campello, no seu clássico

*Estado e Partidos Políticos no Brasil*⁶⁷, aponta os mecanismos utilizados por esta administração, ao implementar a centralização: as interventorias, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), os institutos, autarquias e grupos técnicos, e as forças armadas. Os interventores eram indicados pelo Presidente da República para ocuparem os Executivos estaduais. Sua finalidade era servir de instrumento de controle das elites locais, o que, segundo a autora, era mais fácil nos estados menos desenvolvidos. Nos estados mais desenvolvidos, como São Paulo, onde o interventor encontrava maiores dificuldades e tentações, era adotado um sistema de rodízio dos interventores, de modo a não permitir o seu enraizamento nas elites locais. O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), fruto da ideologia autoritária e anti-partidária disseminada à época, foi criado em 1938. Era concebido como um órgão técnico responsável pela elaboração e execução do Orçamento Público. De fato, o DASP foi um super-ministério responsável pela administração pública federal e pelo controle dos interventores, através dos Departamentos Administrativos do Serviço Público Estadual, vulgo “daspinhos”⁶⁸. Durante a administração Vargas, surgiram diversos institutos, autarquias e grupos técnicos, que eram responsáveis pelo desenvolvimento das políticas estatais em diversos setores. Eles estabeleceram um padrão de relacionamento direto dos interesses empresariais com a administração pública federal, sem a mediação dos partidos. Por fim, a autora aponta o crescimento das forças armadas, que, apesar de não se alinharem ao getulismo, por seu crescimento qualitativo e quantitativo, acabaram por anular a autonomia das forças públicas estaduais, aumentando assim a centralização do poder na mão do Executivo federal.

Com a queda do Estado Novo em 1945, o Brasil voltaria a ter um sistema partidário pluralista e a ser uma democracia. Contudo, o retorno à democracia se deu sem grandes rompimentos com os atores e a máquina estatal, desenvolvidos durante o Estado Novo. Campello aponta os principais instrumentos da continuidade deste período em relação ao outro:

“Numa breve recapitulação, destacaríamos quatro recursos ou instrumentos, todos eles acionados de maneira consciente e sistemática, e com inegável êxito,

⁶⁷ SOUZA, Maria do Carmo Campello. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. Editora Alfa-Omega, São Paulo, 1990.

⁶⁸ “Comparando as interventorias com os “Daspinhos”, podemos dizer que enquanto as primeiras eram a extensão política da União nos estados, os “Daspinhos” faziam o papel de extensão administrativa do poder Central, pois eram subordinados ao Dasp e ao Ministério da Justiça. Além disso, os ‘Daspinhos’ funcionavam como uma espécie de corpo legislativo subordinado ao Governo Federal, que estabeleciam uma uniformidade na legislação dos estados, notadamente na área econômica, supervisionavam os prefeitos e se constituíam ainda em *check and balances* sobre o interventor, aumentando o controle do presidente sobre o sistema de interventorias”. ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação os governadores e a redemocratização brasileira*. Hucitec, São Paulo, 1998. p.46

*pelos grupos dirigentes ligados ao Estado Novo: a) a absorção, através do PSD, das interventorias e bases municipais, e através do PTB, das clientelas urbanas sindicalizadas ou cobertas pelas instituições previdenciárias[IAPs]; b) a emergência do getulismo como formação ou movimento político organizado ao nível do simbolismo pessoal, condensando e dando forma ativa a suportes de massa até então mais ou menos latentes; c) a garantia antecipada do controle ou pelo menos de um papel decisivo por parte dos remanescentes estadonovistas sobre a primeira legislatura, através da manipulação dos instrumentos de legislação eleitoral; d) inscrição no próprio texto constitucional [Constituição de 1946] de vários dispositivos asseguradores dessa mesma continuidade, notadamente os referentes à representação (artigo 58) e à centralização de poderes no Executivo*⁶⁹

Existem diversos estudos sobre o desenvolvimento deste sistema político desenhado ao final do Estado Novo, e de suas relações com o golpe de estado de 1964, às quais não se aborda aqui. Lavareda, em *A Democracia nas Urnas*⁷⁰, sistematizou este amplo conjunto de trabalhos, e submeteu suas teses a uma análise eleitoral baseada num amplo escopo de eleições realizadas neste período. Desta análise, conclui que:

*“O sistema partidário-eleitoral que se consolidava no Brasil de 1945 a 1964, apesar das dificuldades anunciadas, era uma experiência privilegiada nas suas circunstâncias para implantação de clivagens políticas duradouras na sociedade. Combinavam-se no regime do pós-guerra a efetiva ampliação da franquia eleitoral, a nacionalização mandatória das agências de representação e um processo de urbanização que emancipava socialmente grandes contingentes da população, criando-se, assim, as condições para a existência de um mercado político. Essas eram condições ideais que, pouco a pouco, como se demonstrou, terminaram por se impor as dificuldades, emprestando às disputas eleitorais características cada vez mais estruturadas. (...) A interrupção daquele sistema e sua posterior dissolução com a adoção do bipartidarismo, imposto artificialmente, talvez tenha significado a inviabilização da última chance de consolidação de um sistema partidário-eleitoral no Brasil.”*⁷¹

Entretanto, esta consolidação do sistema partidário-eleitoral, e, portanto, das regras do jogo político, não necessariamente agradava aos perdedores deste jogo. Isto causou muita instabilidade política neste período. Em 1945, foi eleito, para ocupar o Executivo federal, com apoio decisivo de Vargas, logo também, do PSD e do PTB, o general Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). Em 1950, Getúlio Vargas (1951-1954) retornou à presidência, desta vez eleito,

⁶⁹ SOUZA, Maria do Carmo Campello. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. Editora Alfa-Omega, São Paulo, 1990. p.135

⁷⁰ LAVAREDA, Antônio. *A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro*. Ed. Revan, Rio de Janeiro, 1999.

⁷¹ LAVAREDA, Antônio. *A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro*. Ed. Revan, Rio de Janeiro, 1999. p.191

pelo PTB, com apoio do PSD⁷², e derrotando o brigadeiro Eduardo Gomes, candidato pela União Democrática Nacional (UDN). Em 1954, em meio ao escândalo político do “crime da Rua Toneleros”⁷³, Vargas cometeu suicídio, e o vice-presidente Café Filho, do Partido Social Progressista (PSP), tomou posse. Em Novembro de 1955, Café Filho se afastaria da presidência “por motivos de saúde”, e, em seu lugar assumia a presidência o presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz, do PSD. Em 1955, após uma tentativa fracassada de dar um golpe-de-estado, ele foi afastado e em seu lugar assumiu a presidência o presidente do Senado, Nereu Ramos, do PSD. Este garantiu as eleições e deu posse a Juscelino Kubitschek (1956-1961), também do PSD, que foi eleito presidente com o apoio do PTB, derrotando Juarez Távora. Távora havia sido um dos revolucionários de 30 e à época estava na UDN. Derrotou também a Ademar de Barros, candidato pelo PSP. Em 1961, tomaria posse Jânio Quadros (1961), então na UDN. Este derrotara Henrique Teixeira Lott, do PSD⁷⁴. Para vice-presidente foi eleito João Goulart do PTB⁷⁵.

A administração de Jânio durou apenas alguns meses, pois ele renunciaria ainda em Agosto de 1961. Como o a renúncia de Jânio, se deu num momento em que o vice-presidente, João Goulart (PTB) – alguns dizem, não por acaso – estava em viagem oficial à China comunista. Quem assumiu a presidência foi o deputado Ranieri Mazilli, do PSD, mas aliado da UDN, e apoiado por Auro de Moura Andrade, figura importante, também do PSD e presidente do Senado. Com Goulart na China, houve uma resistência a cumprir a Constituição, e dar posse ao vice-presidente. Esta crise foi resolvida através da aprovação da emenda do Parlamentarismo. Assim, Goulart assumiu, mas, não exatamente o cargo a que tinha direito. Sua administração foi conturbada, e chegou ao fim em Abril de 1964, com o golpe-de-estado promovido pelos militares.

1.1.2 – Os Institutos de Aposentadorias e Pensões, a Fundação da Casa Popular e a preservação atuarial

Esta seção aborda as primeiras experiências de produção habitacional pública, desenvolvidas no país: a dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e da Fundação da

⁷² O PSD tinha candidato próprio à presidência, Cristiano Machado, porém muitos setores do partido de fato deram apoio a Vargas, gerando a conhecida expressão *crístianização*.

⁷³ Suposta tentativa fracassada de assassinar de Carlos Lacerda, aparentemente organizada pelo chefe da segurança pessoal de Vargas.

⁷⁴ Neste período as eleições para vice-presidente e presidente eram desvinculadas, assim o vice podia ser de um partido, ou coalizão, diverso do presidente.

⁷⁵ CASTRO, Terezinha de. *História Contemporânea: estudos sociais*. Livraria Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1977.

Casa Popular (FCP). Examinamos a política e produção habitacional desenvolvidas no período, e, analisamos como *o princípio da auto-sustentação financeira*, que marca, até 2002, a atuação habitacional federal, foi então introduzido.

A produção habitacional financiada por fundos públicos, se iniciou no Brasil com a atuação habitacional dos Institutos de Aposentadorias e Pensões. Estes faziam parte do arranjo institucional corporativo que começou a se estruturar a partir de 1930, e, completou-se em 1943 com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Este arranjo era estruturado a partir da regulamentação das profissões: para cada ocupação reconhecida pelo Estado, através do Ministério do Trabalho, havia uma profissão regulamentada; para cada profissão regulamentada havia um sindicato oficial, que tinha seu presidente confirmado pelo Ministério do Trabalho. Para cada categoria de sindicato, havia um instituto de pensões e aposentadorias. Este instituto tinha a função de administrar os fundos destinados às aposentadorias e pensões dos associados. Ou seja, de todos os trabalhadores daquele conjunto de profissões. Uma das formas de investimento destes recursos administrados pelo instituto, permitidas pela legislação, era o financiamento habitacional. Com os passar dos anos, esta atuação habitacional dos IAPs ganharia importância, devido ao agravamento da crise dos aluguéis, que se originara durante a guerra. Esta se estendeu ao longo do pós-guerra, culminando na constituição de um debate público em torno da *problema habitacional* dela decorrente. Entretanto, mesmo nestes anos, e, mais ainda nos anteriores, a atuação habitacional era uma atividade no mínimo secundária do instituto. Era delimitada pela necessidade de preservação atuarial dos fundos previdenciários. Esta, por ser a razão principal dos institutos, não podia ser ameaçada pelos riscos de uma atividade secundária, mesmo num momento de grave crise habitacional. Assim, a produção pública de habitações, no Brasil, surgiu sobre os auspícios do *princípio de auto-sustentação financeira* desta atividade:

“Hoje em dia, ninguém põe em dúvida a aplicação das reservas de previdência social na construção de unidades destinadas à moradia das classes menos favorecidas (...). Evidentemente, não pode caber às instituições de previdência social [os IAPs], nem constitui escopo principal de suas atividades, o encargo de solucionar tão complexo problema (...). O instituto, nesse particular, está adstrito a contingências econômico-administrativas que emprestam aspecto limitado à solução preconizada. A política inversionista deve objetivar a obtenção, nos conjuntos residenciais, de uma taxa média de remuneração suficiente à garantia da estabilidade econômica da instituição e à manutenção efetiva do valor real do seu patrimônio imobiliário.”⁷⁶

⁷⁶ Trecho de um documento, de 1950, em que o IAPI (industrializados) se posiciona no debate acerca da necessidade da ampliação da atuação habitacional dos IAPs, retirado de: BONDUKI, Nabil G. *Origens da*

Assim, devido à forma como foi institucionalizada e operacionalizada, a primeira experiência de produção habitacional pública no país trouxe para o seu interior o princípio da auto-sustentação financeira da atividade, decorrente da necessidade *de preservação atuarial* dos fundos previdenciários. Neste modelo corporativista construído pelo Estado Novo os indivíduos só tinham acesso à cidadania e seus direitos, realizados através das políticas públicas, pelo emprego. Isto era um avanço em relação à ordem da República Velha, mas gerava uma nova ordem, também clientelista, onde a plena cidadania era privilégio de alguns, nas palavras de Wanderley Guilherme dos Santos:

“A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania. Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico”⁷⁷.

Foi dentro deste arcabouço que se deu a atuação dos IAPs na área habitacional. A operacionalização dessa atuação apresentava uma grande variação, devido ao fato de o decreto 1.749, de 1937, facultar, a cada instituto, a definição de sua atuação habitacional através de sua *carteira predial*. Entretanto, pode-se tomar o modelo de operação imobiliária do IAPI (Industriários), baseada em três planos (A, B e C), como o padrão. Ele foi gradativamente sendo adotado pelos demais institutos, tornando-se até 1964 o padrão. O Plano A destinava-se à locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos adquiridos ou construídos pelos institutos aos associados. Este tipo de atuação, após a desmontagem deste sistema, seria retomado apenas no final dos anos noventa. O Plano B era destinado ao financiamento dos associados na compra de um imóvel ou na construção de um em terreno próprio. Esses dois planos eram considerados sociais, diferentemente do Plano C que tinha clara função atuarial. Ele se caracterizava por ser um empréstimo hipotecário feito a pessoas físicas ou jurídicas⁷⁸. Nele a iniciativa privada podia assumir as atividades referentes ao agente promotor. Assim, através deste plano a nascente incorporação imobiliária podia financiar suas operações. Afora este caso, neste modelo, o único conjunto de atividades necessárias à produção do empreendimento habitacional que não eram realizadas pelo próprio

habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. Estação Liberdade/FAPESP, São Paulo, 1998 p.114

⁷⁷ SANTOS, W. G.. *Cidadania e Justiça*. Ed. Campus, Rio de Janeiro, 1979. p. 69

⁷⁸ Dentro da área central de São Paulo temos a presença de um dos conjuntos residenciais produzidos pelo IAPI, trata-se do Conjunto Residencial da Mooca construído na década de 60.

Instituto eram as atividades referentes ao agente instrumental. Uma vez que estas eram realizadas por agentes privados que eram contratados pelo Instituto para realizarem as obras de construção do empreendimento.

Os IAPs foram os principais agentes da produção pública de habitações, neste período que vai de 1930, de fato de 1937, quando foi regulamentada sua atuação na área habitacional⁷⁹, a 1963. Contudo, a grande esperança na área habitacional, no período, foi a Fundação da Casa Popular (FCP), fundada em 1 de Maio de 1946, no primeiro ano do governo Dutra. Seu projeto surgiu no bojo da criação, que não chegou a ser implementada, por Getúlio Vargas do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) que unificaria os IAP's, universalizando a previdência social e ampliando os serviços assistenciais. Neste projeto, as operações imobiliárias dos institutos passariam para a FCP. O projeto da Fundação da Casa Popular havia sido desenvolvido pela burocracia do Executivo federal. Ali, segundo Bonduki, tinha-se consciência da complexidade do problema a ser enfrentado. Assim, o projeto propunha uma atuação abrangente, vendo a questão habitacional relacionada à urbana, e, propondo a centralização da gestão. Propunha ainda, a criação de uma fonte permanente de recursos.

A importância da FCP para nós, advém de ela ser a primeira tentativa de criação de um órgão que viabilizaria alguma centralidade e consistência às ações do Estado com relação ao problema habitacional. Com a queda do Estado Novo, inviabilizou-se a criação do ISSB, mas o clamor das massas e as promessas de campanha de Dutra deram continuidade ao projeto da FCP⁸⁰. Entretanto, esta proposição de um sistema habitacional centralizado contrariava os interesses das burocracias do Ministério do Trabalho e dos IAPs. Uma vez que, o acesso a unidades habitacionais produzidas pelo Instituto, e os contratos das obras de construção destas, eram fortes moedas no jogo clientelista que seriam perdidas por estes atores, com a transferência das operações imobiliárias dos Institutos para a FCP.

⁷⁹ Apesar do decreto 19.469 de 1930 autorizar os institutos e caixas de pensão a aplicar seus fundos na construção de casas para seus associados, será o decreto 1.749 de 1937 que criará as condições para a atuação na área habitacional por parte deles, ele autorizou os IAP's a criarem *carteiras prediais* que definiam a forma de atuação de cada instituto no setor habitacional, reduziu a taxa de juros para 6%, ampliou os prazos de pagamento de 10 para 20 anos, aumentou o limite máximo de financiamento, e autorizou a concessão de financiamentos a associados que já tivessem casa própria..

⁸⁰ “Embora a deposição de Vargas tenha impedido a implementação dessas medidas, a gravidade da crise habitacional a transformou em tema importante da campanha eleitoral de 1945, obrigando os candidatos a fazer propostas concretas sobre o assunto (...) Dutra, o candidato vitorioso, considerava o problema ‘grave, a ser resolvido com urgência’, propondo, em seu programa, a criação de uma Caixa Nacional de Habitação para a construção de 100 mil casas populares. E, de fato, após vencer as eleições, Dutra foi ágil em iniciativas na área habitacional.” BONDUKI, Nabil G . *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. Estação Liberdade/FAPESP, São Paulo, 1998 p.116

Estes grupos, e outros setores interessados, conseguiram vetar na arena decisória, que processou o projeto, dois de seus artigos cruciais: o décimo terceiro, que determinava a suspensão e transferência para a FCP de todas as operações imobiliárias dos IAP's, e o nono, que criava o seu principal mecanismo de financiamento⁸¹. Sem estes artigos, a política habitacional, que a criação FCP apontava, não poderia se concretizar como produção habitacional. Elaborada com o intuito de superar o corporativismo e o clientelismo que marcavam a atuação dos IAP's, a FCP, devido à sua fragilidade financeira e institucional, *“sobreviveria por inércia até 1964, sendo considerada um símbolo da ineficiência governamental e do predomínio da fisiologia em detrimento da racionalidade e do interesse público”*⁸². O fracasso do projeto da FCP é um bom exemplo, de como a mudança no contexto político pode impossibilitar aos agentes, internos ao Estado, o desenvolvimento de sua ação enquanto ator social. Em seus dezoito anos de funcionamento, a FCP produziu 18.132 unidades habitacionais. Já os IAP's, de 1937 a 1964, produziram, através dos seus programas sociais, 123.995 unidades habitacionais. Assim, a produção pública de habitações neste período é de pouco mais de 142 mil unidades. Isto poderia parecer pouco para nós, porém, na década de cinquenta o país tinha 45 milhões de habitantes, um terço destes em áreas urbanas, e metade disto em cidades com mais de 50 mil habitantes. Aí, nestas condições, aquela produção era no mínimo perceptível. Em seu trabalho de doutorado, Bonduki decompõe a produção pública do período por município e ano em que foi realizada, e, mostra que apesar de pequena, de fato *“no período do pós-guerra deu-se início a uma produção significativa de habitação social”*⁸³.

1.2 – O modelo do SFH (1964-1984)

Esta parte do capítulo aborda a política e a produção habitacional durante o Governo militar, onde foi introduzida a parceria com a iniciativa privada na realização destas. A primeira seção mostra como os militares engendraram uma nova centralização na esfera federal. Analisa a dinâmica política do período, indicando os desdobramentos, aqui relevantes, do processo de abertura política que se seguiu ao fechamento do sistema político

⁸¹ O mecanismo era “um empréstimo compulsório de trinta anos a ser pago por pessoas físicas que adquirissem terrenos com valor superior a 200 mil cruzeiros (de valor equivalente a 0,5% do preço de compra) ou construíssem edificações de área superior a 200 m² (de valor equivalente a 15 cruzeiros por m²)” BONDUKI, Nabil G . *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. Estação Liberdade/FAPESP, São Paulo, 1998 p.117

⁸² BONDUKI, Nabil G . *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. Estação Liberdade/FAPESP, São Paulo, 1998, p.125

⁸³ *idem*, p.131

promovido pelo AI-2. Cujo ponto de inflexão foi o ano de 1974. Neste mesmo ano ocorreu uma inflexão na produção habitacional do BNH. A partir daí, ela entrava em seu segundo ciclo de produção, responsável pela maior parte da produção do sistema. Esta maior produtividade do sistema parece responder às necessidades de legitimação da ordem estabelecida por via eleitoral, que o avançar do processo de reabertura estruturava.

O sistema habitacional montado durante o governo militar foi estruturado a partir do *princípio da auto-sustentação financeira* da atividade. Isso levou à sérios problemas de atendimento, quanto as populações de mais baixa renda, onde se concentrava a maior parte do déficit habitacional. Entretanto, apesar deste princípio ter norteado o desenho do SFH, excluindo assim grandes parcelas da população do atendimento habitacional estatal, ele não foi realizado por este sistema. Quando tal sistema passou por crises, a solução destas não se deu no seu interior, mas sim, através de medidas do Executivo federal. Estas medidas, utilizadas para amenizar os desdobramentos da utilização daquele tipo de recursos no financiamento habitacional, tiveram como consequência o gradual acúmulo de um rombo financeiro no BNH. Tal levou ao seu fechamento em 1986. Entretanto, estas iniciativas do Executivo federal parecem ter conformado na administração indireta, responsável pela operacionalização do sistema habitacional, um ambiente de descaso, no que se refere ao desenvolvimento de novos procedimentos que permitissem a redução da inadimplência nas prestações dos financiamentos. Este descaso será um dos legados deste sistema para as instituições da administração indireta pública, que se formaram durante este período. Caso da CDHU e da Cohab-SP.

1.2.1 – Os governos militares

Esta seção delinea os principais aspectos e dinâmicas do nível federal de governo durante o período que vai de 1964 a 1984. Apresenta o contexto político em que se desenvolveu a política e a produção habitacionais neste período. Sob a égide do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criado pelos militares. E, indica algumas das questões que nortearam o desenvolvimento desta atuação habitacional. O período histórico, que se inicia com o golpe-de-estado de 1964 e encerra-se na transição para o regime democrático, pode ser dividido, em termos políticos, em três períodos: (1) de 1964 a 1974, o apogeu do regime, quando os militares empreenderam as principais ações da sua reforma da sociedade, ou nos termos deles

“a faxina”; (2) de 1974 a 1982, quando promovem uma distensão eleitoral; e, (3) de 1983 a 1988, quando ocorre a reabertura democrática⁸⁴.

O AI-1, de 9 de Abril de 1964, editado poucos dias depois do golpe pelos comandantes do Exército, da Marinha, e da Aeronáutica, introduziu diversas modificações na Constituição de 1946. Limitava sua vigência até 31 de Janeiro de 1966, e implantou as seguintes modificações: autorizou a presidência a enviar projetos de lei, que, se não fossem apreciados em trinta dias por cada uma das Casas, estariam automaticamente aprovados; deu exclusividade da iniciativa orçamentária à presidência, só ela podia enviar projetos de lei que implicassem em criação ou aumento da despesa pública; autorizou, a cassação de mandatos eletivos em todos os níveis, e a suspensão dos direitos políticos de cidadãos por dez anos; retirou por seis meses, as garantias de vitaliciedade do Judiciário, e as de estabilidade do funcionalismo público; e, estabeleceu a eleição indireta de um presidente no Congresso, em 15 de Abril. Com base nestas medidas, em 1964, foram cassados 50 deputados federais e 3 governadores; foram suspensos os direitos políticos de diversas lideranças, tais como Goulart, Brizola, Jânio e Juscelino; foram aposentados 49 juízes. E foram afastados, numa estimativa conservadora, 3500 pessoas da burocracia civil e 5000 pessoas das forças armadas. A sede da União Nacional dos Estudantes (UNE) havia sido invadida e incendiada. Militantes das Ligas Camponesas foram perseguidos nas áreas rurais, e grande parte dos sindicatos sofreu intervenção⁸⁵.

Em 15 de Abril, foi eleito presidente o marechal Humberto de Alencar Castello Branco, com mandato até 31 de Janeiro de 1966. Sua administração, afinada com o discurso expresso no AI-1, se focou na “arrumação da casa”, para em seguida, pelo menos no discurso, entregá-la a um presidente civil. Para isso, além de perseguir seus adversários, sua administração lançou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Este contrairia o crédito privado, e arrocharia os salários, através de reajustes inferiores à inflação. Também reduziu o déficit público, na União, através do aumento da arrecadação de impostos, e do aumento da lucratividade das empresas públicas pelo aumento de tarifas. Houve corte de subsídios a produtos básicos, e, no plano estadual, criou-se a exigência de autorização do governo federal para o endividamento dos estados. Em Junho de 1964, foi aprovada a Lei de Greve. Isso na prática inviabilizava a realização de paralisações legais. Foi criado o Serviço

⁸⁴ Nesta reconstrução histórica, que se destina a subsidiar o estudo da política e produção habitacional em âmbito federal naquele período apontado, utilizaremos, como marco final do período, a posse de um civil como Presidente da República.

⁸⁵ Segundo Boris Fausto, 70% dos sindicatos com mais de 5 mil membros sofreram intervenção. FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. EDUSP, São Paulo, 1998. p.467

Nacional de Informação (SNI), destinado à controlar a segurança nacional, a contra-informação, e combater a subversão interna. Em Outubro de 1965, ocorreram eleições para os governos estaduais de dez estados, e a oposição venceu em quatro: Santa Catarina, Mato Grosso, Guanabara e Minas Gerais, sendo estes dois muito importantes. A “linha dura” pressionava e Castelo baixou o AI-2, em Outubro de 1965.

O AI-2⁸⁶ deu ao presidente o poder de baixar decretos-leis em matéria de segurança nacional e atos complementares ao Ato. Extinguiu todos os partidos e criou um sistema bipartidário, com a Aliança Renovadora Nacional (Arena) como partido governista, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) como partido da oposição. Por fim, estabeleceu a votação indireta pública por voto nominal no Congresso Nacional para eleição de presidente e vice-presidente. Em Fevereiro de 1966, o AI-3 estabeleceu a mesma forma de eleição para os governadores de estado pelas assembleias estaduais, e a indicação dos prefeitos das capitais pelos governadores. A Arena venceu as eleições legislativas de 1966. Em outubro do mesmo ano, após mais cassações, o Congresso foi fechado provisoriamente. Em Janeiro de 1967, o AI-4 convocava o Congresso Nacional para votar a nova Constituição, que incorporara vários dos mecanismos criados pelos atos institucionais, mas, não o direito de cassar mandatos e suspender direitos políticos. Um ano depois, na falta deste mecanismo, o general Artur da Costa e Silva, que havia tomado posse como presidente em Março de 1967, baixaria o AI-5.

O AI-5 não tinha prazo de vigência. Suspendia parcialmente, como se isso tivesse algum sentido, o *habeas corpus*. Dava ao presidente da República o poder de: fechar provisoriamente o Congresso; nomear interventores estaduais e municipais; cassar mandatos, suspender direitos políticos; e demitir funcionários públicos. Em Agosto de 1969, Costa e Silva teve um derrame e foi afastado da presidência. Em seu lugar assumiria uma junta militar. Esta baixaria o AI-13, que estabeleceu o banimento, conhecido como “exílio”, e o AI-14, que estabelecia a pena de morte. Em Outubro do mesmo ano, era eleito presidente, com mandato até 1974, o general Emílio Garrastazu Médici.

Em 1973, foi eleito presidente o general Ernesto Geisel, que derrotou Ulysses Guimarães, do MDB, no Colégio Eleitoral⁸⁷. Geisel implementou uma abertura política definida por ele como “lenta, gradual e segura”. Sua administração permitiu que as eleições de 1974 ocorressem com relativo debate, com acesso dos partidos legais ao rádio e à televisão. Nestas eleições, a oposição obteve 16 das 22 cadeiras para o Senado, majoritário, e

⁸⁶ E a Emenda Complementar n4, editada em seguida ao AI-2.

⁸⁷ A Emenda n1 à Constituição de 1967, havia ampliado o Colégio Eleitoral para eleição do presidente através da inclusão de delegados das Assembleias Legislativas.

perdeu por pouco na votação para a Câmara Federal. Preocupado com as eleições municipais de 1976, o governo baixou a Lei Falcão, que padronizou os programas dos partidos no rádio e na televisão, podendo ser exibidos apenas, o nome, número, currículo e foto dos candidatos. Nada mais de discurso. Mesmo assim, o MDB venceu as eleições. Em Abril de 1977, encontrando dificuldades em aprovar alterações constitucionais, o governo Geisel fechou temporariamente o Congresso, emendou a Constituição e baixou uma série de decretos-lei⁸⁸. Foi introduzida a figura do senador biônico, criado para impedir a formação de uma maioria oposicionista no Senado; foram alteradas as regras de proporcionalidade das bancadas estaduais na Câmara Federal, de modo a aumentar o peso das regiões controladas pela Arena; a Lei Falcão foi estendida às eleições legislativas, federal e municipal; e o mandato do presidente foi estendido de cinco para seis anos. Mesmo assim o MDB teve um bom desempenho nas eleições legislativas de 1978.

Em Outubro do mesmo ano, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº11, que passou a vigorar a partir de primeiro de Janeiro de 1979. Esta revogava as alterações promovidas pelo AI-5 na Constituição, retirando os poderes da presidência para colocar o Congresso em recesso, cassar mandatos, demitir ou aposentar funcionários públicos, suspender direitos políticos. Além disso, ela reinstituiu o *habeas corpus*. Criou porém as “salvaguardas”, pelas quais, o Executivo federal poderia decretar “estado de emergência” e tomar “medidas de emergência” para restabelecer a paz e a ordem pública. Esta legislação foi utilizada, por exemplo, em Brasília, no dia 25 de Abril de 1984, quando da votação da emenda constitucional referente ao retorno do voto direto para presidente. Geisel conseguiu fazer seu sucessor, o general João Batista Figueiredo. Este derrotou no Colégio Eleitoral o general Euler Bentes Monteiro, candidato pelo MDB.

Em Agosto de 1979, foi aprovada a Lei de Anistia. Esta beneficiou perseguidos e perseguidores. Em Dezembro, do mesmo ano, foi aprovada a Nova Lei Orgânica dos Partidos. Ela extinguiu a Arena e o MDB, e obrigou os novos partidos a terem a palavra “partido” no nome. Da Arena surgiu o Partido Democrático Social (PDS), e do MDB o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Também surgiram o Partido dos Trabalhadores (PT), a partir do sindicalismo urbano e rural, de setores da Igreja e da classe média; o Partido Democrático Trabalhista (PDT), fundado por Leonel Brizola; e, o Partido Trabalhista Brasileiro. Conservadores, que faziam oposição ao governo, como Tancredo Neves e Magalhães Pinto, por exemplo, criaram o Partido Popular, porém, este partido durou

⁸⁸ Estas medidas ficaram conhecidas como o Pacote de Abril.

pouco. Terminou se incorporando ao PMDB nas eleições de Novembro de 1982. Nessas eleições, estavam em disputa cadeiras em todos os legislativos, e, pela primeira vez desde 1965, os Executivos estaduais⁸⁹. O PDS venceu as eleições legislativas, mas perdeu a eleição para o Executivo estadual de quatro estados importantes: São Paulo, com a eleição de Franco Montoro (PMDB), Minas Gerais, com a eleição de Tancredo Neves (PMDB), Rio de Janeiro, com a eleição de Leonel Brizola (PDT), e Paraná, com a eleição de José Richa (PMDB).

A partir de Novembro de 1983, com apoio dos governadores da oposição, iniciaram-se manifestações pela realização de eleições diretas para a presidência. Elas levaram ao movimento que ficou conhecido como “Diretas Já”, que em 25 de Janeiro de 1984, reuniu mais de um milhão de pessoas na Praça da Sé, num comício histórico pela realização das diretas. Entretanto, em 25 de Abril de 1984, a emenda constitucional Dante de Oliveira, que estabeleceria a eleição direta, foi recusada pelo Congresso, apesar da dissidência de vários membros do PDS. Assim, em 15 de Janeiro de 1985, o Colégio Eleitoral se reuniu para eleger o novo presidente. Foi eleito, derrotando Paulo Maluf (PDS), Tancredo Neves do PMDB. Este veio a falecer antes de tomar posse, em 21 de Abril de 1985. Assim, quem tomou posse como presidente, em 15 de Março, foi José Sarney, seu vice.

O governo militar que subiu ao poder com o golpe de estado de 1964, inaugurou um período sinistro de repressão aos direitos civis e políticos. José Murilo de Carvalho, analisando a relações desse regime com os direitos da cidadania avalia que novamente, tal como no Estado Novo, *“ao mesmo tempo em que cerceavam os direitos políticos e civis, os governos militares investiram na expansão dos direitos sociais”*⁹⁰. Contudo, para o autor, *“a eficácia dessa tática foi menor no período militar”*⁹¹ devido, segundo ele, a três razões. A primeira razão diz respeito ao ambiente político do período. Este internacionalmente era menos aberto a soluções autoritárias do que em 1930. E, nacionalmente contou com uma mobilização política anterior ao golpe mais acentuada em 1964, do que em 1930. Isso aumentou consideravelmente os custos da repressão aos direitos políticos. A segunda razão refere-se ao poucos ganhos políticos advindos da extensão da legislação social ao setor rural. E, a terceira advém do fato de que o sentido de uniformização e unificação do sistema previdenciário, atingido em 1966 com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social

⁸⁹ Para esta eleição foi introduzido, através do Congresso, o voto vinculado, que obrigava o eleitor a votar no mesmo partido em todos os cargos disputados. A variação de partido levava à anulação do voto.

⁹⁰ CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2001. p. 170

⁹¹ *Idem* p.190

(INPS) e o fim dos IAP's criados por Vargas. Ou seja, o caracterizava a política social do regime militar. Colidia frontalmente com os interesses das burocracias sindicais dos IAP's.

O problema habitacional foi escolhido pelos militares como um dos principais desafios a serem enfrentados pelo seu novo governo. Muitos fatores, de diversas ordens, parecem ter contribuído para esta escolha. Aqui abordamos três deles. O primeiro, e bem visível à época, diz respeito à magnitude que o problema habitacional tinha atingido no debate público. Esta questão fora originada durante a II Grande Guerra, por uma escalada do preço dos aluguéis. Foi empurrada ao longo dos vinte anos seguintes. Isso através de sucessivas medidas de congelamento dos aluguéis, e insuficientes tentativas de solução pela ampliação do estoque de habitações disponíveis. Nos meados dos anos sessenta ela já ocupava uma das posições centrais no debate público⁹². Outro fator que contribuiu para aquela escolha dos militares, foi a preocupação com relação à legitimação ideológica do novo regime e o combate ao comunismo. Gabriel Bolaffi, em seu artigo "Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema" cita uma pesquisa extensa e profunda realizada por Loyd A. Free em 1960. Ela não foi publicada, por seus resultados serem considerados "politicamente instáveis". Ela apontava a casa própria como a principal aspiração da população urbana do país. Esse estudo "mostrou uma alta correlação estatística entre a propriedade da habitação e atitudes políticas conservadoras"⁹³. Esta pesquisa, se não fundamentou, poderia fundamentar as proposições da *Aliança para o Progresso*. Esta via na promoção da propriedade privada uma forma de afastar os trabalhadores de agitações políticas e ideologias radicais. Nas palavras de Céline Sachs: "*a prioridade dada ao acesso à propriedade privada da habitação se inscrevia assim numa estratégia política destinada a enfrentar a influência da Revolução Cubana*"⁹⁴. Essa opção pela promoção da propriedade particular teria conseqüências para o caráter do modelo, de intervenção do Estado na questão habitacional, construído nesse período, como veremos mais à frente.

Além destes dois fatores, contribuiu para a importância dada a política habitacional no início do governo militar a pressão realizada por setores organizados. Dentre estes, destaca-se a atuação do Sindicato da Construção Civil. Ribeiro, em seu trabalho *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*,

⁹² Conforme BONDUKI, Nabil G. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. Estação Liberdade/FAPESP, São Paulo, 1998

⁹³ BOLAFFI, Gabriel. "Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema" in MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. Ed. Alfa-Omega, São Paulo, 1982, p.43

⁹⁴ SACHS, Céline. *São Paulo: políticas públicas e habitação popular*. EDUSP, São Paulo, 1999, p.122

mostra como o sistema SFH/BNH foi fundamental para a consolidação de um padrão de acumulação de capital baseado na transformação do espaço urbano. Segundo ele em 1963,

“a condição fundamental para consolidação da incorporação imobiliária já estava dada: a diferenciação social, expressa no espaço da cidade, na dupla dimensão simbólica e material, como base para a geração de sobrelucros de localização”⁹⁵.

Esta condição, conforme demonstra o autor, desenvolveu-se ao longo do primeiro período analisado, 1930-1964. Partindo de uma *produção rentista* de moradias, produção de unidades habitacionais destinadas à locação, passou-se pela produção pequeno-burguesa, de vilas e avenidas destinadas à venda, e atingiu-se ao longo dos anos 50, com o “boom” do mercado imobiliário de apartamentos em Copacabana, a constituição da incorporação imobiliária. Esta então acumulava principalmente em função da mudança do valor de uso da terra. Entretanto, para a consolidação deste modelo de acumulação eram ainda necessárias a construção de um mecanismo de financiamento desta produção, que fosse estável e seguro; e a regulamentação da atividade do incorporador imobiliário. Em 1963, o Sindicato da Construção Civil *“realiza um importante evento, o ‘Dia de Estudos Sobre Política Habitacional’ cujas conclusões e recomendações serão adotadas pelo governo militar saído do golpe de 1964”⁹⁶.*

1.2.2 – O Banco Nacional de Habitação e o princípio auto sustentação financeira

Esta seção apresenta o SFH, e a organização e produção habitacional do BNH-FGTS. Examina algumas características deste sistema, e, demonstra como ele foi o estabelecimento de uma parceria do Estado com a indústria da construção civil, na realização da atuação habitacional pública. Este período estabeleceu uma preferência, da parte dos atores estatais, por uma política e produção habitacional em parceria com a indústria da construção civil. Esta preferência, consolidada neste período, se manteria como uma das principais características da atuação habitacional estatal no país nos diversos níveis de governo. Tal como veremos nos próximos capítulos, se desenvolveram neste período as empresas públicas, que posteriormente serão responsáveis pela realização de parte significativa da política e produção habitacional,

⁹⁵ RIBEIRO, Luiz C. Q. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Civilização Brasileira/IUPERJ, Rio de Janeiro, 1997 p.299

⁹⁶ *Idem* p.300

dos outros níveis de governo nos períodos seguintes. Desenvolveram-se aqui, sob a égide deste sistema, e de suas preferências.

A Lei 4.380 de 1964 criou o Banco Nacional da Habitação⁹⁷. A Lei 4.591, também de 1964, regulamentou as atividades da incorporação imobiliária através da normatização das relações entre o incorporador, o construtor e o comprador. Em 1966 foram criadas as Associações de Poupança e Empréstimo (APE) e as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI). Em 1967 foi instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Este, conjuntamente com os demais, constituía o Sistema Financeiro da Habitação, posteriormente ampliado pela inclusão das cadernetas de poupança. O SFH propunha-se a ser um sistema de produção habitacional que se auto-financiasse, mantendo assim o princípio da auto-sustentação financeira da atividade. Liberava assim, os recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para investimentos em outras áreas. Ele se caracterizava por ser mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimento habitacional, que tinha um mecanismo de correção monetária aplicado às prestações e ao saldo devedor.

O SFH pode ser decomposto, em dois subsistemas, baseado nas suas fontes de recursos: o (a) Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e (b) BNH-FGTS⁹⁸. O primeiro subsistema, SBPE, era composto pela poupança voluntária, mobilizada pela Caixa Econômica Federal (CEF), Caixas Econômicas Estaduais e bancos privados, e outros formadores de títulos imobiliários. O BNH era o órgão controlador do SBPE, responsável, portanto, pela normatização e fiscalização da utilização dos recursos, e pela definição das condições de financiamento das unidades habitacionais aos seus consumidores finais. Os recursos do SBPE eram captados pelas APE's, também denominadas de agentes financeiros do SFH. Eles destinavam-se ao financiamento da produção habitacional realizada pela incorporação imobiliária. Este subsistema, também denominado de *promoção privada*, repassava exclusiva e diretamente ao incorporador imobiliário o valor referente a 80% do capital necessário à realização do empreendimento⁹⁹. Uma vez captados os recursos necessários ao empreendimento, o incorporador assumia a responsabilidade pela venda dos imóveis a serem construídos aos consumidores finais. Após a construção do empreendimento, com a venda das unidades aos consumidores finais, o incorporador quitava seu financiamento com o agente financeiro do SFH. Os consumidores finais tornavam-se mutuários do sistema.

⁹⁷ Essa lei também criou o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), que seria responsável pela formulação da política habitacional. Este órgão não tinha mecanismos para impor suas diretrizes ao BNH e acabou por ter um papel no mínimo secundário na política habitacional implementada.

⁹⁸ SANTOS, Cláudio Hamilton M. "Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998", texto para discussão no. 654, IPEA, Brasília, 1999, p.11

⁹⁹ O valor necessário à realização do empreendimento não podia contabilizar a compra do terreno

O SBPE financiou, de 1964 ao primeiro semestre de 1985, 1.832.758 unidades habitacionais, que representam 41,7% do total de unidades financiadas pelo SFH e 63% do montante total de recursos emprestado pelo sistema¹⁰⁰.

O segundo subsistema, também denominado *promoção pública*, era voltado à produção de habitações de interesse social, tinha como fonte de recursos o FGTS, que é constituído por contribuições compulsórias no valor de cerca de 8% dos salários da economia formal, gerenciado pelo BNH. Era assim, um típico sistema de financiamento de longo prazo para investimentos na área da produção habitacional¹⁰¹. Os recursos do FGTS eram utilizados prioritariamente no financiamento da produção habitacional de interesse social. O BNH repassava-os mediante a apresentação de projetos julgados adequados às políticas do banco pelas Cohab's, que eram de âmbito estadual ou municipal. Essas eram responsáveis por: contratar o agente privado (construtora) que construiria o edifício, acompanhar o andamento da obra, e repassar a preço de custo ao consumidor final a unidade habitacional resultante do processo. Note-se que, diferentemente do incorporador privado, que ao operacionalizar a venda ao consumidor final saía de cena, as Cohab's eram responsáveis pelas unidades até a integralização dos saldos devedores. O subsistema BNH-FGTS financiou de 1964 a 1985 o número de 2.559.759 unidades habitacionais. Isso corresponde a: 58,3% do total de empréstimos realizados pelo SFH, e a 37% do volume total emprestado pelo SFH. O desempenho da produção do SFH foi significativo até 1985 produzindo quase 4,4 milhões de habitações, entretanto,

“a comparação dos dados relativos à repartição dos créditos do SFH (...) com a estrutura das necessidades, avaliada pelos especialistas do próprio BNH, permite concluir que apenas 13% dos recursos foram empregados para responder a 4/5 das necessidades provindas da população de baixa renda, e 4/5 dos recursos para responder 17% das necessidades, que provinham essencialmente das classes médias”¹⁰².

Em 1973, a Presidência da República havia lançado o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), destinado a eliminar o déficit habitacional das populações de renda mais baixa. Entretanto, em pouco tempo esse programa se destinou, de fato, ao atendimento das famílias com renda entre três e cinco salários mínimos, que conseguiam se enquadrar no financiamento. Devido ao fato do PLANHAP não conseguir atender o seu público alvo e

¹⁰⁰ SACHS, Céline. *São Paulo: políticas públicas e habitação popular*. EDUSP, São Paulo, 1999, p.133

¹⁰¹ SANTOS, Cláudio Hamilton M. “Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998”, texto para discussão no. 654, IPEA, Brasília, 1999, p.13

¹⁰² SACHS, Céline. *São Paulo: políticas públicas e habitação popular*. EDUSP, São Paulo, 1999, p.135

talvez à crescente importância do voto popular, em 1975 foi lançado um subprograma dele, o PROFILURB. Este era um programa de financiamento de lotes urbanizados, do tipo *tramas saneadas*¹⁰³, destinado a famílias com renda inferior a três salários mínimos. Em 1978, ele foi modificado para incluir um núcleo habitacional, de um cômodo com ducha e vaso sanitário. Em 1979, foi criado o Promorar, em substituição ao PROFILURB. O Promorar era um programa de tramas saneadas com núcleo habitacional, que procurava manter a população no seu local de residência. Posteriormente foi lançado um programa de mutirão, o João-de-Barro, que produziu principalmente na região Nordeste. Estes programas foram denominados de *programas alternativos* do BNH, por, serem muitos diferentes da produção normal do BNH, focada na produção de apartamentos. E por produzirem apenas uma pequena parcela da produção total do BNH.

Os conjuntos habitacionais resultantes da atuação do subsistema BNH-FGTS, caracterizaram-se por sua extrema homogeneidade de projeto e por sua localização periférica. Isto aparentemente se deu devido às restrições financeiras, que levaram à utilização de terras com baixo valor de mercado, localizadas, sobretudo, nas periferias mais distantes das cidades. Áreas que muitas vezes já eram de propriedade do Estado. Pedro Fiori Arantes, no seu livro *Arquitetura Nova*, ao discutir a crítica de Sérgio Ferro ao desenho na produção capitalista, ou seja, à relação da criatividade humana com a racionalidade instrumental, aponta que a submissão completa da arquitetura à racionalidade econômica leva à eterna repetição do mesmo, o *agazinho*¹⁰⁴. Nas palavras dele:

*“talvez um dos melhores exemplos da uma forma ‘tipo-zero’, na expressão de Levi-Strauss utilizada por Sergio para descrever este fenômeno, sejam os grandes conjuntos habitacionais: paralelepípedos iguais repetidos milhares de vezes, dispostos em grandes platôs que violentam a topografia dos terrenos, tornando os espaços que os rodeiam meros retalhos de terra – os arquitetos assim obedecem à racionalidade da economia acreditando que esta é a mesma do homem e da natureza, e não sua negação”*¹⁰⁵.

¹⁰³ “A evolução das idéias e das práticas, iniciada durante a década de 1960 – notadamente no Chile e no Peru – intensificou-se durante os anos de 1970 com o impulso dado pelas conferências das Nações Unidas sobre o meio ambiente (Estocolmo, 1972) e sobre a habitação (Vancouver, 1976), seguidas da criação do Centro das Nações Unidas para os Estabelecimentos Humanos – Habitação, em Nairóbi. Os projetos de tramas de recepção (*sites and services*), e depois de regularização-reabilitação da habitação subintegrada existente (*squatter, slum upgrading*), financiados pelo Banco Mundial, contribuem para a difusão dos novos conceitos”. SACHS, Céline. *São Paulo: políticas públicas e habitação popular*. EDUSP, São Paulo, 1999, p.150.

¹⁰⁴ Alcinha de uma tipologia de edificação que quando olhada em corte transversal tem a forma de um “H”. Essa tipologia maximiza o aproveitamento do lote e por isso foi praticamente a única utilizada nos projetos dos grandes conjuntos habitacionais populares produzidos pelo BNH-FGTS.

¹⁰⁵ ARANTES, Pedro Fiori. *Arquitetura Nova: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos Mutirões*, Ed. 34, São Paulo, 2002, p.202

Entretanto, ela é a negação do homem, prova disso, são as políticas públicas que recentemente têm sido criadas para “consertar” os grandes conjuntos habitacionais¹⁰⁶. Abaixo, apresenta-se o Gráfico 1 “Total Anual de Empréstimos Realizados pelo BNH-FGTS 1967-1985”. Nele, pode-se ver que a produção habitacional no período tem dois movimentos: um que vai do seu início até 1974; e um segundo, que vai de 1975 até o final da atuação do BNH. Como se verá, estes dois movimentos também estão presentes na produção habitacional realizada pela Cecap e pela Cohab-SP, demonstrando o controle da produção habitacional pelo plano federal. Situação esta alinhada à política de centralização no nível federal promovida pelos militares, e realizada principalmente através da administração indireta, BNH, Cecap e Cohabs.

Gráfico 1 “Total Anual de Empréstimos Realizados pelo BNH-FGTS 1967-1985”

Fontes 1 SACHS, Céline. *São Paulo: políticas públicas e habitação popular*. EDUSP, São Paulo, 1999, p.147

O subsistema BNH-FGTS, por ser um sistema de financiamento da produção habitacional de interesse social, baseado em um fundo único constituído a partir do mercado formal de trabalho, pode parecer ser inspirado na FCP. Naquela sua primeira formulação, ainda no governo Getúlio Vargas, quando utilizaria os fundos do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB). Entretanto, sua continuidade mais significativa, em relação ao período anterior, é se caracterizar como um sistema de produção pública de habitações populares, submetido ao princípio da *auto-sustentação financeira da atividade*. Via-se, alinhado, assim,

¹⁰⁶ Um exemplo é o programa “Viver Melhor” coordenado pela Cohab/SP durante a gestão Marta Suplicy (2000-2004). Conforme COMPANHIA METROPOLITANA DE SÃO PAULO. *Balanço Qualitativo de Gestão 2001 - 2004*. PMSP, São Paulo, 2004.

à marca inaugurada pelos IAP's, decorrente *da necessidade de preservação atuarial*, no modelo de produção pública de habitações populares. Neste período, o que havia sido uma marca de origem, tornara-se uma característica consolidada da política e da produção habitacional, no nível federal. Era inquestionável, mesmo frente à sua impossibilidade de atender seu público alvo, supostamente preferencial, as famílias de baixa renda, onde se concentrava a maior parte do déficit habitacional.

Este sistema de financiamento de longo prazo era especialmente vulnerável às flutuações macroeconômicas. Justamente isso ocorreu nos primeiros anos de funcionamento do SFH, nos quais, como se viu, o governo adotou uma política anti-inflacionária. Esta imprimiu baixo crescimento e uma queda dos salários reais. Assim, à época, o FGTS foi afetado pelos dois lados, o da captação de recursos e o dos saques. A solução implementada pelo governo militar foi a criação do Plano de Equivalência Salarial (PES) e do Fundo de Compensações das Variações Salariais (FCVS). O PES introduziu uma diferenciação na correção das prestações dos mutuários, em relação aos saldos devedores deles. Isto através do reajuste anual das prestações com base no aumento médio dos salários. Para quitar a diferença, ao final do pagamento das prestações, com relação ao saldo devedor, foi criado o FCVS, com base em contribuição compulsória ao fundo nos novos contratos. Esse mecanismo não teve problemas de funcionamento enquanto o Brasil manteve uma taxa de inflação relativamente baixa. Contudo, a partir do início da década de 80, com o aumento acentuado da inflação, começou a se acumular no FCVS um déficit, que trouxe sérias consequências à viabilidade financeira do SFH.

Marta Arretche, em estudo comparado de políticas sociais¹⁰⁷, ao analisar o SFH mostra que ele constituiu um modelo de política habitacional distinto dos *observáveis nas democracias capitalistas desenvolvidas*. A autora, em seu estudo, compara as características do SFH com as dos sistemas de promoção habitacional sueco e norte-americano, os quais, ela identifica respectivamente com o modelo social-democrata, e com o modelo liberal. Esses modelos foram inspirados no trabalho de Esping-Andersen. Myles e Quadagno, em uma resenha do debate das teorias políticas acerca do estado de bem-estar social. Apontam que Esping-Andersen demonstrou que os Estados de Bem Estar Social, das democracias capitalistas ocidentais, podem ser distinguidos não apenas nos termos de sua generosidade relativa quanto ao gasto social, mas fundamentalmente por suas diferentes lógicas de cessão das funções de bem-estar ao Estado, ao mercado e a família. Segundo eles, Esping-Andersen

¹⁰⁷ ARRETICHE, Marta. "Intervenção do Estado e Setor Privado: modelo brasileiro de política habitacional", Espaço e Debates Revista de Estudos Regionais e Urbanos, Ano X n. 31, 1990.

identifica três modelos de estado de bem-estar social: o liberal (ou orientado ao mercado) característico das democracias anglo-americanas; o conservador característico da Europa continental; e o social-democrata característico dos países escandinavos.

Ao longo de seu artigo, Arretche usa as características dos modelos, liberal e social-democrata, para comparativamente analisar o SFH, quanto aos aspectos da sua produção, distribuição, consumo e natureza de cobertura. Ela conclui que o modelo brasileiro se distingue por ser ao mesmo tempo estatal e privatista. Estatal devido aos instrumentos de interferência estatal, disponíveis e utilizados. Neste período o estado brasileiro interviu em todos os momentos do processo de provisão habitacional, *“tomando iniciativas de caráter estratégico, inaugurando processos produtivos, definindo modalidades de ação dos agentes privados e regulamentando suas relações no mercado”*¹⁰⁸. Privatista porque os dois subsistemas do SFH eram submetidos ao princípio da auto-sustentação, impondo à promoção pública uma lógica de atuação própria da empresa capitalista, onde o fracasso da mercadoria em seu *salto mortal* é a falência. Ao final de seu artigo, a autora aponta a contribuição da política habitacional federal para a segregação social,

*“se o critério de segmentação dos mercados era essa variável [renda], a condição preliminar para integração a qualquer um dos dois subsistemas, seria a capacidade de exercer o direito dessa integração, isto é, a capacidade de pagamento das prestações hipotecárias. Assim, a segmentação do acesso implicou a segregação espacial, expressão das diferenças de renda no mercado de trabalho”*¹⁰⁹.

E a capacidade de pagamento o critério de seleção da política social. Com este sistema de produção habitacional, o SFH, atendeu aos interesses da indústria da construção civil, sobretudo ao setor da incorporação imobiliária. Este passou a ter uma fonte garantida de recursos para suas operações. A parceria do Estado com esta iniciativa privada, na realização da política e da produção habitacionais em nível federal, se dava nos dois subsistemas do SFH. No BNH-FGTS, as construtoras entravam como agente instrumental, conseguindo seus lucros principalmente a partir da redução de custos na obra realizada segundo os projetos da Cohabs ou Cecap. No SBPE, a parceria ia mais fundo. Além das atividades do agente instrumental, a iniciativa privada assumia também grande parte das atividades do agente promotor, podendo acumular valor como *incorporação imobiliária*. Nesta, a possibilidade de escolha das áreas em que seriam construídas as unidades habitacionais era condição

¹⁰⁸ *Idem*, p.33

¹⁰⁹ *Ibidem*, p.35

necessária. Assim, os militares, apesar de se aliarem à iniciativa privada, não entregaram a ela as atividades do agente promotor na produção de habitações sociais.

1.3 – A Transição (1985-1994)

Esta curta parte do capítulo trata dos anos que vão da posse de José Sarney (1985-1989) ao final da administração Itamar Franco (1992-1993). Foi um período marcado pela crise econômica, em que a política e a produção habitacional em nível federal foram diversas vezes reorganizadas. Denominou-se este período de Transição, porque nele a política habitacional e seu sistema habitacional correlato, desenvolvidos no período anterior, passaram por transformações. Apesar disso, ainda não configuravam plenamente a política habitacional em nível federal, que se consolidaria na administração Fernando Henrique (1994-2002). Contudo, já se delineavam ali as direções que esta administração aprofundaria. Neste período, a parceria do Estado com a iniciativa privada, na realização de sua política e da produção habitacional, manteve-se. Entretanto, era limitada financeiramente pela crise econômica e a situação do FGTS. A redução dos recursos disponíveis, como se verá nos próximos capítulos, levaria a iniciativa privada a procurar novas parcerias com outros atores estatais.

Com a posse de Sarney em abril de 1985 encerrava-se a Ditadura militar. Iniciava-se a chamada Nova República. Em Maio de 1985, o direito ao voto era estendido aos analfabetos, foi restabelecido o voto direto para presidente, e foram legalizados o PCB e o PC do B. Em Novembro do mesmo ano, foram realizadas as eleições para os Executivos municipais. As eleições de 1986, para governador e para o Congresso, foram alteradas, para que o Congresso eleito pudesse ser a Assembléia Constituinte e elaborar nova carta constitucional. A Assembléia Nacional Constituinte passou a se reunir a partir de Fevereiro de 1987, e, em 5 de Outubro de 1988, foi promulgada a nova Constituição. A administração Sarney durante isso enfrentou graves problemas, em função da crise econômica que vinha havia anos se agravando. Na área habitacional, o então recém empossado governo encontrava-se numa situação difícil, pois havia no setor habitacional um

“baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema sem a penalização dos mutuários”¹¹⁰.

¹¹⁰ Azevedo num texto de 1995, citado in SANTOS, Cláudio Hamilton M. “Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998”, texto para discussão no. 654, IPEA, Brasília, 1999.

Conforme Santos¹¹¹, o movimento de mutuários, composto por famílias de classe média e alta, principais beneficiárias da produção habitacional do SFH, tinha grande capacidade de pressão. Conseguiu que o governo, ainda em 1985, aceitasse a principal reivindicação de sua Coordenação Geral, o reajuste de 112% ao invés do de 246%, referentes à correção monetária plena, nas prestações mensais. Lembre-se que os saldos devedores tinham e continuariam tendo, correção monetária plena. Assim, esta conquista do movimento significou um aumento considerável do déficit, agora rombo, do FCVS. Este rombo foi ampliado no ano seguinte, com o Plano Cruzado. Este estabeleceu como base, para os reajustes das prestações, a média dos reajustes dos doze meses imediatamente anteriores. Também congelou as prestações por um ano. Foi por conta deste rombo que houve a paralisação dos investimentos habitacionais do SFH. Essas medidas que geraram o rombo, se constituíram um subsídio indiscriminado a todos os cidadãos que puderam ser mutuários do sistema. No entanto, era um subsídio com um critério de seleção muito interessante, como já apontado, e que beneficiou mais os que já tinham mais.

Neste mesmo ano, contrariando os sinais que vinha dando, o governo fechava de maneira abrupta e sem discussão, o BNH. Seu fechamento, diferente do que poderia se imaginar, não significou uma mudança de rumo da política habitacional no âmbito federal. Em seu lugar veio o vazio institucional, o rumo nenhum, tal como aponta toda a bibliografia sobre a época. Nas palavras de Cardoso e Jaccoud, o período que vai de 1986 a 1994 se caracteriza por ser um período em que, *“a política habitacional inexiste como política sistemática de governo”*¹¹². Santos¹¹³, ao buscar explicações para isto, conclui que não foram apenas as flutuações macroeconômicas que caracterizaram este período que contribuíram para a sua indefinição, quanto a uma política habitacional do nível federal. Segundo ele, também contribuíram a ausência de um diagnóstico claro sobre a questão habitacional e as práticas clientelistas que floresceram no setor, naquele contexto de instituições democráticas pouco amadurecidas.

A indefinição quanto à política habitacional no âmbito federal, o *vazio institucional*¹¹⁴, fica clara ao acompanharmos as mudanças de competências na área. Até março de 1985, o BNH era de competência do Ministério do Interior. Então foi criado o Ministério do

¹¹¹ SANTOS, Cláudio Hamilton M. “Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998”, texto para discussão no. 654, IPEA, Brasília, 1999.

¹¹² CARDOSO, J. Celso e JACCOUD, Luciana. “Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal” in JACCOUD, Luciana (org.) *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. IPEA, Brasília, 2005, p.242

¹¹³ SANTOS, Cláudio Hamilton M. “Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998”, texto para discussão no. 654, IPEA, Brasília, 1999, p.17

¹¹⁴ RAMOS, Maria Helena Rauta. *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. DP&A, Rio de Janeiro, 2002, p.156

Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU). Este teve por competência as políticas de habitação, saneamento básico, desenvolvimento urbano e de meio ambiente. Em novembro de 1986, ocorreu a extinção do BNH e a transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal (CEF). Esta não tinha nenhuma experiência na área habitacional, e virou o agente financeiro do SFH. Quanto ao Conselho Monetário Nacional, passou a regular o crédito habitacional. Ambos eram órgãos ligados ao Ministério da Fazenda, enquanto a área de habitação permaneceu vinculada ao MDU. Em março de 1987, o MDU era transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU), que acumulou além das competências do antigo MDU, também a gestão das políticas de transportes urbanos. Finalmente incorporou a CEF. Em setembro de 1988, era criado o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), que tinha entre suas atribuições a gestão da política habitacional. Em março de 1989 ele era extinto, e se criava a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), sob competência do Ministério do Interior. Então a CEF voltou ao Ministério da Fazenda. Ou seja, após o fechamento do BNH, as atribuições do governo federal na área habitacional foram distribuídas por diversos órgãos da administração federal. Essa indefinição institucional da política federal de habitação foi possibilitada, também, pela Constituição de 1988. Ela não estabeleceu nenhuma *hierarquia preferencial* de competências entre os níveis de governo, como fez com relação a outras áreas. De fato, *“a definição dada pela Constituição é bastante genérica quanto à distribuição de competências entre os níveis de governo na implementação da política de habitação social”*¹¹⁵.

A desarticulação da política habitacional federal possibilitou a articulação de novas abordagens para a política habitacional no país. Durante este período, houve a paralisação dos investimentos habitacionais do SFH, devido ao rombo do FCVS, e a um *desmanche* da área social do SFH. Realizado na busca da redução do endividamento dos municípios e estados com a União¹¹⁶. As Cohab's foram grandes vítimas dessa busca, pois apesar de serem administrativamente independentes, elas tinham uma profunda dependência dos empréstimos do BNH-FGTS. Era possível caracterizá-las *como “agentes do governo federal para a execução de sua política social de habitação”*¹¹⁷. Com o fim do fluxo de recursos do SHF, elas tiveram suas atividades seriamente prejudicadas, em alguns casos, inclusive, encerradas. Contudo, os longos anos de funcionamento do subsistema BNH-FGTS decantaram, em muitas

¹¹⁵ ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente (org.). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. FUNDAP, FAPESP: São Paulo; IPEA: Brasília, 1999, p.64

¹¹⁶ SANTOS, Cláudio Hamilton M. “Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998”, texto para discussão no. 654, IPEA, Brasília, 1999, p.20

¹¹⁷ ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente (org.). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. FUNDAP, FAPESP: São Paulo; IPEA: Brasília, 1999, p.62

destas empresas, quadros técnicos altamente qualificados e com preferências formadas. Estes, em alguns casos, frente à crise do SFH, e baseados nas possibilidades abertas pela Constituição de 1988, desenvolveram abordagens que construíram novas políticas e programas de habitação, financiados com fontes alternativas. No âmbito dos municípios e estados. Este processo foi marcado por uma atomização das experiências, com grande diversificação nas formas de intervir e ampla heterogeneidade das soluções propostas. Por isso, para Bonduki este período pode ser caracterizado como uma transição¹¹⁸, onde surgiu o embrião de uma nova postura de enfrentamento do problema habitacional.

No âmbito federal, em termos da produção de habitações sociais, apesar da crise institucional e financeira, o período que vai de 1986 a 1989, se caracterizou por um aumento da participação no SFH dos seus programas alternativos – antes PROFILURB, Pró-Morar e João-de-Barro, agora Programa Nacional de Mutirões Comunitários. Estes foram financiados a fundo perdido, com recursos oriundos do OGU e não tinham os critérios de alocação dos recursos claramente definidos. Foram assim objeto de vários tipos de barganha¹¹⁹. Tal uso que também caracterizou a principal ação do governo Collor, de 1990 a 1992, na produção de habitações sociais. O Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), se propunha à construir 245 mil unidades habitacionais em 180 dias. Pouco antes dele, as leis 7.839 de 1989 e 8.036 de 1990 haviam estabelecido medidas de melhoria na gestão dos recursos do FGTS. Elas possibilitaram a recuperação da sua capacidade de investimento. Entretanto, no governo Collor, devido a uma liberação de contratos acima dessa capacidade, houve novamente a paralisação dos financiamentos com base no FGTS. Isto durou até 1995. Além dessas ações fracassadas, o governo Collor caracterizou-se por realizar algumas mudanças superficiais do SFH, que eram basicamente uma mudança no reajuste das prestações e uma facilitação da quitação dos imóveis.

O governo Itamar Franco (1992-1994) iniciou mudanças no sentido que viria caracterizar o novo período na política de habitação do nível federal. Ele alterou o SFH, através da extinção do PES, responsável pela brecha que possibilitou o rombo do FVCS, e da criação de um plano de amortização dos saldos devedores baseado no comprometimento de renda dos mutuários. Apesar desta alteração não ter tido fôlego para debelar a crise estrutural do BNH, ela era a primeira medida que buscava efetivamente atacar os fundamentos da crise

¹¹⁸ BONDUKI, Nabil G. “Política habitacional Del Régimen Militar al gobierno de Lula: desafíos e impasses”, Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, XXXVII (145-146), 2005 p.655

¹¹⁹ Este aumento, da utilização de recursos do OGU nos programas alternativos, aliado, ao já mencionado *desmanche* da área social do SFH, consolidou a percepção de que neste período era *sepultada* a idéia de que a política social de habitação deveria se auto-financiar.

do SFH. Ele criou os programas Habitar-Brasil e Morar-Município, que continuaram praticamente inalterados no próximo período da política habitacional federal. Além disso, redesenhou os programas habitacionais, que passaram a contar com conselhos de participação comunitária. Visava aumentar o controle social e a transparência quanto a utilização dos recursos. Isso também caracterizaria a política e produção habitacional no próximo período. Assim esta administração constitui-se *“em ponto de inflexão importante na condução das políticas públicas na área de habitação popular”*¹²⁰. Pode-se dizer que sua atuação na política habitacional parece estar mais coerente com o diagnóstico e o sentido do período posterior ao seu, do que o período em que ele ainda está inserido.

1.4 – O novo modelo (1994 -2002)

Esta parte trata da política e da produção habitacional no governo Fernando Henrique (1994-2002). Neste período, se consolidou o fim da exclusividade do princípio da auto-sustentação financeira na política habitacional, através da utilização dos recursos do OGU, a fundo perdido, na produção habitacional para as populações de mais baixa-renda. Os problemas do SFH foram finalmente debelados pelas mudanças que criaram o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). E, a utilização dos recursos do FGTS na produção habitacional teve seu escopo ampliado. Além disso, foi aprofundada a política de controle social da utilização dos recursos da habitação, através da criação de conselhos. Eles eram pré-requisitos para o repasse integral aos estados dos recursos federais à habitação, então disponíveis. Estas mudanças engendraram um novo modelo de política e produção habitacional. Ele se caracteriza por ter uma diversidade de abordagens, focalizadas para diferentes públicos alvos. Já não eram apenas duas, tal como era o caso do SFH. Estas abordagens envolviam diversos atores sociais na sua realização. A preferência pela iniciativa privada continuaria e a parceria com este setor seria inclusive aprofundada, através da introdução de programas de apoio e desenvolvimento da iniciativa privada. Apesar desta preferência, expressa nas ações da administração, seriam mantidos os relacionamentos, introduzidos pela administração Itamar Franco (1992-1994). Com os estados e a sociedade civil, na realização da política e da produção habitacional do nível federal de governo. A primeira seção desta parte, 1.4.1, apresenta e examina a política habitacional do governo Fernando Henrique. Indica as

¹²⁰ SANTOS, Cláudio Hamilton M. “Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998”, texto para discussão no. 654, IPEA, Brasília, 1999, p.21

preocupações que a influenciavam e suas principais características. A seção seguinte, 1.4.2, expõe e analisa os programas habitacionais que a implementaram.

1.4.1 – A Política Habitacional no Governo Fernando Henrique

Em 1995, iniciou-se o governo Fernando Henrique Cardoso, que marcaria o começo de um novo período da política habitacional no nível federal. A política que seria construída ao longo do seu governo partiria de um diagnóstico do problema habitacional no Brasil. Esse diagnóstico baseou-se num estudo da Fundação João Pinheiro, realizado no ano de 1995. Tal redefiniria o conceito de déficit habitacional, a partir da inclusão, no conceito da necessidade de adequação das áreas urbanas criadas ilegalmente. No ano seguinte, foi lançada pela Secretaria de Política Urbana (Sepurb), ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento e agora gestora da política habitacional em nível federal, a Política Nacional de Habitação (PNH). Em 1998, a Sepurb divulgava o documento “Política de Habitação: Ações do Governo Federal de Janeiro de 1995 a Junho de 1998”. Segundo Santos, estes documentos caracterizariam o modelo anterior, o do BNH, como: *esgotado*, devido às suas dificuldades de captação de recursos; *regressivo*, devido aos subsídios concedidos aos estratos altos e médios; e *insuficiente*, tendo em vista a sua produção, frente à necessidade que deveria atender.

O trabalho já citado de Arretche e Rodriguez¹²¹ parece indicar que também fazia parte do diagnóstico, que fundamentou a montagem do modelo de atuação na área habitacional neste período, a percepção de que os problemas habitacionais eram de tal ordem que o governo federal sozinho não seria capaz de financiar sua solução. Além disso, figurava no quadro de preocupações a indefinição das regras constitucionais quanto às competências de cada um dos níveis de governo, na política habitacional do país. Isto, num momento, em que já se consolidava a percepção de que os municípios possuíam, principalmente no Sul-Sudeste, boa capacidade administrativa e um maior grau de eficiência na prestação dos serviços.

Durante o primeiro governo Fernando Henrique, de 1994 a 1998, houve uma recuperação dos gastos no setor de habitação. Foi interrompida, nos anos do segundo governo, de 1998 a 2002, devido ao aprofundamento das restrições fiscais, decorrentes da crise cambial de 1998. E das cláusulas de superávit fiscal primário, negociadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI). A política habitacional, que então se esboçara no governo Itamar, e viria

¹²¹ ARRETCHÉ, Marta e RODRIGUEZ, Vicente (org.). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. FUNDAP, FAPESP: São Paulo; IPEA: Brasília, 1999.

a consolidar-se ao longo do primeiro governo Fernando Henrique, continuou ao longo do segundo governo, e mesmo ao longo do primeiro ano do governo Lula¹²².

No que tange à concepção que orientou este novo modelo de política habitacional, a bibliografia sobre o tema parece concordar com três características centrais. A primeira é a adoção do *princípio de descentralização*, com o reforço *“da estratégia de descentralização das políticas habitacionais para as esferas estaduais e municipais”*¹²³. A segunda é o aumento do grau de focalização do gasto público orçamentário. Isso se deu através da focalização deste na faixa igual ou inferior a três salários mínimos, com subsídio a fundo perdido. Os recursos do FGTS, que possuíam juros abaixo do mercado, foram focados no atendimento à faixa de renda entre 3 e 12 salários mínimos. E para a faixa com renda superior a 12 salários mínimos foi dado impulso à estratégia de mercado. A terceira característica central deste modelo que bibliografia sobre o tema parece concordar, é um processo *de “sofisticação dos mecanismos de participação, deliberação e controle social sobre a alocação de recursos e definição de prioridades”*¹²⁴. Secundariamente, e algumas vezes até mesmo em decorrência das características já citadas, também podemos apontar como componentes da concepção deste modelo: a busca de inclusão, nos programas habitacionais, das populações, que adquirem sua renda trabalhando no mercado informal. Ou que habitam moradias irregulares. Ou, em áreas não regularizadas das cidades.

Quanto ao financiamento, Arretche e Rodriguez¹²⁵ apontam que houve uma abertura aos investimentos privados, com a busca de utilização de recursos externos e a exigência de contrapartida financeira por parte dos municípios e estados. Isso avançava no sentido do estabelecimento de instrumentos de co-financiamento da política habitacional. Neste modelo, a esfera federal se propunha a assumir um papel predominantemente normativo e de fomento. Com o estabelecimento de uma distinção entre as funções, de regulação e controle dos programas habitacionais, realizadas pelo poder público; e as de execução dos serviços, típicas do agente instrumental, onde havia abertura à participação da iniciativa privada. Os mesmos autores mostram que no início desse período uma *nova sistemática de alocação* de recursos

¹²² BONDUKI, Nabil G. “Política habitacional Del Régimen Militar al gobierno de Lula: desafios e impasses”, Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, XXXVII (145-146), 2005 p.656, aponta que os programas habitacionais e urbanos que compunham a política habitacional do governo Fernando Henrique continuaram funcionando. Aqui não abarcaremos o governo Lula.

¹²³ CARDOSO, J. Celso e JACCOUD, Luciana. “Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal” in JACCOUD, Luciana (org.) *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. IPEA, Brasília, 2005, p.243

¹²⁴ *idem*

¹²⁵ ARRETCHÉ, Marta e RODRIGUEZ, Vicente (org.). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. FUNDAP, FAPESP: São Paulo; IPEA: Brasília, 1999.

do FGTS foi implementada. Nesta nova sistemática, o Ministério do Planejamento e Orçamento, através da Secretaria de Política Urbana (Sepurb) definia os setores que seriam priorizados pelos programas federais. Instâncias colegiadas selecionavam, hierarquizavam e acompanhavam, no âmbito estadual, os projetos a serem executados. Essas instâncias eram constituídas com representação paritária entre os representantes do estado da federação referente, dos municípios que o compunham, e de sua sociedade civil. Estados que não possuísem esta instância tinham sua verba destinada pela Sepurb, porém, apenas metade dela¹²⁶.

1.4.2 – Programas Habitacionais no Período

Pode-se dividir os programas elaborados e implementados a partir da política habitacional, que se constitui no primeiro governo Fernando Henrique, em três grupos¹²⁷. O primeiro grupo é composto por programas voltados à melhoria do funcionamento do mercado de habitações. Visava principalmente a faixa de renda superior a doze salários mínimos, através da reformulação da legislação e do apoio ao desenvolvimento institucional e tecnológico do setor. Os principais programas desse grupo eram: o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade Habitacional, o Sistema Nacional de Certificação e o Sistema Financeiro Imobiliário, destinado este a superar os impasses que imobilizaram o SFH.

O segundo grupo era composto por programas destinados ao financiamento, em alguns casos a fundo perdido, da recuperação de áreas habitacionais degradadas – ocupadas principalmente por populações de até três salários mínimos de renda. Dar-se-ia através da melhoria ou construção de habitações e infra-estrutura urbana. Os principais programas nesse grupo eram o Pró-Moradia e o Habitar-Brasil, muito parecidos em seu desenho. Os estados e municípios apresentavam projetos aos órgãos federais. Estes, mediante avaliação, decidiriam acerca da liberação ou não de recursos. Uma vez aprovado e liberado o recurso, o poder público local realizava as melhorias, sem a necessidade de contrapartida financeira por parte dos beneficiários. As principais diferenças entre os dois programas advinham da diversidade de origem dos recursos utilizados em seus financiamentos. O Habitar-Brasil, que foi criado no contexto da preparação da 2ª Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos

¹²⁶ “Essa norma é, na verdade, uma espécie de punição ao estado que não aderir à nova sistemática de ordenamento de funções” *idem*, p.86

¹²⁷ A partir dos trabalhos dos trabalhos já citados, principalmente os de: CARDOSO, JACCOUD, SANTOS e BONDUKI.

(Habitat II)¹²⁸, era financiado por recursos de origem fiscal do OGU. Seus financiamentos à fundo perdido tinham sua disponibilidade definida pelo Congresso Nacional. Já o programa Pró-Moradia era financiado com recursos advindos do FGTS, com disponibilidade e liberação submetida, portanto, aos seus critérios técnicos. Estes garantiriam o ressarcimento dos recursos ao Fundo. Por isso, para a utilização de seus recursos, era necessária, por parte dos estados e municípios, a comprovação de sua capacidade de pagamento. Tal limitou consideravelmente a capacidade de atendimento do programa. Em 1998, o Pró-Moradia foi praticamente paralisado, devido às sérias restrições que foram criadas aos financiamentos para o setor público, por conta do ajuste fiscal já mencionado. Os dois programas foram criticados por seu caráter assistencialista quanto ao beneficiário final. Além disso, eles foram criticados também por limitarem sua atuação à redução do déficit qualitativo, uma vez que ambos destinavam apenas uma pequena parcela dos recursos de cada projeto à construção de novas unidades.

O terceiro grupo era composto por programas de financiamento de longo prazo, destinados à população de renda familiar entre três e doze salários mínimos. O principal programa era o Carta de Crédito – FGTS. Ele consumiu, de 1995 a 2003, cerca de 85% dos recursos administrados pela União e destinados ao setor habitacional. Este programa tinha duas modalidades de funcionamento: uma era a Carta de Crédito Individual. Esta era um crédito direto ao consumidor, destinado à compra de material de construção, para reforma ou construção de um imóvel, ou à compra de um imóvel usado. Para acessá-lo, o indivíduo procurava uma agência da CEF, onde tinha de comprovar, que sua renda estava entre três e doze salários mínimos, que não possuía nenhum imóvel na região onde morava e que tinha capacidade de pagamento. Ou seja, o valor da prestação mensal não ultrapassava 30% de sua renda. O governo, através da CEF, flexibilizou os mecanismos de comprovação de renda, de modo a atender à população que auferisse renda do setor informal da economia. Aprovado o financiamento, o banco emitia uma carta, que garantia ao cidadão, por um mês, um crédito a ser utilizado na: compra de um imóvel usado, ou na compra de material para construção ou reforma. Esta modalidade do programa foi criticada nas duas aplicações possíveis de seus financiamentos. A compra de imóveis usados criticada por gerar pouca atividade econômica; e a compra de material de construção por estimular

“a autoconstrução, esta magnífica fórmula que o capitalismo dependente deflagrou para rebaixar o custo de reprodução da força de trabalho,

¹²⁸ Cujo, parte dos antecedentes comenta-se na nota de rodapé 45.

*compatibilizando uma alta taxa de acumulação com salários crescentemente deteriorados*¹²⁹.

Contribuiria assim para a manutenção do reconhecidamente danoso *padrão periférico de crescimento urbano*, que vem gerando cidades marcadas pela expressão urbana da segregação social.

A segunda modalidade era a Carta de Crédito Associativo. Esta, na prática, se converteu em um mecanismo pelo qual o setor privado, a *incorporação imobiliária*, pôde captar recursos do FGTS com o fim de aplicá-los na produção de habitações novas. Se no SFH, eram os recursos do SBPE que financiavam as operações da incorporação imobiliária, no governo FHC, seriam os recursos do FGTS. Cabe lembrar que os juros do FGTS eram menores que os de mercado, embutindo assim um subsídio nos financiamentos do programa. Os recursos do FGTS, antes, no regime dos militares, eram utilizados principalmente no subsistema BNH-FGTS, que como vimos, era voltado à produção de *habitações sociais*. Aqui eles passam a ser utilizados num mecanismo de financiamento estável e seguro da incorporação imobiliária. O programa Carta de Crédito Associativo distribuiu as atividades necessárias à produção do empreendimento habitacional, da mesma forma que os antigos programas do subsistema SBPE do SFH e do Plano C dos IAPs. Nele, o Estado entra como agente financeiro, e iniciativa privada como agente promotor e instrumental.

Em 1999, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), voltado inicialmente à população com renda familiar entre três e seis salários mínimos. Este programa utilizou os recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Este Fundo era composto por recursos oriundos do FGTS, em sua maior parte, e outros recursos não onerosos provenientes do FAS, FINSOCIAL, FDS e PROTECH. Ele era utilizado para adquirir unidades habitacionais que eram destinadas ao arrendamento residencial. Estes imóveis,

*“são arrendados aos beneficiários do programa por quinze anos, quando, então, estando o arrendatário em dia com as suas obrigações, poderá efetivar a compra do referido imóvel, com os valores já pagos durante o prazo de contrato”*¹³⁰.

Como mais a frente, no capítulo 5, abordamos uma experiência em que um grupo do movimento de moradia interagiu com a CEF na realização de um empreendimento do PAR. Convém aqui nos aprofundarmos um pouco mais em sua exposição. O PAR tem duas

¹²⁹ KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979, p.61

¹³⁰ Fala de Paulo Galli, Gerente de Apoio ao Desenvolvimento Urbano no Estado de São Paulo da CEF, na mesa *Política urbana e política habitacional no centro: programas e recursos existentes*, em 26 de Junho de 2001, in COMISSÃO DE ESTUDOS SOBRE HABITAÇÃO NA ÁREA CENTRAL. *Relatório Final*, Câmara Municipal de São Paulo, São Paulo, 2001, p.74

modalidades, uma destinada à construção de novos empreendimentos habitacionais, geralmente localizados na periferia das cidades, e outra voltada à reforma de edifícios usados. Esta última foi a modalidade utilizada na produção do empreendimento que se tratará adiante. Essas modalidades do programa foram sendo adequadas, ao longo dos seus anos de funcionamento. Atualmente o PAR tem no Ministério das Cidades o seu agente gestor, a quem cabe estabelecer as diretrizes, regras e demais condições que regem a aplicação dos recursos do programa. Os estados e municípios participam do programa com as responsabilidades de: (a) identificar os locais para implantação dos projetos; (b) indicar as famílias a serem beneficiadas; (c) promover ações facilitadoras e redutoras dos custos de implantação dos projetos. Tais como redução de tributos, contribuições e taxas e, aportar recursos financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis, que sejam necessários à realização das obras e serviços do empreendimento. À CEF cabe operacionalizar o programa e gerir o FAR. Às empresas do ramo da construção civil cabe formular e apresentar à CEF os projetos propostos para as áreas contempladas pelo programa, e executar as obras, sejam elas de construção de um novo edifício, de reforma de um imóvel, ou de recuperação de um empreendimentos. Uma vez ocupado o empreendimento, cabe a empresas do ramo de administração imobiliária, credenciadas pela CEF, administrar os contratos de arrendamento, os imóveis e os condomínios. Assim, nele a iniciativa privada é responsável por quase todas as tarefas do agente instrumental e promotor. Destas apenas a seleção de famílias fica a cargo do poder público¹³¹.

A CEF limita a ação do programa a determinadas *áreas de atuação*, definidas territorialmente. Podem ser áreas de atuação aquelas que estejam inseridas nas regiões metropolitanas e nos centros urbanos de grande porte, incluídas aí todas as capitais estaduais. Por centros urbanos de grande porte, a CEF entende os municípios com população urbana acima de 100 mil habitantes, tendo por base o Censo Demográfico 2000 (Fonte IBGE). No caso destas cidades, as áreas de atuação foram selecionadas pela CEF, em parceria com o poder público e a sociedade civil organizada. Já nas capitais e regiões metropolitanas abrangidas pelo PAR, caso de São Paulo, as áreas de atuação foram selecionadas pelos governos federal, estadual, e municipal, em parceria com a CEF, e divulgadas por meio de Editais publicados no Diário Oficial da União. Segundo a CEF, na identificação das áreas atuação para implantação do PAR,

¹³¹ Afinal, apesar do poder público dar os parâmetros que delimitam as opções quem as realiza é a iniciativa privada. Seguindo suas preferências, baseadas na busca do lucro.

“são observados os seguintes parâmetros, isolados ou conjuntamente: inserção na malha urbana, existência de infra-estrutura básica (água, solução de esgotamento sanitário, energia elétrica, vias de acesso e transportes públicos), facilidade de acesso a pólos geradores de emprego e renda, viabilidade de aproveitamento de terrenos públicos, favoreçam a recuperação de áreas de risco e ambiental”¹³².

Para ter acesso aos recursos do PAR, a empresa construtora proponente deve apresentar a CEF uma proposta de aquisição e produção de um empreendimento, inserido necessariamente numa área de atuação. Esta é submetida à análise técnica e de risco. A área útil mínima das unidades é de 37 m², exceto nos projetos de reforma que são analisados individualmente. A tipologia mínima das unidades é de 02 quartos, sala, cozinha e banheiro. As unidades habitacionais devem apresentar o seguinte padrão mínimo: piso cerâmico ou ardósia, azulejo nas paredes molhadas de box, pia, lavatório e tanque, vãos de porta com folha em todos os cômodos; revestimento e pintura internos e externos, compatíveis com o padrão da unidade; nas unidades horizontais usar telha cerâmica, laje de teto nos banheiros e forro nos demais cômodos; calçada em todo o perímetro da edificação. O prazo de execução das obras é limitado a, no máximo, 18 meses, contados da data da assinatura do contrato. O valor de aquisição¹³³ de cada unidade não pode ultrapassar R\$ 22.400,00, devendo ser inferior ao valor de mercado do imóvel, que é limitado a R\$ 35.000,00. Nos municípios que integram a região metropolitana dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, o valor máximo de aquisição pode ser até R\$ 28.000,00. Também é efetuada uma análise jurídica do vendedor do imóvel, da construtora proponente, bem como da regularidade e legalidade da documentação do empreendimento. A liberação dos recursos pelas obras executadas na construção ou recuperação é feita em parcelas mensais, creditadas na conta corrente da empresa construtora. Tal é condicionado ao cumprimento do cronograma físico-financeiro da obra. Após a conclusão do empreendimento, as unidades são arrendadas às famílias que atendem aos requisitos do programa. Apesar do poder público local identificar as famílias a serem beneficiadas pelo programa, a CEF é que realiza a seleção dos arrendatários por meio da análise cadastral, nos sistemas de proteção ao crédito, da apuração da renda familiar bruta e da margem de renda disponível para comprometimento com as despesas de arrendamento (até 30%). O valor inicial da taxa de arrendamento da unidade habitacional é igual a 0,7% do valor de aquisição do imóvel. Esta é reajustada anualmente pelo índice de atualização aplicado aos depósitos do FGTS na data de aniversário do contrato. O atraso no pagamento da taxa de

¹³² cite da cef: www.cef.gor.br

¹³³ Corresponde ao somatório dos custos do terreno, obras, inclusive BDI, seguro garantia executante construtor e de risco de engenharia, ITBI, e se for o caso e despesas de legalização.

arrendamento por mais de 60 dias consecutivos é motivo para retomada imediata do imóvel, sem direito à devolução de valores pagos, a título de taxa de arrendamento.

Entre os pesquisadores do tema das políticas habitacionais em nível federal é consenso que, no período que vai de 1995 a 2003, foram limitados os impactos sociais dos programas direcionados aos segmentos de mais baixa renda. Para Nabil, esse período caracterizou-se pela consolidação de uma visão bancária do financiamento habitacional. A CEF, aparentemente preocupada em evitar a depreciação do FGTS, passou a favorecer a concessão de créditos em condições de maior garantia e de mais fácil acompanhamento. Daí sua preferência pelo financiamento à compra de imóveis usados, que consumiu 42% do total de recursos destinados à habitação.

“De uma forma geral, se pode dizer que se manteve ou até se acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil, quer dizer, uma atenção favorecente às classes de renda média. Entre 1995 e 2003, 78,84% do total dos recursos foram destinados à famílias com renda superior a cinco vezes o salário mínimo, todavia, somente 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 salários mínimos) onde se concentra 83,2% do déficit quantitativo”¹³⁴.

O *PAR Reforma* é um bom exemplo desta visão bancária do financiamento habitacional aplicada às habitações sociais, e das limitações que ela gera nessa política. Assim apesar de ser um programa destinado ao atendimento da demanda habitacional da população de baixa renda, este programa é visivelmente submetido ao *princípio da auto-sustentação financeira da atividade*. Exemplos dessa submissão são: (a) a pequena parcela que os recursos não onerosos representam no total do FAR, menos de um quinto do total; (b) a facilidade com que o imóvel pode ser retomado sem as complicações dos contratos financiamento; (c) a verificação do histórico de pagamento dos beneficiários nos sistemas de segurança do crédito. Por outro lado, o programa é inovador, por buscar implementar seus empreendimentos em áreas já consolidadas do tecido urbano. Esta atuação do programa é coerente com um combate à segregação social nas cidades. Isto na história das políticas habitacionais em nível federal é inédito, e até mesmo contraditório com relação ao sentido de impulso à segregação que essas políticas tradicionalmente têm. Penso tal como demonstrado ao longo deste capítulo. Assim sendo, apesar do período, que vai de 1995 a 2003, se caracterizar por *sepultar* a exclusividade do princípio da auto-sustentação financeira na promoção de habitações sociais, através da

¹³⁴ BONDUKI, Nabil G. “Política habitacional Del Régimen Militar al gobierno de Lula: desafios e impasses”, Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, XXXVII (145-146), 2005, p.657

utilização dos recursos do OGU, *no setor mais inovador desta política*¹³⁵, e com melhores resultados no combate a segregação social, o referido princípio ainda foi mantido. Assim o PAR carrega aquela marca da necessidade atuarial dos fundos, que surgiu no modelo corporativista de produção de habitações sociais. O PAR pode ser inovador, mas ainda é uma promessa frente aos avanços já possibilitados pelo desenvolvimento da política federal de habitação popular. A saber, a possibilidade da utilização de recursos de financiamento da produção a fundo perdido.

1.5 – Considerações Finais

Por fim, cabe um comentário, acerca das relações do autoritarismo com os direitos sociais, no caso, com o desenvolvimento de uma política habitacional. A introdução desta política se deu num momento de autoritarismo, o Estado Novo, alterando-se pouco na experiência democrática que o sucedeu. Sua primeira grande transformação, que a ampliou, também se deu num momento de forte autoritarismo. Os dois modelos resultantes destes momentos se caracterizam pela parceria, quase que exclusiva, do Estado com um determinado ator social não estatal. No primeiro caso, com os sindicatos oficiais, no segundo, com a iniciativa privada. O novo modelo, constituído a partir das profundas transformações ocorridas na política e na produção habitacional em nível federal, a partir da consolidação democrática, foi o primeiro que nasceu em um ambiente político não autoritário.

Este foi o primeiro modelo em que o Estado estabeleceu parcerias com diversos atores sociais, e não apenas com os de sua preferência. Nele, houve o desenvolvimento da parceria com a sociedade civil, principalmente no que se refere ao direcionamento e acompanhamento dos recursos. Houve o desenvolvimento de parcerias com os governos municipais e estaduais. A parceria com a iniciativa privada, sempre havia se dado no que tangia às atividades do agente instrumental. No que se referia às atividades do agente promotor, esta parceria ao surgir limitava-se aos programas habitacionais destinados a gerar receitas para os IAPs (Plano C). Assim, o processo de acumulação da iniciativa privada era financiado com vistas a ampliar o valor das reservas financeiras garantidoras dos direitos sociais dos trabalhadores, no

¹³⁵ Esta tese referente será melhor debatida no capítulo 4.

caso os fundos previdenciários¹³⁶. Indiretamente isto ampliava as possibilidades de financiamento da produção de habitações sociais (Planos A e B).

Com os militares, a produção habitacional ganhou novo status. Tamanho status que chegou a participar da depreciação do valor atuarial dos fundos que a financiavam, corroendo, assim, o princípio que a estruturara. Neste período, a parceria com a iniciativa privada nas atividades do agente promotor foi elevada à condição de principal forma de realização da *produção habitacional pública*. Sua produção foi financiada principalmente pelos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos. Na nova República sua produção passou a ser financiada principalmente por uma das reservas garantidoras dos direitos sociais dos trabalhadores, neste caso o FGTS. Assim, quando esta parceria havia surgido ela destinava-se a ampliar o valor destas reservas, agora estas reservas destinavam-se a ampliar esta parceria. No governo FHC ela se tornaria a principal forma de *produção de habitações sociais*.

Entretanto, aqui não pudemos explorar profundamente os processos que levaram à constituição destas diversas parcerias. Limitamo-nos, a apenas indicar a constituição desta situação, a partir das ações de diferentes administrações.

¹³⁶ Tal como vimos as burocracias dos IAPs eram zelosas com relação à manutenção do valor atuarial dos fundos previdenciários.

Capítulo 2

Este capítulo aborda a política e a produção habitacional do Governo Estadual de São Paulo, de 1946 a 2006. O modelo vigente, que emerge da análise deste longo período, caracteriza-se pela (1) predominância da utilização de um tipo de recurso, orçamentário, sem chegar à exclusividade no uso deste tipo; (2) por uma diversidade das formas de atendimento e das parcerias realizadas com outros atores sociais, estatais ou não, na operacionalização destas formas de atendimento; e, (3) pela forte preferência estatal por uma determinada parceria, na realização da sua política e produção habitacional, aquela estabelecida com a iniciativa privada. A semelhança desta caracterização com o modelo que emergiu da análise do último período da atuação habitacional do nível federal, apresentado no item 1.4, é notável. Entretanto, há um estranhamento desta semelhança, que funda-se na principal tese acerca da produção habitacional estadual em São Paulo. Ela foi apresentada por Arretche, em seu artigo “Política Habitacional entre 1986 e 1994”. Demonstra a autonomização do sistema estadual da habitação de São Paulo em relação à esfera federal, ao longo da década de oitenta¹³⁷. E aqui estrutura-se como questão analítica a partir da constatação de decorrências diretas da opção realizada por um determinado tipo de recurso no financiamento da produção habitacional. Trata-se daquele sobre as possibilidades de atendimento de um determinado modelo habitacional. Ao longo do capítulo anterior, analisaram-se estas decorrências através da persistência do *princípio de auto-sustentação financeira*, na produção de habitações sociais em nível federal. Neste capítulo, pôde-se examinar de forma mais aprofundada os diferentes momentos dos processos que levaram à constituição do atual modelo de política e de produção habitacional paulista. É semelhante ao que se desenvolveu no nível federal, após a redemocratização, apesar de ser-lhe autônomo. Possui, como principal fonte recursos significativamente distintos daqueles do modelo federal. Este exame mais aprofundado foi propiciado principalmente pela inexistência de rupturas no que se refere à organização pública responsável por esta produção estadual. Também foram fundamentais os dados disponíveis referentes à produção habitacional¹³⁸. Dito de uma forma simples, como é que partindo de um

¹³⁷ Tal como veremos na seção 2.2.2 e n o item 2.3, hoje esta tese ainda se sustenta.

¹³⁸ Os dados brutos referentes à produção habitacional da CDHU, e suas antecessoras, que utilizamos para desenvolver as nossas análises, estão disponíveis em duas tabelas no site da CDHU: “Unidades Habitacionais Entregues – Gestão de Governo” e “Unidades Habitacionais Comercializadas no Estado de São Paulo”. Apesar das duas tabelas totalizarem o mesmo número de unidades habitacionais, a primeira tabela fornece o número de

lugar semelhante, o modelo do SFH, os dois Governos, o Federal e o Paulista, chegaram a modelos tão semelhantes.

Em sua análise, ao apresentar aquela tese, Arretche parte da desestruturação do sistema federal da habitação, SFH/BNH e da crise do FGTS para explicar o desenvolvimento de um sistema estadual de habitação social autônomo:

“O governo do Estado de São Paulo reagiu a essa situação criando condições institucionais e financeiras para uma progressiva autonomização das bases de formulação e implementação da política social de habitação. (...) Dito de outro modo, constitui-se, no Estado de São Paulo, um sistema estadual da habitação dotado de fontes vinculadas de recursos, instituições especificamente voltadas para essa finalidade e programas habitacionais com desenho, sistema de crédito e mecanismo de acesso próprios. A gestão desse sistema indica, contudo, forte centralização do processo de decisão nas instâncias estaduais, em detrimento das possibilidades de participação das prefeituras municipais.”¹³⁹

Para organizar esta exposição sucinta da política e dos programas de habitação social desenvolvidos pelo Governo Estadual de São Paulo, utilizou-se uma divisão do Estado em diferentes atores sociais e uma periodização desta história. Esta divisão gera no nível estadual dois atores internos ao Estado. O primeiro ator é encarnado pelas diferentes administrações que estiveram à frente do Governo do Estado de São Paulo. As políticas habitacionais, os programas e o sistema de subsídios implantados ou mantidos por estas diferentes administrações baseiam a análise deste. O outro ator é o conjunto de organizações públicas que se sucederam, e foram responsáveis pela produção habitacional no Estado de São Paulo. Buscar-se-á, através da bibliografia disponível, acompanhar o debate interno a esta organização, apontando as preferências deste ator e seu processo de formação. Atualmente, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) é a

unidades habitacionais entregue por ano e por gestão, pela CDHU. A segunda fornece o número de unidades habitacionais comercializadas por cada programa nos períodos 1967-1994, 1995-2002 e 2003-2006. Esta periodização não coincidia com a utilizada em nossas análises, o que não permitia calcular o número de unidades habitacionais entregue por ano e por programa habitacional. Isto seria o dado mais desejável. Com o fim de reduzir esse problema, optou-se por expor os dados organizados segundo sua fonte. Assim, ao tratarmos dos volumes de unidades habitacionais entregues nos diferentes períodos, utilizam-se os dados referentes a “unidades habitacionais entregues”. Quando, se trata da distribuição das unidades habitacionais entre os diferentes programas habitacionais e modalidades de execução, utilizam-se os dados referentes à “unidades habitacionais comercializadas”. Mesmo assim, para desagregarem-se os dados de alguns períodos, tornou-se necessário a utilização de tabelas, presentes em estudos da bibliografia referente ao tema, e, que serão oportunamente citados.

¹³⁹ ARRETCHÉ, Marta. “Política Habitacional entre 1986 e 1994” *in* ARRETCHÉ, Marta e RODRIGUEZ, Vicente (org.). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*, São Paulo FUNDAÇÃO, FAPESP; Brasília IPEA, 1999, p.104-105

herdeira dessa tradição, tal como, ela aponta em sua “História da CDHU” disponível em seu site¹⁴⁰.

A periodização que aqui se utiliza divide esta história em quatro períodos. O segundo e o quarto períodos, delimitam os principais anos de atuação dos modelos que a tese de Arretche propõe. Estão analisados na seção 2.2.2 e no item 2.4. O primeiro período, que vai de 1949, ano da fundação da Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP), até 1966. Ele se caracteriza pela criação e inatividade da CECAP. Ele foi incluído com base nas preocupações que levaram à inclusão do período 1930-1964, na análise da atuação habitacional do nível federal. Notadamente importa no que se refere à importância dos momentos fundadores para o desenvolvimento das políticas sociais. A análise deste período constatou a inexistência de influências diretas do modelo corporativista na política habitacional paulista. O segundo período vai de 1967, ano em que a CECAP começou efetivamente a funcionar, até 1982. Ele caracteriza-se por um profundo controle do Executivo federal sobre o governo estadual paulista. Houve a determinação da produção habitacional estadual por dinâmicas federais. Esta levou à formação da preferência pela parceria com a iniciativa privada na organização pública estadual de produção habitacional, na época, a Cecap. O terceiro período busca delimitar a fase de transição da política e da produção habitacional estadual, do SFH para um sistema habitacional estadual autônomo. Tal como verá adiante, este processo foi um *contínuum*, em que a crise do modelo anterior conviveu com a busca de alternativas. Esta levou ao desenvolvimento do novo modelo. Este período de *transição* abarca os anos que vão de 1983 a 1989, e, se caracterizou também pelo surgimento da utilização de diversos tipos de recursos para o financiamento da produção habitacional. Deram-se novas parcerias do Estado, em nível estadual, com outros atores sociais, não federais, estatais ou não. E marca-se pela manutenção da preferência de parceria com a iniciativa privada, formada esta no período anterior, mas, atualizada neste.

¹⁴⁰ “A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo tal como a conhecemos hoje, veio substituir, com seus ativos, passivos e projetos em andamento, instituições com objetivos muito semelhantes que já foram designadas por diferentes nomes e cuja intervenção, políticas de atuação e vinculação hierárquico-institucional evoluíram com o tempo.” site

Gráfico 2 “Total de Unidades Habitacionais Entregue pela CDHU a cada Ano (1966-2006)”

Fontes 1 “Unidades Habitacionais Entregues – Gestão de Governo”, site
http://www.habitacao.sp.gov.br/aplicacoes/internauta/perfil/oferta/uh_gestao.pdf posição 15/02/2008

O quarto – e último período – se daria a partir de 1990. A então Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), passa a ter, como fonte estável de recursos, uma receita orçamentária vinculada equivalente ao aumento de um ponto percentual no ICMS. Um recurso muito mais flexível que uma poupança compulsória, por não ser submetido à necessidade de manutenção atuarial do valor do fundo. Estavam, assim, fora dos limites impostos pelo *princípio da auto-sustentação financeira* da atividade. Este último período se caracteriza por acentuado aumento na produção da Companhia, como se pode ver no **Gráfico 2 “Total de Unidades Habitacionais Entregue pela CDHU a cada Ano (1966-2006)”**, acima. Nele, ocorre a consolidação da autonomização do sistema habitacional estadual em relação ao federal. E há preponderância da utilização dos recursos do ICMS. Entretanto, sem se dar a sua exclusividade. Caracteriza-se também pela diversificação das formas de atendimento; pela manutenção de parcerias do Estado com diversos atores, na implementação da política e da produção habitacionais em nível estadual, em São Paulo; e, pela consolidação da preferência pela parceria com a iniciativa privada

Tabela 1 “Unidades Habitacionais Entregues pela CDHU 1967-2006”

UNIDADES HABITACIONAIS ENTREGUES PELA CDHU 1967-2006			
período	Total de unidades entregues	contribuição do período(%)	média anual
1967-1982	29.381	7,18	1.836,31
1983-1989	31.135	7,61	4.447,86
1990-2006	348.505	85,20	20.500,29
média anual geral			10.487,72
total geral	409.021		

Fontes 2 “Unidades Habitacionais Entregues – Gestão de Governo”, site
http://www.habitacao.sp.gov.br/aplicacoes/internauta/perfil/oferta/uh_gestao.pdf posição 15/02/2008

Como podemos ver na **Tabela 1 “Unidades Habitacionais Entregues pela CDHU 1967-2006”** acima, os dois primeiros períodos em que efetivamente houve produção de unidades habitacionais produziram quantidades muito próximas. Contribuíram assim com percentuais muito semelhantes para o total de unidades entregues pelo nível estadual de governo em São Paulo. Convém ressaltar que o primeiro período é duas vezes mais extenso que o segundo. A diferença na média de produção anual entre os dois períodos acentua a diferenciação em dois momentos. O inicial (dentro do período 1967-1982) e o final (já no período 1983-1989) de um processo de aumento da produção habitacional pelo nível estadual de governo. Este de fato foi contínuo, tal como veremos. Foi no terceiro período, apesar dele ser pouco mais de quarenta por cento do total temporal, em que se produziu 85% do total de unidades habitacionais. O fato da média anual de produção do período ser o dobro da média de produção geral é importante. Também foi muito maior que as médias dos outros períodos. Isto demonstra a diferença significativa do limite das possibilidades de cada um dos sistemas de financiamento habitacional, isolados nos períodos 1967-1982 e 1990-2006. Entretanto, pode-se dizer com base na análise dos programas habitacionais e de sua produção, que estas possibilidades foram captadas, em sua maior parte, pelo parceiro preferencial do Estado, a iniciativa privada.

2.1 – Origens da Cecap (1949-1966)

Esta nota aborda o período que vai de 1946 até 1966. Este período foi incluído no estudo, tendo por base as preocupações que levaram à inclusão do período 1930-1964, na análise da atuação habitacional do nível federal. Notadamente a que se refere à importância dos momentos fundadores para o desenvolvimento das políticas sociais. Aqui se examina a dinâmica política do Executivo estadual neste período. Indica-se o sentido geral desta no

período e o controle dos governadores sobre a política em seus estados. Comentam-se rapidamente os governadores eleitos no período, e a criação da Caixa Estadual de Casas para o Povo (Cecap). Apontam-se as questões que levam à conclusão de que sua criação demonstrou o sentido das dinâmicas políticas do Executivo estadual no período. Ou seja, foi uma demonstração de poder do governador paulista frente à atuação da esfera federal.

Durante o Estado Novo, através daqueles mecanismos de centralização expostos na seção 1.1.1, o Executivo e o Legislativo estaduais foram eclipsados pela estrutura administrativa do Executivo federal. Com a Constituição de 1946, voltou-se em parte ao pacto federativo proposto na Constituição de 1891. Fôra realizado, durante a República Velha, através da Política dos Governadores. Agora, dar-se-ia com menos autonomia do que naqueles tempos, pois há um Estado nacional fortalecido, e uma Federação multipolar, ou seja, não mais centrada no eixo São Paulo – Minas Gerais, como na República Velha. Segundo Abrúcio, *“nesse quadro, as relações entre estados e União se estabelecem mediante barganhas clientelistas, realizadas tanto no Congresso como na Burocracia federal”*¹⁴¹, onde, o Executivo estadual tornou-se um ator político central. Segundo o autor, os governadores controlavam os elos dos deputados federais, e candidatos a tal, com suas bases eleitorais (deputados estaduais e lideranças locais). Além disso, suas eleições articulavam as eleições dos deputados federais, pois as eleições presidenciais não coincidiam com estas duas. Assim, interessava aos candidatos a deputado concorrer “colado” a um forte candidato a governador. Dito de outra forma, a centralidade dos governadores de estado, neste período, no plano nacional, se deu em função do controle que eles tinham sobre a política e a bancada federal em seus estados. Ainda segundo o autor, este controle se dava tanto nos estados mais agrários, quanto nos mais industrializados:

*“Nos centros urbanos, (...), os governadores exerciam seu poder basicamente por meio de políticas clientelistas, reforçando a função da máquina pública estadual de distribuidora [de] recursos aos aliados. Contudo, a dispersão eleitoral, bem mais presente nos centros urbanos, dificultava o controle do eleitorado e, por conseguinte, dos deputados eleitos por essas áreas. A solução adotada, particularmente por alguns governadores de São Paulo e da Guanabara, foi a adoção de estratégias de política de massa, tais como o jacobinismo e o lacerdismo, que mesmo tendo diferenças entre si, envolviam algum grau de mobilização popular no estilo populista”*¹⁴²

Curiosamente, quem inicia e termina este período à frente do Executivo paulista é Adhemar de Barros. Ele, tal como vimos, havia sido derrotado na eleição presidencial de

¹⁴¹ ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação os governadores e a redemocratização brasileira*. Hucitec, São Paulo, 1998. p.52

¹⁴² *Idem* p.54-55

1945. Dois anos depois venceria a primeira eleição com voto secreto para o governo estadual paulista. Com a volta ao sistema partidário pluralista, além do PTB e do PSD, que surgiram do campo getulista, surgiu da oposição ao getulismo a União Democrática Nacional (UDN), e da clandestinidade o Partido Comunista Brasileiro (PCB). Adhemar de Barros, que já havia integrado as fileiras getulistas sendo interventor em São Paulo, a esta altura havia rompido com elas e liderava uma máquina partidária, o Partido Social Progressista (PSP). Tal partido era nascido da junção do Partido Republicano Progressista (PRP), com o Partido Nacional Agrário (PNA) mais o Partido Sindicalista (PS). O PSP, tal como o PSD, nascera da máquina administrativa do Estado. Era porém, encabeçado por Adhemar, ao invés de Getúlio. Eleito, sua administração se notabilizou pela introdução de métodos caracterizados pelo lema “rouba, mas faz” com conotação quase positiva na cultura política do estado. Na área da habitação, em Outubro de 1949, fez aprovar a Lei n. 483. Esta criou a Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP). Uma autarquia subordinada a, então, Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio. Esta tinha como objetivo declarado a produção habitacional.

Tal como se viu na seção 1.1.2 ao abordar-se a constituição da FCP, os artigos do projeto inicial que criavam seus mecanismos de financiamento foram vetados pela ação de grupos contrários à perspectiva de atuação que o projeto da FCP propunha. Aqueles artigos instituiriam recursos extra-orçamentários como as principais fontes de financiamento da FCP. No lugar destes mecanismos, foi criada uma contribuição obrigatória de 1% sobre o valor de imóveis adquiridos. Esta seria recolhida pelos governos estaduais, e repassada à FCP. Entretanto, esta cobrança não se realizou e este mecanismo foi extinto em 1951.

“Quase sempre em vão, a FCP viu-se obrigada a fazer gestões junto aos governos estaduais para tentar receber este imposto. A resistência de alguns governos era explícita, revelando desinteresse tanto em arrecadar o imposto como em receber o benefício. Este foi o caso de São Paulo, onde o governador Adhemar de Barros solicitou o fechamento do escritório regional da FCP. De olho nos dividendos políticos e enfrentando nas principais cidades paulistas forte crise habitacional, Adhemar de Barros pretendia ele próprio promover empreendimentos habitacionais, tendo para isso criado a Caixa Estadual de Casas Para o Povo Cecap em 1949”¹⁴³

Sua administração, porém, não tomou nenhuma medida que viabilizasse as condições necessárias para que a CECAP efetivamente pudesse produzir habitações. Isso deixou a autarquia praticamente em inatividade até seu segundo mandato.

¹⁴³ BONDUKI, Nabil G . *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. Estação Liberdade/FAPESP, São Paulo, 1998, p. 122.

Nas eleições de 1954, a máquina do PSP foi derrotada pela campanha do “tostão contra o milhão”, empreendida por Jânio Quadros (1955-1959). Jânio havia ganho, no ano anterior, a eleição para a Prefeitura Municipal de São Paulo, com o apoio do governador Adhemar de Barros. Este à época travava uma disputa interna ao PSP com o vice-governador, Lucas Nogueira Garcez. Para inviabilizar a eleição de um político ligado a Garcez, resolveu então apoiar Jânio. Jânio se notabilizara por expressar as demandas dos bairros periféricos que se expandiam cada vez mais na Capital, junto às bancadas públicas. Seus comitês de campanha haviam se tornado, a partir de sua administração à frente da PMSP, as Sociedades dos Amigos de Bairro de vários bairros, então mais periféricos que hoje. Jânio, um grande orador, centrou sua campanha de 1954, nas críticas à corrupção da administração estadual. Enfatizou a necessidade de uma moralização da administração pública. Deixou seu mandato prestigiado, elegendo seu sucessor, numa coalizão em que se associou aos “cartolas” da UDN. Unificou a direita paulista contra a candidatura de Adhemar de Barros, lançada pela coligação PSP-PTB. Como candidato, Jânio escolheu Carvalho Pinto (1959-1963), seu Secretário das Finanças, e ex-auxiliar jurídico do prefeito Prestes Maia (1938-1945). Ele, que tinha um perfil técnico, encabeçava uma ampla coligação formada pelo Partido Trabalhista Nacional (PTN) com o Partido Socialista Brasileiro (PSB), e apoiada pela UDN, pelo Partido Democrata Cristão (PDC), pelo Partido Republicano (PR) e por setores dissidentes do PTB. O lema da campanha de Carvalho Pinto foi “mais administração, menos política”. No governo promoveu uma centralização administrativa da máquina pública estadual, e um saneamento das finanças do estado.

Com a eleição de Jânio para a presidência, criou-se no estado de São Paulo uma grande expectativa em torno das possibilidades de tal proximidade do estado com a presidência. Lembremos que desde a revolução de 1930 os paulistas haviam sido afastados da presidência da República. A eleição de Jânio era o retorno dos paulistas. Assim, a renúncia de Jânio abalou as relações deste com o governador Carvalho Pinto. Ele afastou-se de Jânio, e lançou como candidato à sua sucessão, José Bonifácio Coutinho Nogueira, pela coligação PTB-UDN-PR-PDC. Jânio, como não havia conseguido costurar um acordo entre as diferentes facções janistas, viu-se obrigado a ser ele próprio o candidato ao governo do estado, pela coligação do PTN com o Movimento Trabalhista Renovador (MTR). Isso, um ano depois de sua renúncia ao cargo de presidente. Adhemar, revigorado pela vitória eleitoral de 1957, em que conquistara a Prefeitura Municipal de São Paulo, foi candidato pela coligação do PSP-PRP-PSD. Esta era apoiada discretamente pelo PR, que lançara seu líder, Laudo Natel, afinal vitorioso, como candidato próprio a vice-governador. Adhemar de Barros

(1963-1966) nesta eleição abraçou o conservadorismo, aproximando-se inclusive de Lacerda. Foi eleito.

“Ademar tomou posse em 1 de fevereiro de 1963, tão logo investiu na sua imagem de líder humanista, democrata cristão e incansável combatente da desordem, da instabilidade política e da ‘subversão’. Dizia: a ‘Meta é o Homem’, supervalorizando os ideais de ordem e progresso humano. Recebeu imediata adesão de setores sociais conservadores e anticomunistas do Estado de São Paulo, transformando-se em uma importante liderança civil em 1964, com posições reacionárias contundentes em defesa da nova ordem”¹⁴⁴.

Entretanto este bom relacionamento do governador com o novo regime não durou muito. O primeiro atrito se deu com a extinção dos partidos e a implantação do sistema bipartidário (1965, AI-2). Adhemar passou a criticar publicamente a medida, acusando-a de artificialismo, o que incomodava os militares. Em 1966, o estado de São Paulo não participou das eleições para os executivos estaduais. Porém, esta eleição teve consequências para o Executivo estadual paulista. O governador Adhemar de Barros apoiou publicamente os dois candidatos oposicionistas vencedores, no Estado da Guanabara e em Minas Gerais. Esta atitude colocou Adhemar na mira da linha dura da coalizão militar. Alguns de seus processos na Justiça foram retomados, outros foram abertos. O jornal “O Estado de São Paulo” fez uma campanha de denúncia de corrupção em sua administração. Em Junho de 1966, o mandato de Adhemar de Barros foi cassado, e seus direitos políticos foram suspensos por dez anos, com base no AI-2. No seu lugar foi empossado o vice governador Laudo Natel (1966-1967). Na administração deste, no ano seguinte, 1967, a Cecap entregou suas primeiras 228 unidades habitacionais¹⁴⁵.

2.2 – O modelo do SFH (1967-1982)

Esta nota aborda a política e produção habitacional do nível estadual de governo paulista, durante o período que vai de 1967 a 1982. Este período se caracterizou por profunda determinação das dinâmicas federais sobre as estaduais. Isto, tal como veremos, aconteceu tanto em relação ao Executivo estadual, quanto em relação à política e produção habitacional paulista. Ambas as instâncias acompanharam os movimentos do Executivo federal, sendo mobilizadas por este, no processo legitimação do regime nos seus diferentes momentos. Tal

¹⁴⁴ CARDOSO, Célia Costa. *O Estado de São Paulo sob os Governos Militares (1963-1983)*. USP-FFLCH, São Paulo, 2003, p61

¹⁴⁵ Conforme “Unidades Habitacionais Entregues – Gestão de Governo”, site http://www.habitacao.sp.gov.br/aplicacoes/internauta/perfil/oferta/uh_gestao.pdf posição 15/01/2008

como será exposto nas próximas partes deste capítulo, este período marcaria a atuação da CDHU. O modelo do SFH implementado neste período, deixou dois legados à Companhia: a preferência pela parceria com a iniciativa privada; e um descaso com relação à inadimplência das prestações dos financiamentos realizados.

2.2.1 – Os governadores “com possibilidades”, ou as dinâmicas do Executivo Estadual Paulista de 1967 a 1982

Esta seção demonstra o controle do Executivo estadual pelo Executivo federal no período que vai de 1967 a 1982. Isto foi realizado através da centralização político-administrativa do Estado promovida pelo governo militar. Aqui acompanha-se este controle através da indicação dos governadores eleitos indiretamente no período. Argumenta-se a afinidade de cada governador paulista com as preferências da coalizão militar no poder em cada momento.

O regime que se instala a partir do golpe-de-estado de 1964, no que se refere às relações federativas, foi um retorno à centralização do poder no âmbito federal, em especial, na presidência da República. Assemelhava-se àquela que havia sido promovida no primeiro governo Vargas. Abrúcio denominou este arranjo federativo de *modelo unionista-autoritário* e apontou três pilares dele: o financeiro, o administrativo e o político. O financeiro se deu pela manutenção e ampliação do controle da União sobre *as receitas e seu uso*. O segundo buscava uniformizar a atuação administrativa nos três níveis, a partir de um planejamento centralizado. Utilizava em grande medida a administração indireta. E, o terceiro se dava através do controle federal, principalmente da presidência, sobre o processo de escolha dos governadores. Nos anos que se sucedem ao golpe, período que o autor considera o “apogeu do modelo”, o *governador-técnico* era o perfil considerado adequado pelos militares aos ocupantes do Executivo estadual. Isso até 1974. A partir destas eleições, e até 1982, Abrúcio considera que houve uma crise desse *modelo*. Segundo ele, a continuidade do processo de liberalização do regime passou a depender, cada vez mais, da legitimação pelas urnas dos setores militares que a conduziam. Assim, o perfil desejado aos ocupantes do Executivo Estadual mudou. Eram necessários governadores que fossem capazes de auxiliar no processo de abertura, através da arregimentação de apoio ao governo.

Em 1966, com a cassação de Adhemar de Barros, Laudo Natel assumiu o governo paulista. Fez uma curta administração, em que, se esforçou para ser ele o eleito ao cargo de governador pela Assembléia Estadual. Seus esforços, porém, foram em vão. Seu nome não foi

aprovado pelos militares. Estes indicaram que a disputa deveria ocorrer entre Abreu Sodré e Paulo Egídio¹⁴⁶. O processo sucessório paulista, neste momento, coincidiu com as articulações em torno da candidatura de Costa e Silva. Egídio era ligado aos castelistas e focou sua campanha na conquista de sua indicação por Castello. Este, entretanto, afastou a possibilidade da nomeação de um castelista para o cargo. Assim, quem foi indicado, depois homologado na convenção da Arena, e eleito na Assembléia Estadual, foi Roberto Costa de Abreu Sodré (1967-1971), ligado segundo os relatórios dos agentes da DEOPS à “turma da pesada”.

Para a eleição indireta de 1970, havia vários candidatos à indicação. Quem enfim conquistou a indicação do Planalto, a homologação na convenção da Arena, e ganhou a eleição na Assembléia Estadual, foi o “sem possibilidades” de 1967¹⁴⁷, Laudo Natel (1971-1975). Em 1974, foi a vez do outro derrotado de 1967 assumir o cargo de governador, Paulo Egídio (1975-1979), homem de confiança de Geisel. Foi por este indicado como o candidato a governador paulista. Sendo em seguida homologado na convenção da Arena, e eleito no Colégio Eleitoral. Em 1978, o Planalto indicou novamente o agora desejado, Laudo Natel. Desta vez, porém, a convenção da Arena não elegeu candidato o indicado. Paulo Maluf (1979-1982), que havia ampliado seu quadro de correligionários através de diversas viagens que fizera pelo interior paulista, disputou a candidatura¹⁴⁸. Ele a ganhou na convenção da Arena, sendo, posteriormente, eleito governador. Não ocupou o cargo até o final do mandato, pois se afastou em 1982, para se candidatar a deputado federal. Visava candidatar-se à presidência. Assim, seu vice, José Maria Marin (1982-1983), foi empossado. Nas eleições de 1982, Maluf lançou Reynaldo de Barros, prefeito de São Paulo, como candidato a governador paulista, porém, este perdeu as eleições diretas para Franco Montoro, do PMDB.

¹⁴⁶ Conforme DAESP. Fundo DEOPS/SP. Série “Dossiê”, n doc 50-Z-O-11381, *apud* CARDOSO, Célia Costa. *O Estado de São Paulo sob os Governos Militares (1963-1983)*. USP-FFLCH, São Paulo, 2003.

¹⁴⁷ “Aparentemente, os dois outros candidatos, Silvio Fernandes Lopes e Laudo Natel, não têm possibilidades de indicação: são ambos não revolucionários, e bastante ligados ao sr. A. de Barros. A luta deverá ser, portanto, entre os srs. Abreu Sodré e Paulo Egídio” DAESP. Fundo DEOPS/SP. Série “Dossiê”, n doc 50-Z-O-11381, *apud* CARDOSO, Célia Costa. *O Estado de São Paulo sob os Governos Militares (1963-1983)*. USP-FFLCH, São Paulo, 2003, p.69.

¹⁴⁸ “Entretanto, esse arranjo das forças políticas e o esquema das nomeações indiretas foram se desestruturando no contexto de abertura política, permitindo uma maior liberdade de ação aos políticos e uma maior proximidade com suas bases eleitorais. As incursões de Paulo Maluf pelo interior do Estado de São Paulo, participando de encontros com aliados da Arena, permitiram a ampliação de seu quadro de correligionários, o que favoreceu a sua ascensão ao governo nas eleições de 1978, derrotando Laudo Natel, candidato do Planalto.” *Idem*, p.76.

2.2.2 – Política e Produção Habitacional no Estado de São Paulo de 1967 a 1982

Esta seção descreve a operacionalização do SFH pela Cecap. Aponta ao longo desse percurso, o grau de determinação das dinâmicas federais na produção habitacional paulista neste período. Esta profunda determinação levou ao estabelecimento na Cecap da preferência pela iniciativa privada, que, como sabemos, caracterizava o modelo do SFH. Também caracterizava a produção habitacional paulista no período, quanto à sua localização e distribuição dos recursos pelas diferentes faixas de renda. Como vimos¹⁴⁹, de 1964 à 1967 foi montado o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). A Cecap, criada por Adhemar de Barros em 1949, foi regulamentada apenas em 1964, na segunda administração Adhemar de Barros (1963-1966), pelo decreto 43.107. Só em 1968 foram estabelecidas em São Paulo as condições para uma efetiva produção habitacional pelo nível estadual de governo. Em Outubro de 1968, a Lei 10.262 autorizou a CECAP a obter financiamentos junto ao recém-criado SFH.

Agindo sob os auspícios do BNH, a CECAP atuou como agente promotor do SFH nos dois subsistemas que o compunham. Operava no subsistema SPBE com os recursos captados pela Caixa Econômica do Estado de São Paulo (CEESP), e no subsistema BNH-FGTS com os recursos do fundo de garantia emprestados pelo BNH. Em Dezembro de 1975, a Lei Estadual 905 transformou a CECAP, Caixa Estadual de Casas para o Povo, em CECAP, Companhia Estadual de Casas Populares. Neste processo, esta organização pública deixou de ser uma autarquia para se tornar uma sociedade anônima por ações. Quase cinco anos mais tarde, em Agosto de 1980, na administração Paulo Maluf (1979-1982), o Decreto 15.468 desativava a CECAP. E, em Janeiro de 1981, ainda na mesma administração, o Decreto 16.512 alterou o nome da CECAP para CODESPAULO - Companhia de Desenvolvimento de São Paulo¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Ver item 1.2.2

¹⁵⁰ Para facilitar a exposição, refere-se a esta organização pública neste período apenas como Cecap.

Gráfico 3 “Total anual de empréstimos do BNH-FGTS e total anual de unidades habitacionais entregues pela Cecap de 1967 a 1985”

Fontes: 2 (BNH) SACHS, Céline. *São Paulo: políticas públicas e habitação popular*. EDUSP, São Paulo, 1999, p.147; (Cecap) “Unidades Habitacionais Entregues – Gestão de Governo”, site http://www.habitacao.sp.gov.br/aplicacoes/internauta/perfil/oferta/uh_gestao.pdf posição 15/02/2008

No gráfico Gráfico 3 “Total anual de empréstimos do BNH-FGTS e total anual de unidades habitacionais entregues pela Cecap de 1967 a 1985” acima temos a curva que representa o total anual de empréstimos realizados pelo BNH no país inteiro, de 1967 a 1985, sobreposta pela curva que representa o total anual de unidades habitacionais entregues pela Cecap no estado de São Paulo. Desconsiderando-se assim, a diferença de escala das duas produções, podemos ver que o comportamento de ambas apresenta uma variação quase que idêntica, expressando o profundo grau de determinação das dinâmicas federais na produção habitacional estadual em São Paulo no período. Em ambas as curvas temos dois movimentos. O primeiro inicia-se num momento de aumento da produção, de 1967 a 1969. Em 1969, há um ponto de inflexão, ao qual se segue uma tendência de baixa que termina em 1974. A partir de 1974, temos o segundo ciclo, que se inicia com um acentuado crescimento da produção que tem seu pico em 1978, passando, daí até 1982, no mesmo patamar de produção, com certa instabilidade. A partir de 1982, há uma queda acentuada do patamar de produção que se encerra com o fim do BNH em 1986. Há um leve descolamento para baixo da curva da Cecap nos anos de 1979 a 1981, durante a administração Maluf (1979-1982), e em 1983, no começo da administração Montoro (1983-1987). Talvez fruto do não – total no caso do primeiro – alinhamento destes dois governadores paulistas com o Planalto.

Tabela 2 “Distribuição percentual das unidades habitacionais entregues pela CDHU por região e por período 1967-2006”

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS UNIDADES HABITACIONAIS ENTREGUES PELA CDHU POR REGIÃO E POR PERÍODO 1967-2006			
	1967-1982	1983-1989	1990-2006
CAPITAL	0,00	21,48	18,98
RMSP	15,93	6,62	12,36
INTERIOR	84,07	71,89	68,66

Fontes 3 “Unidades Habitacionais Entregues – Gestão de Governo”,
http://www.habitacao.sp.gov.br/aplicacoes/internauta/perfil/oferta/uh_gestao.pdf posição 15/02/2008

O grau de determinação da produção habitacional do nível estadual de governo, neste período, pela esfera federal, também pode ser demonstrado pela localização espacial das unidades habitacionais resultantes desta produção estadual. A Tabela 2 “Distribuição percentual das unidades habitacionais entregues pela CDHU por região e por período 1967-2006” acima mostra isso. Nela, vê-se que a CDHU, na época Cecap, não produziu nenhuma unidade habitacional na cidade de São Paulo neste período. Isso ocorreu devido à centralidade da esfera federal então. Ela, através do BNH, coordenava a atuação dos níveis estadual e municipal. A produção habitacional pública na cidade de São Paulo era realizada pela Cohab-SP. Assim, a produção da Cecap foi dedicada apenas a outros municípios do estado. Posteriormente, com a autonomização do sistema estadual de produção habitacional este limite espacial desapareceria. Isso é indicado pelos percentuais de distribuição das unidades habitacionais por região do estado nos outros períodos.

Esta produção habitacional foi realizada através de diversos programas habitacionais. No subsistema SBPE-CEESP a Cecap produziu, até 1994, 16.355 unidades habitacionais¹⁵¹. Sua atuação foi mais forte neste subsistema nos anos de 1977 e 1978. Neste subsistema, a Cecap produzia os conjuntos habitacionais, selecionava as famílias a serem atendidas e comercializava as unidades habitacionais. Entretanto, para serem atendidas pelo programa, tornando-se assim mutuárias do SFH, estas famílias tinham que ser aprovadas pela Caixa Econômica do Estado de São Paulo (CEESP). Esta, em conformidade com o desenho deste programa do SFH, era a mutuante e, portanto, a responsável pelos créditos e administração até a quitação. Atuava assim, neste subsistema, da mesma forma que a iniciativa privada. No programa que operacionalizava o SBPE-CEESP as famílias eram subsidiadas pela não-

¹⁵¹ Neste caso a fonte é: “Unidades Habitacionais Comercializadas no Estado de São Paulo”. A diferença entre os números provavelmente se deve a contratos de comercialização regularizados após a pesquisa de Royer.

incidência do custo do terreno e da infra-estrutura urbana no valor total do financiamento obtido junto ao SFH. Como vimos anteriormente, elas também acabaram sendo subsidiadas pelo descompasso entre o reajuste das prestações do financiamento e o do saldo devedor, coberto pelo Fundo de Compensação pelas Variações Salariais (FCVS), e pelos sub-reajustes concedidos pelo Governo Federal em diversas ocasiões. Tal como se aponta no item 1.3, estas ações do governo federal parecem ter conformado, na administração pública indireta responsável pela operacionalização do SFH (aqui a Cecap) um descaso com relação à inadimplência das prestações. Isto traria consequências para o sistema habitacional paulista, após sua autonomização, como veremos nas próximas partes do capítulo.

Tabela 3 “Unidades Habitacionais Comercializadas por programa no período 1967-1982”

UH's COMERCIALIZADAS POR PROGRAMA NO PERÍODO 1967-1982		
Programa	uh's	%
CEESP	15.967	49,00
PLANHAP	14.562	44,69
PROFILURB	2.059	6,32
Total	32.588	100

Fontes 4 ROYER, Luciana de Oliveira, *Política Habitacional no Estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, CDHU* (Dissertação de Mestrado), FAU-USP, São Paulo, 2002

No subsistema BNH-FGTS a Cecap e suas herdeiras, produziram um total de 28.193¹⁵² unidades habitacionais. Sua atuação foi mais forte neste subsistema nos anos de 1979 e 1980. Diferentemente do subsistema SBPE-CEESP, o BNH-FGTS no Estado de São Paulo estendeu suas atividades para além de 1982. No período 1967-1982, e neste subsistema que ora tratamos (BNH-FGTS), foram entregues 16.621 daquele total¹⁵³. Em 1975, a Lei 905 havia transformado a Cecap em uma sociedade por ações. Isto lhe permitiu atuar junto ao SFH como agente promotor e como agente financeiro do sistema. Operava com recursos do FGTS repassados pelo BNH no âmbito do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP). Neste programa, como vimos, o BNH atuava como banco de segunda linha definindo todas as normas reguladoras das operações de repasse para a produção, financiamento ao mutuário e retorno de créditos. Os repasses eram feitos pelo BNH à Cecap, mediante a apresentação de projetos adequados à política do Banco. À Cecap cabia a construção da unidade habitacional e sua comercialização junto ao consumidor final até a quitação dos saldos devedores. Os subsídios eram os mesmos do subsistema SBPE.

¹⁵² *idem*

¹⁵³ A soma da produção do Planhap com o Profilurb (Tabela 3 “Unidades Habitacionais Comercializadas por programa no período 1967-1982”).

No final deste período, em 1982, entrou em funcionamento no Estado de São Paulo o programa PROFILURB. Este era um subprograma do PLANHAP, que buscava cumprir-lhe a promessa, qual seja, atender a população de baixa renda. Apesar de sua baixa produtividade, este programa foi importante, por ter sido o primeiro que efetivamente atendia a população de baixa renda. Agia destinando-lhes um lote de terreno com infra-estrutura urbana básica. Em alguns projetos no Estado de São Paulo, o lote foi entregue com uma unidade sanitária ou com uma parede hidráulica. Para a urbanização desse lote, poderia ser empregada a força de trabalho das famílias beneficiadas, organizadas em mutirão pelo poder público. Tratava-se de um mutirão não autogestionário. O PROFILURB foi o primeiro programa habitacional em São Paulo a ter uma modalidade de execução definida. Era a modalidade de execução Lotes Urbanizados, onde era financiada a cesta de materiais necessários à urbanização do lote.

Na Tabela 3 “Unidades Habitacionais Comercializadas por programa no período 1967-1982” temos a distribuição da produção habitacional da Cecap, neste período, distribuída pelos diversos programas habitacionais. Como pode-se ver, a produção habitacional para a “classe média”, programa CEESP, corresponde a 49%, do total de unidades produzidas; a produção do PLANHAP, que não conseguiu atingir seu público alvo, corresponde a 44%, do total de unidades produzidas, e a produção do PROFILURB, que, finalmente, atendia ao público alvo prioritário do BNH-FGTS, corresponde apenas a 6% do total da produção habitacional da Cecap. Assim, a companhia não estava realizando o provável sentido da mudança de seu nome, em 1975, de “Casas para o Povo” para “Casas Populares”. No que se refere à distribuição dos recursos utilizados entre as diferentes faixas de renda, na produção habitacional paulista, pode-se inferir que aconteceu um problema. Houve má focalização do gasto público. Num grau ainda pior do que o do quadro apontado na seção 1.2.2.

Como pode-se ver o modelo habitacional do Estado de São Paulo neste período foi similar ao do SFH. Contudo, a observação das parcerias desenvolvidas pelos órgãos públicos no período mostra uma diferença importante. Esta reside nos tipos diferentes de parcerias realizadas com a iniciativa privada. O BNH, que operacionalizava nacionalmente o SFH, no âmbito do subsistema da promoção privada (SBPE) desenvolveu parcerias com a iniciativa privada que transferiam à ela as atividades do agente instrumental e promotor. No âmbito da promoção pública (FGTS) sua parceria com a iniciativa privada era limitada às atividades do agente instrumental. A Cecap, que operacionalizava pelo Estado de São Paulo o SFH, neste período, desenvolveu apenas um tipo de parceria com a iniciativa privada, aquela baseada na cessão de algumas atividades do agente instrumental. Notadamente a realização da

obra de construção dos edifícios. Assim, apesar da Cecap atuar nos dois subsistemas do SFH, ela só desenvolveu a parceria com a iniciativa privada típica de um destes subsistemas, o BNH-FGTS.

2.3 – A autonomização do modelo estadual e a volta dos que não foram (1983-1989)

Esta parte do capítulo aborda a política e a produção habitacional do governo paulista nos anos que vão de 1983 a 1989. Este período delimita a fase de transição do modelo instituído pelo SFH para um sistema habitacional estadual autônomo. Tal como expõe Abrúcio¹⁵⁴, este período e o seguinte se caracterizaram por um retorno à um regime federativo similar ao de 1946-1964. Então o governador estadual voltou a ter amplo controle sobre a política, e as carreiras políticas, em seu estado. Neste período, o Executivo federal deixou de controlar as dinâmicas políticas do Executivo estadual. Cada vez mais os governadores retornaram a uma posição central no plano nacional.

Aqui, indica-se os governadores eleitos no período. Examinam-se a política habitacional defendida e a atuação habitacional realizada, para cada uma destas administrações. Analisa-se, neste percurso, a introdução de novas parcerias do Estado, em nível estadual, com outros atores sociais, estatais ou não. E o revigoramento de antigas. Estas parcerias são abordadas na análise principalmente através dos programas habitacionais do período. No caso dos Executivos municipais, o Plano Municipal de Habitação (PMH); no caso dos movimentos sociais, o programa SH1; e, no caso da iniciativa privada, a modalidade de execução “Empreitada Global” e os programas SH1 e SH2. Esta análise mostra como se operou a atualização da preferência pela iniciativa privada, formada no período anterior e retomada neste. Por fim, analisa-se a produção habitacional da CDHU, no período. O que permite quantificar a predominância da produção em parceria com a iniciativa privada.

A eleição para governadores de 1982 foi um marco do processo de reabertura democrática. A partir dela, o poder dos governadores de estado foi sendo restabelecido. Este processo foi consolidado na Constituição de 1988. Em São Paulo, Franco Montoro, político do MDB, se elegeu governador, propondo-se basear sua administração na descentralização e na participação. A atuação de sua administração na área habitacional foi pautada por estes dois princípios e por uma crítica ao BNH. Sua crítica baseava-se na última característica desta produção, por nós, apontada:

¹⁵⁴ ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação os governadores e a redemocratização brasileira*. Hucitec, São Paulo, 1998

“O grande desafio que o Governo Montoro decidiu enfrentar na área habitacional foi precisamente o de encontrar um caminho que priorizasse o atendimento às camadas mais pobres da população, já que as classes de renda média e alta sempre foram as mais beneficiadas pelos financiamentos do BNH.”¹⁵⁵

O PLANHAP, conforme se viu na seção 1.2.2, não se adequava a esta política habitacional. Assim, teve sua produção reduzida ao longo da administração Montoro. Contudo, manteve suas atividades durante toda esta administração, sendo encerrado no estado de São Paulo apenas em 1987. O PROFILURB, que se adequava à política habitacional defendida pela administração Montoro, prosseguiu e teve a produção ampliada. Ele comercializou unidades habitacionais em 1983 e em 1986. Este programa (PROFILURB) indicava as preferências da nova administração. Entrementes, o programa que melhor expressou sua política habitacional e iniciou o processo de autonomização da política e do sistema habitacional estadual em relação ao federal foi o Plano Municipal de Habitação (PMH)¹⁵⁶, implementado a partir de 1985¹⁵⁷.

Em Novembro de 1983, havia sido criada, pelo Decreto 21.592, a Secretaria Executiva da Habitação, subordinada ao Governador do Estado. Em Março de 1984, o Decreto 22.061 alterou a denominação da CODESPAULO para CDH - Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo. Ela seria o braço Executivo da nova Secretaria. No segundo semestre deste mesmo ano, foi definido o PMH e iniciaram-se as obras de oito pequenos conjuntos residências experimentais.

No ano seguinte, 1985, o programa entrou efetivamente em funcionamento, construindo, até Junho de 1986, o total de 6.490 unidades habitacionais¹⁵⁸. Criado com base nos dois princípios que norteavam a administração Montoro, com a preocupação de atender à população de renda mais baixa, o programa era financiado com recursos orçamentários repassados pelo Tesouro do Estado. Continha também recursos advindos da Loteria da

¹⁵⁵ SÃO PAULO, Governo do Estado (1987). *A Batalha da Descentralização e Participação no Governo Montoro*. São Paulo, PW. p.143

¹⁵⁶ Além dos programas PLANHAP, PROFILURB e PMH, que foram os principais programas da administração Montoro, uma série de outros programas especiais foram elaborados, tais como: o Programa São Bernardo – Associação Comunitária de Construção por Mutirão, o Urbanização de Favelas (São Bernardo e Cubatão) e o Plano de Atendimento Inicial do Programa de Assentamento na Região Metropolitana de São Paulo. Este último, implementado, visava à montagem de um estoque de terras da CDHU na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Foi no bojo deste programa, que as glebas da Águia de Haia, Jardim São Carlos, A. E. Carvalho e Jardim Mabel, Encosta Norte e Fazenda Itaim no Itaim Paulista, que atualmente estão no fim de seu processo de ocupação, foram adquiridas pela CDHU.

¹⁵⁷ Em 1983 a Caixa Econômica Federal comercializou 484 unidades habitacionais através da CDHU.

¹⁵⁸ Neste caso a fonte é: SÃO PAULO, Governo do Estado (1987). *A Batalha da Descentralização e Participação no Governo Montoro*. São Paulo, PW. p.151. Nem todas unidades construídas são comercializadas.

Habitação, repassados pela CEESP, que administrava a Loteria. Criada em Julho de 1986, pela Lei Montoro, e funcionando a partir de Fevereiro de 1987, a Loteria da Habitação repassava metade da sua renda líquida à Secretaria Executiva da Habitação. A outra metade era repassada aos Fundos Municipais de Habitação para que as prefeituras desenvolvessem ações específicas na área da habitação em seus municípios. Este fomento e apoio à constituição dos Fundos Municipais de Habitação era um dos aspectos descentralizadores propostos no PMH. Outro aspecto descentralizante do PMH, apontado no livro *A Batalha da Descentralização e Participação no Governo Montoro*, é:

“(...)a definição do programa como municipal, para cuja execução se torna indispensável a participação ativa das Prefeituras, pelo conhecimento que têm das situações e peculiaridades locais.

*A partir do governo municipal o PMH chama a participação das comunidades – os futuros moradores – em todas as etapas do trabalho. Desse modo, consegue a divisão dos custos de construção entre o Estado, o município e a população beneficiada. Essa divisão estabelece a maneira original de funcionamento do PMH e as casas são construídas após convênios assinados entre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado e as Prefeituras.*¹⁵⁹

Oficialmente, para acessarem os recursos disponíveis à habitação no nível estadual, as administrações municipais deveriam manifestar seu interesse. Tal se dava através da solicitação da celebração de convênio entre a prefeitura e a CDH. Este programa foi a introdução de uma nova parceria do Estado em nível estadual, em São Paulo, na implementação de sua política e produção habitacional. A parceria com as Prefeituras Municipais. A introdução desta parceria com os Executivos municipais foi uma das principais características deste período. No PMH à prefeitura cabia prover: o terreno em que seria construído o conjunto residencial e as obras de infra-estrutura necessárias; a assistência técnica através do pessoal necessário ao processo de seleção das famílias a serem atendidas no conjunto; os engenheiros e mestres-de-obra que acompanhariam e supervisionariam a obra; e, adquirir os materiais de construção necessários à obra. Isso configurava a cessão de algumas atividades do agente promotor, notadamente a escolha do terreno e das famílias, e o controle da gestão da obra aos Executivos municipais¹⁶⁰. À CDH cabia prover: a terraplanagem, os projetos de arquitetura e engenharia, a orientação técnica, a fiscalização da obra, o financiamento à aquisição do material de construção necessário a obra, e, a administração dos financiamentos habitacionais. Às famílias atendidas cabia *apenas* ser a força de trabalho da

¹⁵⁹ SÃO PAULO, Governo do Estado. *A Batalha da Descentralização e Participação no Governo Montoro*. São Paulo, PW, 1987, p.147-8.

¹⁶⁰ Pôde-se até dizer que lês participavam inclusive como agente financeiro, já que forneciam a terra.

obra. O PMH utilizou duas modalidades de execução na sua implementação: (a) a modalidade de execução Lotes Urbanizados, desenvolvida no PROFILURB; e (b) a modalidade de execução Mutirão, onde a obra era um mutirão não autogestionário organizado pela prefeitura. Afinal, ela recebia os repasses do governo estadual.

As famílias atendidas no programa eram subsidiadas através da não incidência dos custos do terreno e da infra-estrutura, absorvidos pela prefeitura, da terraplanagem, dos projetos e fiscalização, absorvidos pela CDH. Também custos da assistência técnica e de comercialização absorvidos por ambas. Assim, o valor do financiamento habitacional ficava bastante reduzido, pois se referia apenas ao material de construção necessário à obra. O saldo devedor e as prestações eram corrigidos pela variação salarial, e estas tinham o limite de 15% do salário mínimo para financiamentos de dezesseis anos. E era de 20% do salário mínimo para financiamentos de onze anos. Devido a esta política de comercialização, e à baixa incidência de custos, o PMH conseguiu atender famílias com renda a partir de um salário mínimo, com um baixo nível de comprometimento da renda dessas famílias, e com prazos menores dos que os praticados pelo SFH. Neste programa havia pouco espaço para a iniciativa privada. Restringia-se às atividades do agente instrumental que não podiam ser realizadas nem pelo mutirão, nem pela Prefeitura.

Luciana Royer no artigo “Mutirões desenvolvidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) no município de São Paulo”¹⁶¹ expõe parte dos programas desenvolvidos pela CDHU. Ao longo desta exposição comenta, tendo por base entrevistas e documentos, o debate interno à Companhia e as percepções e preferências que vão se desenvolvendo entre os funcionários da Companhia a partir de suas experiências, na execução dos diferentes programas. Ao comentar o PMH, ela aponta que a avaliação do programa era negativa e que o argumento do barateamento do custo da obra através da força de trabalho das famílias atendidas era central na defesa do programa.

A eleição de Orestes Quécia como governador de São Paulo, em 1986, e sua administração a partir de 1987, estabeleceu um novo momento neste período. Logo em Fevereiro de 1987, o Decreto 26.796 transformou a Secretaria Executiva da Habitação em Secretaria de Estado da Habitação. Posteriormente, em Dezembro de 1988, o Decreto 29.355 extinguiu a Secretaria da Habitação e criou a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. Em Junho de 1989, a CDH, por força do Decreto 30.052, passou a se chamar CDHU

¹⁶¹ ROYER, Luciana de Oliveira. “Mutirões desenvolvidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano”. // Coleção Habitar – Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras – Uma avaliação das políticas em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX.

- Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo. Entretanto, as mudanças realizadas pela administração Quércia não pararam no nome da Secretaria e da Companhia. A partir do argumento de que o problema de escala do déficit habitacional não havia sido enfrentado por gestões anteriores, a administração Quércia focaria a atuação da CDH, depois CDHU, na produção em larga escala de conjuntos habitacionais através da iniciativa privada. Royer, em seu artigo já citado¹⁶², mostra como esta política habitacional buscou atender aos interesses do mercado, representado aqui pela indústria da construção civil e às demandas dos movimentos de moradia, porém, às custas deste. A autora aponta que na administração Quércia, havia uma “forte vinculação” entre agentes públicos, do Poder Executivo estadual, e agentes privados, da indústria da construção civil. Tal culminou, em 1989, num acordo entre Quércia e Mario Amato, então presidente da Fiesp. Este acordo possibilitou a aprovação da legislação que destinava um montante de um ponto percentual do ICMS à produção habitacional.

No ambiente interno da CDH, a mudança de foco ou de “conceito”¹⁶³, promovida pela administração Quércia, se baseou na crítica ao PMH, principalmente quanto ao seu método construtivo: o mutirão. Segundo o Secretário Estadual da Habitação, era um método construtivo inadaptável à produção em larga escala que era necessária, tendo em vista o tamanho do déficit habitacional. Além disso, segundo ele, o mutirão não realizava a terraplenagem, o “pessoal” *se* trabalhava de sábado e domingo, então, a obra era muito demorada. Isso aumentava o custo financeiro da obra. Também, tinha o desperdício de material, que era muito grande. Como vimos, esta retórica utilizada pelo Secretário tinha uma base se onde apoiar: a avaliação negativa do PMH entre os funcionários da Companhia, comentada pouco acima. Por outro lado, seguia o Secretário, já as empreiteiras faziam todo o serviço de uma vez, simultaneamente, e em tempo muito menor. Com argumentos como estes, a proposta da utilização do método construtivo do mutirão, que era a participação das famílias atendidas, característico do PMH, foi retirada da política habitacional estadual, em prol da Empreitada Global.

Ao comparar-se o PMH com os programas criados pela administração Quércia, tendo por pano de fundo a retórica mobilizada por essa administração, algo salta aos olhos. Apesar da crítica ao PMH se referir principalmente ao método construtivo, a mudança que foi realizada se deu quanto à modalidade de execução da obra. No PMH o método construtivo era o mutirão e a prefeitura era responsável pela gestão da obra. Cabia à CDH, no que se refere

¹⁶² *Idem.*

¹⁶³ Termo utilizado pelos promotores da mudança à época.

estritamente à obra, orientar e fiscalizar a construção. Nesta distribuição das tarefas fundamentais à realização do empreendimento, grande parte das atividades do agente promotor e do instrumental eram repassadas ao Executivo municipal. Este assim detinha grande controle sobre o empreendimento habitacional. Já na modalidade de execução de obra *Empreitada Global*, a empreiteira que vencesse a licitação seria responsável pela gestão da obra, cabendo à CDH, e em alguns casos no interior paulista, à prefeitura, a administração do contrato da obra. Nesta distribuição das atividades, quase todas as referentes ao agente instrumental foram repassadas à iniciativa privada, ficando as do agente financeiro com o governo estadual. Quanto às atividades do agente promotor, ficavam divididas entre ele e o município, conforme o caso. Assim, não se alterou apenas o método construtivo. Também transferiram-se algumas atividades do agente instrumental, antes sob responsabilidade dos Executivos municipais, para a iniciativa privada. Ou seja, a parceria com a iniciativa privada foi promovida – nos dois sentidos da expressão – às custas da parceria com os Executivos municipais. Deste modo, a modalidade de execução Empreitada Global foi a operacionalização de uma política e de uma produção habitacional, que reintroduziu a tão cara parceria com a iniciativa privada. Havia sido abalada pela desestruturação do SFH. Royer comenta que a meta da Companhia, nesse momento, era produzir o maior número de unidades possível, “*estabelecer recordes*”, mesmo que isso levasse a uma elevação do custo por unidade habitacional e a uma redução da qualidade. Nas palavras dela:

“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”¹⁶⁴

Durante a administração Quéricia o regime Empreitada Global foi utilizado na produção dos conjuntos residenciais de dois programas habitacionais, o SH1 e o SH2. O SH2 destinava-se ao atendimento da demanda habitacional dos municípios do interior paulista. Com as ressalvas já feitas, e, tendo em vista a possibilidade de as prefeituras administrarem o contrato da obra, o SH2 assemelhava-se ao PMH. De fato, era a valorização da relação com a iniciativa privada às custas das prefeituras municipais, por mais conveniente que isto fosse a elas. Nele, as prefeituras que desejassem acessar os recursos destinados à habitação social em nível estadual, deviam estabelecer convênios com a CDH. Para isso, deveriam fornecer: o terreno

¹⁶⁴ ROYER, Luciana de Oliveira. “Mutirões desenvolvidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano”. In: Coleção Habitar – Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras – Uma avaliação das políticas em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX, p.375

em que seria construído o conjunto; a terraplenagem; a infra-estrutura necessária; e, a gestão do empreendimento habitacional, sobretudo a seleção da demanda a ser atendida. Esta última é uma atividade, típica do agente promotor, muito útil aos dirigentes dos Executivos municipais. Os custos desses itens eram absorvidos pela prefeitura, não incidindo assim no valor do financiamento. Assim, o SH2 era muito similar à operacionalização do subsistema BNH-FGTS. O poder público era responsável pelas atividades do agente financeiro e promotor, e a iniciativa privada com as do agente instrumental, com exceção dos projetos.

Na “História da CDHU”, no site da Companhia lê-se:

“Esse novo período, iniciado em 1987 se caracterizou pela desapropriação de grandes áreas na Região Metropolitana de São Paulo para a execução de projetos direcionados a uma demanda organizada que, nos anos de 1986 e 1987, invadira cerca de duas centenas de terrenos públicos e privados. Esse conjunto de projetos foi denominado Programa SH1.”¹⁶⁵

Nos anos 1986-1987, houve uma onda de ocupações de terras realizada por grupos populares. Estes grupos geralmente eram relacionados às Comunidades Eclesiais de Base, que haviam florescido durante a Ditadura. Essas ocupações, a tensão social gerada por elas e outros interesses já expostos, levaram a administração Quéricia a implementar o programa SH1. Este consistia na produção de 20.000 unidades habitacionais, pelo regime de *Empreitada Global*, nas glebas da CDHU. Estas haviam sido adquiridas a partir do Plano de Atendimento Inicial do Programa de Assentamento na RSMP, na Zona Leste da Região Metropolitana de São Paulo. À época, era o principal palco dos conflitos em torno das ocupações. Desta forma, Quéricia buscava atender as exigências dos movimentos de moradia que realizavam aquelas ocupações, ou que nelas se constituíram. Entretanto no caso do SH1, diferentemente do SH2, os custos do terreno em que seriam construídos os conjuntos habitacionais, o da terraplenagem, o da infra-estrutura necessária, e o da gestão do empreendimento habitacional, incidiam no financiamento. Assim o valor do financiamento da unidade habitacional posta à venda no SH1 era muito maior do que o das unidades habitacionais que eram construídas no interior paulista pelo SH2. O programa SH1 foi o estabelecimento de uma outra nova parceria do Estado em nível estadual, em São Paulo, na realização de sua política e de sua produção habitacional. Esta se deu com os movimentos de moradia. Aqui esta parceria parece ter se limitado a duas atividades do agente promotor, a escolha dos terrenos e a seleção das famílias a serem atendidas.

¹⁶⁵ <http://www.habitacao.sp.gov.br>

Nos programas SH1 e SH2 houve a preocupação em manter a possibilidade do atendimento às famílias de baixa renda. Manteve-se assim, esta preocupação estabelecida na administração anterior a partir da crítica ao BNH. Para isso foi introduzido no sistema habitacional estadual um sistema de subsídio. Este incidia sobre o valor do financiamento, aproximando o valor das prestações da capacidade de pagamento das famílias atendidas. Isto se dava através de um *bônus*, concedido à família. Ele era descontado do valor real da prestação. Este *bônus* era a diferença entre o valor real da prestação e a capacidade de pagamento da família, estipulada entre 25% e 30% do orçamento familiar. Assim, famílias com renda maior pagavam prestações maiores, e famílias com renda menor pagavam prestações menores.

Tabela 4 “Unidades Habitacionais Comercializadas por Programa no Período 1983-1989”

UNIDADES HABITACIONAIS COMERCIALIZADAS POR PROGRAMA DO PERÍODO 1983-1989		
Programa	total	contribuição (%) no período
PLANHAP*	5.331	18,07
PROFILURB*	6.959	23,59
CEF*	484	1,64
PMH	5.289	17,93
SH1**	8.617	29,21
SH2**	2.823	9,57
Total	29.503	100

Fontes 5 (*)ROYER, Luciana de Oliveira, *Política Habitacional no Estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, CDHU*. (Dissertação de Mestrado), FAU-USP, São Paulo, 2002. (**)ARRETCHE, Marta. “Política Habitacional entre 1986 e 1994”, in ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente (orgs). São Paulo: FUNDAP, FAPESP, Brasília IPEA, 1998. Demais dados: “Unidades Habitacionais Comercializadas no Estado de São Paulo”, site <http://www.habitacao.sp.gov.br/aplicações/internauta/perfil/producao/ProgramaHabitacional.asp> posição 15/02/2008

Na **Tabela 4 “Unidades Habitacionais Comercializadas por Programa no Período 1983-1989”** acima tem-se a distribuição do total de unidades habitacionais produzidas no período, por programa habitacional. Nela, pode-se ver que os programas em parceria com o governo federal, BNH e CEF, foram responsáveis por 43% da produção. As demais unidades foram produzidas já por um sistema habitacional paulista autônomo. O SH1, fruto da luta dos movimentos de moradia e da parceria da administração Quéricia com a iniciativa privada, era, o principal programa do período. Foi responsável por quase 30% do total produzido. Entretanto, tal como já apontamos, e como se verá quantificado à frente, esta parceria não rendeu frutos apenas aos movimentos de moradia, mas principalmente à iniciativa privada.

A parceria com as prefeituras, montada na administração Montoro, foi responsável por 18% da produção total. Outros 9% foram fruto da parceria estabelecida na administração Quéricia. Desconsiderando-se as diferenças entre os dois tipos de parcerias com o Executivo municipal, a parceria com as prefeituras foi responsável por 27% do total produzido. Situava-se num patamar um pouco inferior ao da parceria concretizada pelo SH1.

A distribuição das unidades por programa habitacional permite examinar o resultado quantitativo de determinadas parcerias do governo estadual, na realização de sua política e de sua produção habitacional. Entretanto, para captar-se a extensão da parceria do Estado com a iniciativa privada, devemos observar a distribuição das unidades produzidas e comercializadas no período, por tipo de modalidade de execução utilizada na sua produção.

Tabela 5 “Unidades habitacionais comercializadas por modalidade de execução no período 1983-1989”

UNIDADES HABITACIONAIS COMERCIALIZADAS POR MODALIDADE DE EXECUÇÃO NO PERÍODO 1983-1989		
Modalidade	total	contribuição (%) no período
LOTES URBANIZADOS	11.780	17,64
MUTIRÃO	1.844	2,76
EMPREITADA GLOBAL	28.197	42,23
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	4.147	6,21
AUTO CONSTRUÇÃO	944	1,41
BNH	19.858	29,74
total	66.770	100

Fontes: 3 “Unidades Habitacionais Comercializadas no Estado de São Paulo”, site <http://www.habitacao.sp.gov.br/aplicações/internauta/perfil/producao/ProgramaHabitacional.asp> posição 15/02/2008

Internamente à Companhia, neste período, se retornou à preferência pela construção de unidades habitacionais via iniciativa privada. Este retorno se deveu a diversos fatores que se combinaram. À experiência decantada na Companhia como operadora do SFH. À crítica ao PMH, promovida pela administração Quéricia, como vimos, tinha solo fértil para se desenvolver. E ao “sucesso” dos aumentos substanciais na produtividade da companhia, concomitante, à adoção da modalidade de execução Empreitada Global. A concretizadora da alternativa de produção via iniciativa privada. A combinação destes fatores levou à constituição de uma forte preferência por esta alternativa no ator social CDHU. Acima vê-se a Tabela 5 “Unidades habitacionais comercializadas por modalidade de execução no período

1983-1989”¹⁶⁶ que apresenta a distribuição das unidades produzidas e comercializadas no período por tipo de modalidade de execução utilizada na sua produção. Vê-se que as modalidades em que a produção se dá em parceria com a iniciativa privada, BNH e Empreitada Global, são responsáveis por 70% da produção¹⁶⁷. A modalidade Empreitada Global, criada já no âmbito de um sistema habitacional paulista autônomo, foi responsável por 42% da produção habitacional do período. Assim, o ator social iniciativa privada, representado pela indústria da construção civil, se tornou o parceiro preferencial da CDHU, assim como o fora do BNH, e da Cecap. Tal como havia ocorrido lá, através do FGTS, esta parceria foi celebrada através da montagem de um fundo público, destinado a financiar a produção de habitações sociais.

Em Novembro de 1989, foi promulgada a Lei 6556/89. Ela foi um dispositivo legal que destinava os valores auferidos, a título do aumento da alíquota do ICMS, em um ponto percentual, à produção habitacional. Esta Lei passou a gerar repasses significativos à Companhia, a partir de 1990. Até 1997, tal Lei era renovada anualmente pela Assembléia. Através deste dispositivo, anualmente, em média, R\$ 475 milhões foram repassados pelo Tesouro do Estado à CDHU. Fundos estes para que ela executasse a política e os programas de habitação¹⁶⁸. A legislação que mantinha este dispositivo, apesar de variar um pouco ao longo dos anos, também estabelecia o público-alvo dos programas financiados com esses recursos. Eram as famílias com até 10 salários mínimos de renda, tendo prioridade o atendimento a famílias com renda inferior à 5 salários mínimos. Também determinava os percentuais da renda familiar, que podiam ser comprometidos, por faixa de renda, com as prestações do financiamento.

2.4 – 1990 -2002

O início dos repasses do ICMS para a produção habitacional em nível estadual em 1990, delimitou o começo do último período desta produção. Este período se caracterizou pela (a) consolidação da autonomização da produção habitacional em nível estadual quanto ao nível federal, iniciada no período da transição. Por (b) um grande aumento da produção da Companhia, que mudaria de patamar. Por (c) um aumento da participação da sua produção na

¹⁶⁶ A produção da CEF foi desconsiderada.

¹⁶⁷ A produção do PMH esta dividida em duas modalidades de execução, sendo 65% do seu total na modalidade Lotes Urbanizados e 35% na modalidade Mutirão.

¹⁶⁸ SÃO PAULO, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. *Plano Estadual de Desenvolvimento Habitacional PEDH 2007-2020: proposta para discussão*. São Paulo, 2006.

Capital no total produzido por ela. Por (d) uma diversificação dos programas, e pela (e) consolidação da forte preferência da produção habitacional via iniciativa privada. Isto se efetivou como um aprofundamento qualitativo desta parceria.

Gráfico 4 “Recursos do ICMS Repassados para Habitação 1995-2006”

Fontes 6 SÃO PAULO (Estado), Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. *Plano Estadual de Desenvolvimento Habitacional PEDH 2007-2020: Proposta para Discussão*. CDHU, São Paulo, 2006.

Frente aos tipos de recursos, que marcaram a produção habitacional em nível federal, o tipo de recurso utilizado para financiar o sistema estadual paulista de produção habitacional era muito mais flexível. Era um recurso orçamentário não oneroso. O fundo por ele composto não estava submetido à necessidade da manutenção atuarial do seu valor. Assim sendo, o campo de possibilidades dos programas financiados por esses recursos eram significativamente mais amplos do que os financiados por fundos com necessidade de manutenção do valor atuarial. Por que diferentemente destes, nele havia a opção pelo retorno ou não dos investimentos realizados.

Além da maior flexibilidade deste tipo de recurso, ele permitia um melhor planejamento da ação da Companhia. Isto porque era razoavelmente estável, variando principalmente de acordo com a arrecadação do ICMS. Em 1997, a Justiça decretou a inconstitucionalidade da vinculação desta receita do ICMS ao financiamento de determinadas políticas públicas e a Lei que criara o dispositivo de financiamento não pôde mais ser reeditada. Mesmo assim, os níveis de repasse foram mantidos, conforme se vê no **Gráfico 4 “Recursos do ICMS Repassados para Habitação 1995-2006”**. Desta forma, estabeleceu-se um nível padrão de repasse de recursos, que possibilitava maior capacidade de planejamento à CDHU. Esta receita volumosa e estável de recursos, porém, fluiu para uma Companhia

formada num ambiente de descaso com o retorno dos investimentos realizados, propiciado pelo clima do BNH, como visto na nota 1.2. Entretanto, diferentemente do BNH, devido às características desta nova receita, o problema da inadimplência ainda não se manifestou por completo no sistema habitacional paulista.

Gráfico 5 “Unidades Habitacionais Entregues por Região e Ano CDHU 1983-2006”

Fontes 7 “Unidades Habitacionais Entregues – Gestão de Governo”, site
http://www.habitacao.sp.gov.br/aplicacoes/internauta/perfil/oferta/uh_gestao.pdf posição 15/02/2008

Este fluxo de recursos possibilitou uma das quatro principais características do período. Um grande aumento da produção da CDHU, que até ali, mesmo nos dois anos de maior produção da companhia, 1981 e 1983, não havia chegado a produzir dez mil por ano. Este seria praticamente seu patamar mínimo de produção a partir de 1990. Como mostrado na **Tabela 1 “Unidades Habitacionais Entregues pela CDHU 1967-2006”**, a média anual de produção do período 1967-1982 é menos da metade da média anual do período 1983-1989 e menos de um décimo da média deste período aqui tratado. Outra característica decorre da autonomização do sistema estadual de habitação. O desenvolvimento de uma produção habitacional da CDHU na cidade de São Paulo. Tal como já se havia comentado, até 1988 a CDHU não havia produzido nenhuma unidade habitacional na Capital. A atuação da CDHU nessa região se inicia durante o período de Transição. A consolidação de uma produção habitacional na capital, contudo, só se daria a partir de 1993. Tal como se pode ver no **Gráfico 5 “Unidades Habitacionais Entregues por Região e Ano CDHU 1983-2006”**.

Outra característica central deste período, que se inicia com o início dos repasses do ICMS, é a consolidação e aprofundamento da produção habitacional via iniciativa privada. Na

Tabela 6 “Unidades Habitacionais Comercializadas pela CDHU, por Modalidade de execução no Período 1990-2006” tem-se a distribuição por modalidade de execução das unidades habitacionais comercializadas pela CDHU neste período. Como se vê, apenas a modalidade de execução Empreitada Global é responsável por 68% das unidades habitacionais comercializadas neste período. Se a somarmos à parcela correspondente à modalidade Empreitada Integral, que é fruto de uma parceria com o mesmo ator da Empreitada Global, chega-se à conclusão que pelo menos 75% das unidades habitacionais comercializadas no período pela CDHU foram produzidas via iniciativa privada. Então, elevava-se ligeiramente o patamar desta produção, alcançado no período anterior.

Tabela 6 “Unidades Habitacionais Comercializadas pela CDHU, por Modalidade de execução no Período 1990-2006”

UH COMERCIALIZADAS POR MODALIDADE CDHU 1990-2006		
Modalidade	total	%
EMPREITADA GLOBAL	222.502	68,43
MUTIRÃO	29.917	9,20
EMPREITADA INTEGRAL	23.028	7,08
AUTO CONSTRUÇÃO	21.186	6,52
HABITETO	19.092	5,87
REASSENTAMENTO	5.820	1,79
CARTAS DE CRÉDITO	3.230	0,99
SUB-EMPREITADA	303	0,09
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	46	0,01
PRPROGRAMA DE MORADIA INDÍGENA	27	0,01
Total	325151	100

Fontes 8 “Unidades Habitacionais Comercializadas no Estado de São Paulo”, site <http://www.habitacao.sp.gov.br/aplicações/internauta/perfil/producao/ProgramaHabitacional.asp> posição 15/02/2008

A última característica central deste período é a diversificação dos programas habitacionais. Este processo foi possibilitado em grande medida pela flexibilidade do tipo de recurso utilizado no financiamento da produção habitacional paulista. Como se viu ao tratarmos dos outros períodos quanto às políticas e à produção habitacional no Estado de São Paulo, sempre houve uma diversificação dos programas por tipo de recurso utilizado na produção habitacional. Este era o caso dos recursos do FGTS e os do SBPE, e daí uma diversificação por faixa de renda atendida. A busca por programas que conseguissem atender as faixas de renda mais baixa levou a uma diversificação dos produtos oferecidos pelos programas, uma unidade habitacional ou um lote urbanizado, e à possibilidade de utilização da força de trabalho das famílias atendidas na obra. Durante o período da Transição, os programas passaram a se diversificar também por suas diferentes modalidades de execução.

Estas eram padrões diferentes de distribuição das atividades fundamentais à produção do conjunto residencial.

Tabela 7 “Unidades Habitacionais Comercializadas por Programa CDHU 1990-2006”

UH COMERCIALIZADAS POR PROGRAMA CDHU 1990-2006		
Programa	Total	%
SH3	99.374	30,56
SH4	50.958	15,67
SONHO MEU	35.254	10,84
CHAMAMENTO EMPRESARIAL	31.287	9,62
NÚCLEO HABITACIONAL POR EMPREITADA	30.242	9,30
MUTIRÃO	21.124	6,50
AUTOCONSTRUÇÃO	18.602	5,72
ATUAÇÃO EM FAVELAS E ÁREAS DE RISCO	14.832	4,56
MUTIRÃO ASSOCIATIVO	9.777	3,01
REASSENTAMENTO	5.820	1,79
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA SP	3.036	0,93
GUARAPIRANGA	2.980	0,92
ATUAÇÃO EM CORTIÇOS	1.026	0,32
MÉXICO 70	256	0,08
RURAL	235	0,07
Convênio COHAB-PMSP	200	0,06
MORADIAS INDÍGENAS	148	0,05
Total	325.151	100,00

Fontes 9 “Unidades Habitacionais Comercializadas no Estado de São Paulo”, site <http://www.habitacao.sp.gov.br/aplicações/internauta/perfil/producao/ProgramaHabitacional.asp> posição 15/02/2008

Neste último período, surgiram os *programas especiais*. Estes eram programas desenvolvidos para enfrentar uma questão pontual. Seu objetivo principal não era o enfrentamento direto do “grande déficit habitacional”. Visavam geralmente a solução de algum problema habitacional específico. Desta forma, eles não costumavam atingir grandes volumes de produção. Convém que se faça duas ressalvas. As categorias *programa principal* e *programa especial* que utilizamos não são estanques. Os programas podem transitar ao longo do tempo, e principalmente das administrações, de uma categoria para a outra. Este é o caso, por exemplo, do programa Mutirão, com relação ao período como um todo. Ele iniciou-se como um programa especial da administração Fleury (1991-1994), porém ao abordarmos este período como um todo fica visível que ele foi um dos principais programas. O critério utilizado para indicar se um programa é principal ou não é o percentual de participação do

programa no total de unidades comercializadas pela CDHU, no conjunto de anos a que se refere a análise. Voltaremos a essa temática mais adiante. A segunda ressalva refere-se ao problema de a categoria *programas especiais* esconder a diversidade temática deles. Para reduzir este problema, ao examinar a administração Fleury, apresentar-se-á sucintamente sua Política Habitacional. Desse modo, o leitor poderá fazer idéia das temáticas tratadas nestes programas especiais.

Conforme se vê na Tabela 7 “Unidades Habitacionais Comercializadas por Programa CDHU 1990-2006”, o principal programa deste período foi o SH3. Ele foi responsável pela produção de quase 100 mil unidades habitacionais. Com o equivalente à metade desta produção, temos o programa SH4. Em seguida, têm-se os programas Sonho Meu, Chamamento Empresarial, e Núcleo Habitacional por Empreitada, todos com aproximadamente quase 10%.

2.4.2 – Administração Quércia

Esta seção trata do final da administração Quércia. Nela examina-se o programa SH3 e a regulamentação da utilização dos recursos advindos do ICMS. Em 1990, quando os recursos do ICMS começaram a ser repassados à CDHU, Orestes Quércia então governador tinha ainda um ano e três meses de mandato. Em Dezembro de 1990, às vésperas do Natal, ele lançou o que viria a ser o programa estadual que produziu a maior quantidade de unidades habitacionais, o SH3. Este comercializou até 1994 quase 80 mil unidades habitacionais. Neste programa, o município que quisesse acessar os recursos em nível estadual destinados à habitação, deveria solicitar a construção de conjuntos residenciais, junto à Secretaria Estadual. Uma vez aprovado o seu pedido, a prefeitura responsabilizava-se por prover: a doação o terreno; a seleção das famílias a serem atendidas; a infra-estrutura; os equipamentos sociais; o apoio à habitação das famílias atendidas; e a entrega das chaves. A CDHU era responsável pela elaboração dos projetos, pela produção dos conjuntos e por sua posterior comercialização. Os conjuntos eram produzidos através da modalidade de execução Empreitada Global, a partir de licitações promovidas exclusivamente pela CDHU. Como se vê, pela distribuição das atividades do programa SH3 este foi a consolidação de um processo de centralização da administração da obra no nível estadual, especificamente na CDHU. E a valorização da parceria com a iniciativa privada, às custas da parceria com as prefeituras. Tal como se viu, este processo já se havia iniciado com o programa SH2.

No bojo do programa SH3, com vistas a gerenciar o vasto conjunto de empreendimentos por todo o estado, a administração Quércia promoveu uma descentralização

da CDHU. Houve a montagem de oito escritórios regionais. Eles deram suporte ao processo de centralização da produção habitacional estadual na CDHU. Os programas criados antes de 1990, na administração Quércia, o SH1 e o SH2, também se beneficiaram do fluxo de recursos gerado pelo dispositivo, comercializando até 1994 conjuntamente, 33.288 unidades habitacionais. Ao longo desse final de mandato, Quércia regulamentou a utilização daqueles recursos através (a) do Decreto 31.357/90. Este destinou 50% daqueles recursos às famílias com renda de até 5 salários mínimos e limitou o comprometimento da renda familiar a um máximo de 20%. (b) Da Lei 7.003/90, que determinava a alocação daqueles recursos diretamente à CDHU, e (c) da Lei 7.446/91, que determinava a destinação prioritária daqueles recursos às famílias com renda de até 3 salários mínimos. Esta limitava o comprometimento da renda familiar a um máximo de 15%.

Assim, esta administração se caracterizou pela reintrodução da parceria com a iniciativa privada e pela elevação desta a principal parceria do governo paulista na sua atuação habitacional. Isso ocorria em detrimento da parceria com as prefeituras. Entretanto, isto não foi um problema para as prefeituras. Elas geralmente se interessavam em conseguir entregar as unidades habitacionais, pouco importando o processo que levaria à construção do empreendimento. Por outro lado, a administração Quércia também introduziu a parceria com os movimentos de moradia. Durante sua administração, esta parceria envolveu também a iniciativa privada, responsável pela construção das unidades. Ela era a principal beneficiada financeiramente.

2.4.3 – Administração Fleury

Esta seção apresenta rapidamente a política habitacional da administração Fleury. E examina os programas especiais, o SH4, o Chamamento Empresarial e o Mutirão UMM. Em Março de 1991 tomou posse como Governador de São Paulo, Luís Antônio Fleury Filho. Na área da habitação, seu governo foi uma continuidade da política habitacional desenvolvida na administração Quércia. Isso levou à consolidação do sistema estadual de habitação construído durante aquela administração. A administração Fleury, também promoveu a ampliação da parceria com a indústria da construção civil e com os movimentos de moradia. Seu Plano Estadual da Habitação tinha oito linhas de ação: (a) produção de novas unidades; (b) incentivos à participação comunitária; (c) oferta de unidades a baixo custo; (d) financiamento direto ao beneficiário final; (e) recuperação ambiental; (f) renovação urbana; (g)

diversificação das formas de acesso à moradia; e (h) atuação em conjunto com a iniciativa privada¹⁶⁹.

Para cada linha de ação foram montados programas novos e/ou agrupados programas que já vinham de outras administrações. A linha de ação (a) produção de novas unidades era realizada por três programas habitacionais: o SH3, o SH4 e o Chamamento Empresarial. O SH3, criado no final da administração Quéricia, foi mantido. Ele prosseguiu suas atividades através do lançamento de novos editais de licitação, permanecendo ativo até o final de 1996. O programa SH4, era praticamente igual ao SH3, mas realizado já sob a vigência da Lei 8.666 (a Lei de Licitações). Este programa foi lançado em Agosto de 1993, e comercializou, até 2002, o total de 50.958 unidades habitacionais. Entrementes, a importância deste programa não advinha apenas do volume de sua produção habitacional. Vinha também das inovações que ele introduziu. Em algumas das licitações deste programa, a CDHU licitou não a construção de um conjunto habitacional num determinado terreno, mas um empreendimento habitacional completo. Esta experiência levou, no interior do programa SH4, à elaboração do programa Chamamento Empresarial. Este difundiu o aprofundamento da parceria com a indústria da construção civil, especificamente as construtoras e incorporadoras que o SH4 introduzira. Este aprofundamento deu-se em termos da distribuição das atividades necessárias à produção de unidades habitacionais financiadas por fundos públicos. Ocorreu através da cessão de atividades do agente promotor à iniciativa privada. Neste programa, que recebeu a alcunha de “chave na mão”, a iniciativa privada era responsável por fornecer o conjunto residencial pronto para morar. Foi melhor para a iniciativa privada que o antigo subsistema SFH-SBPE, onde o incorporador recebia adiantado *apenas* 80% do capital necessário à realização da operação. Isso porque aqui, o incorporador recebia de acordo com o andamento da obra. Não havia o risco do *salto mortal da mercadoria*. No Chamamento, a comercialização das unidades habitacionais era realizada pelo Poder Público, na pessoa da CDHU. Enquanto isso, no antigo Subsistema era realizada pela própria construtora. Se o conjunto residencial resultante não atraísse a freguesia, a iniciativa privada tinha prejuízo. No Chamamento a demanda era garantida¹⁷⁰. O único risco era a própria incompetência. Por outro lado, neste programa, os possíveis lucros advindos da transformação do uso do

¹⁶⁹ 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*. CDHU, São Paulo, 1993. *apud* ROYER, Luciana de Oliveira. *Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU)*. USP-FAU, São Paulo, 2002.

¹⁷⁰ Até 1999 o programa produziu 31.152 u.h's de um total geral dele de 31.287 u.h's comercializadas.

terreno¹⁷¹ passaram a ser abocanhados pelas construtoras e incorporadoras. Note-se sem a contrapartida do risco de não realização da mercadoria.

No ambiente interno da CDHU, o discurso era que este programa havia surgido devido às dificuldades da CDHU, principalmente no que se referia à aquisição dos terrenos para construção de conjuntos e à não realização dos possíveis ganhos de escala da produção em massa da Companhia. No Chamamento Empresarial, diferentemente dos programas anteriores, a CDHU, a partir de uma análise das prioridades de atendimento definidas pela Política Habitacional do estado, divulgava editais de licitação de determinadas quantidades de unidades habitacionais, em tais regiões, ou tais municípios¹⁷². Uma vez divulgado o edital, as empresas que se inscreviam na licitação forneciam os documentos necessários à sua habilitação e suas propostas técnicas. Definidas as empresas aprovadas, suas propostas comerciais eram abertas. Vencia o menor preço, dentro do limite superior máximo estipulado pelo edital de licitação. No preço apresentado pelas concorrentes na licitação, deveria estar incluído o custo do terreno em que seria construído o conjunto; o da infra-estrutura necessária; o da urbanização; e o da edificação, projetos e licenciamentos necessários. Qualquer diferença entre o preço apresentado pela empresa vencedora da licitação e o custo real por unidade habitacional, alcançado por ela ao final da construção e do licenciamento do conjunto, era lucro desta empresa.

No documento *Programas Habitacionais do Estado de São Paulo, Atuação da Secretaria da Habitação e CDHU 1991-1994*¹⁷³, um relatório das ações da área habitacional na administração Fleury citado por Royer, este conjunto de programas, SH3, SH4 e Chamamento Empresarial, é denominado de “Programas de Construção de Conjuntos Habitacionais”, e correspondem na nossa categorização, neste momento, aos programas agrupados na categoria *principais*. Lá todos os demais programas referentes às outras seis linhas de ação, são denominados de “Programas Especiais”. Aponto essa diferenciação por considerar que ela revela a diferença de centralidade na política habitacional desses programas em parceria com a iniciativa com relação a todos os demais, entre os quais o *Programa Mutirão UMM*. Este era a origem de um dos principais programas deste período, o programa habitacional *Mutirão*. A origem estatal do Programa Mutirão UMM, no nível

¹⁷¹ Que é o principal mecanismo de acumulação da incorporação imobiliária.

¹⁷² Não havia nenhuma participação do nível municipal de governo neste programa. Tal, até ali, só ocorria na Capital e na RMSP, regiões que conjuntamente representavam a menor parcela do total de unidades habitacionais entregue anualmente pela CDHU até 1999. Por acaso o ano em que praticamente se encerrou o programa Chamamento Empresarial.

¹⁷³ ROYER, Luciana de Oliveira. *Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU)*. USP-FAU, São Paulo, 2002, p.141

estadual foi uma reunião em Agosto de 1991, em que o então governador Fleury, pressionado pela União dos Movimentos de Moradia, assumiu o compromisso de construir 3.040 unidades habitacionais através do mutirão autogestionário.

A proposta do mutirão autogestionário, então adotada pelo nível estadual de governo, havia se desenvolvido entre os movimentos de moradia que compuseram a UMM. Desenvolvera-se a partir de contatos com a experiência uruguaia de construção de habitações por ajuda mútua, através de cooperativas ligadas a sindicatos de trabalhadores. Com a administração Erundina (1989-1992) na Prefeitura Municipal de São Paulo, esta proposta tornou-se um programa habitacional, o Funaps Comunitário. Este programa deu grande impulso a UMM. Com ele, esta passou a pressionar o Governo Estadual para a adoção de um programa similar. A CDHU, a esta altura, já havia tido uma experiência com o mutirão autogestionário. Durante o governo Montoro, em 1984, a CDH financiara o material de construção de um mutirão autogestionário para construção de 50 casas, realizado pela Associação de Construção Comunitária por Mutirão.

A resposta da administração Fleury ao compromisso assumido e registrado em ata, foi o *Programa Mutirão UMM*. Este programa, que posteriormente se tornou a primeira fase do *programa Mutirão*, destinava-se à construção de conjuntos habitacionais através do mutirão autogestionário na Região Metropolitana de São Paulo. Neste programa os recursos eram repassados diretamente às associações comunitárias, cadastradas na CDHU. Os movimentos que eram atendidos pelo programa eram indicados pela UMM à CDHU. As associações que recebiam os repasses eram montadas por estes movimentos indicados, através de uma seleção entre as famílias que o compunham. A seleção era baseada em critérios próprios de cada movimento. Uma vez montada a associação, ela escolhia uma assessoria técnica a ser contratada por ela. No programa, a associação comunitária era responsável pela administração do empreendimento e pela gestão da obra. O programa repassava recursos destinados a: material de construção; mão-de-obra especializada (para parte do serviço); projetos; e administração da obra e do canteiro. Os terrenos podiam ser de propriedade da CDHU, das prefeituras ou das próprias associações. No primeiro caso, o custo do terreno era incluído no financiamento, assim como o a infra-estrutura, caso ela fosse realizada pela CDHU. Assim neste programa as associações comunitárias do movimento de moradia assumiam as atividades que na modalidade de execução Empreitada Global ficavam sob responsabilidade da iniciativa privada.

Esta distribuição das atividades do Programa Mutirão UMM de fato levou a uma mudança do que se entendia por *modalidade de execução Mutirão*. Esta fora inaugurada na

administração Montoro, no PMH. Originalmente, esta modalidade repassava recursos à prefeitura municipal, que organizava um mutirão não-autogestionário. A partir do programa Mutirão UMM, essa modalidade de execução significaria o repasse desses recursos à uma associação comunitária responsável pelo gerenciamento do empreendimento. Esta, por mais autoritária que fosse nos seus processos decisórios internos, faria formalmente um mutirão autogestionário a partir desses recursos. Assim transformou-se o significado da *modalidade de execução Mutirão*, de um mutirão não-autogestionário para um autogestionário. Esta modalidade renovada foi responsável por 9% da produção total da Companhia neste período. Apesar disso, dentro da CDHU esta modalidade de execução e os programas que a utilizavam sempre foram vistos (e continuam sendo) como algo no mínimo fora da normalidade. Na CDHU a normalidade, o esperado e desejado, neste momento é a modalidade de execução Empreitada Global. A instituição e seus funcionários, habituados ao relacionamento com a iniciativa privada, encontraram sempre grandes dificuldades no relacionamento com as associações comunitárias. Sem dúvida, deve ter contribuído para esta dificuldade a avaliação negativa formada e promovida na Companhia acerca do PMH. Entretanto, mesmo com todas as dificuldades, o Programa Mutirão UMM foi um avanço para o movimento de moradia. Nele, a conquista da casa pelo movimento social não se dava através do lucro das construtoras e incorporadoras, como no SH1. Dava-se dentro dos princípios do próprio movimento de moradia. Neste sentido, pode-se dizer que a administração Fleury, ao aprofundar, inovou em relação à administração Quércia, apesar de ser a consolidação do modelo criado por aquela.

Outros *programas especiais* foram criados ou agrupados com o fim de implementar as seis demais linhas de ação da política de habitação da administração Fleury. Para a linha (c), ofertas de unidades a baixo custo, foi criado o Programa Moradia em Lotes Urbanizados, que repassava recursos às prefeituras municipais, mediante doação do terreno. Visava que elas produzissem lotes urbanizados destinados à população de mais baixa renda. O programa lembra o PMH pelos repasses feitos à prefeitura municipal, a fim de que ela administre as obras que se dariam através da força de trabalho das famílias beneficiadas. Ou seja, era um mutirão não-autogestionário. Havia uma redução, em relação ao PMH, da cesta de materiais de construção financiada, que cobria apenas a urbanização do lote. Sendo assim, a nosso ver, o Programa Moradia em Lotes Urbanizados era mais uma continuidade do PROFILURB. Só que com financiamento estadual. Para a linha (d), financiamento direto ao beneficiário final, foi criado o Programa Moradia em Lotes Próprios. Este era um financiamento à construção da unidade habitacional por famílias que possuísssem um lote urbanizado e renda de até dez salários mínimos. Para a linha (e), recuperação ambiental, foram criados os programas:

Guarapiranga¹⁷⁴, Despoluição do Rio Tiête, e Canalização do Rio Cabuçu de Cima. Nestes programas, em que a CDHU atuava apoiando iniciativas de outras instâncias do Governo Estadual, a principal função da CDHU era o reassentamento de famílias que seriam atingidas pelos projetos. Para a linha de ação (f), renovação urbana, foram criados três programas: o Duplicação da Rodovia Fernão Dias, que objetivava a remoção de favelas ao longo da rodovia; o Ação em Favelas, que reuniu uma série de ações em favelas (remoções, erradicações, urbanizações e melhorias de núcleos) algumas delas iniciadas ainda na administração Montoro; e o Ação em Cortiços. Este buscava reabilitar cortiços, em parceria com a Unificação das Lutas de Cortiços. Em 1993, duas áreas, uma na Santa Cecília e outra nos Campos Elíseos, estavam em estudo. Anos mais tarde, este programa veio a se tornar o Programa de Ação em Cortiços (PAC). Para a linha (g), diversificação das formas de acesso à moradia, nenhum programa chegou a ser criado. De fato deu-se continuidade à estudos sobre a locação social com apoio da Cooperação Técnica Brasil-França, que já vinham sendo desenvolvidos desde 1986. Para a linha de ação (h) foram criados dois programas. Um visava aproveitar áreas remanescentes estaduais valorizadas, tais como algumas do conjunto Zezinho Magalhães, para, através da iniciativa privada, construir conjuntos residenciais destinados à renda média. O outro, que não se realizou, visava reassentar as famílias que seriam desalojadas pela construção da Avenida Água Espraiada. Estas oito linhas de atuação, organizadas na administração Fleury, seriam posteriormente modificadas pelas administrações seguintes. Contudo elas explicitam na política habitacional um processo de diversificação dos produtos e das formas de produção habitacionais.

2.4.4 – Administração Covas

Esta seção apresenta a política habitacional da administração Covas (1995-2001). Examina-se o programa Sonho Meu, a transformação do *Programa Mutirão* no *Programa Paulista de Mutirões*, e o programa Qualihab. Em Janeiro de 1995, assumiu como Governador do Estado de São Paulo, Mário Covas, um antigo militante do MDB e um dos fundadores do PSDB. Ele havia sido prefeito de São Paulo durante a administração Montoro (1983-1987). Sua administração se caracterizou pela reforma administrativa que promoveu no governo de São Paulo. Esta visava reduzir os custos de manutenção da máquina pública, em

¹⁷⁴ Que será abordado no capítulo 4.

busca de um superávit das contas públicas estaduais que permitisse um aumento do investimento por parte do governo.

No que se refere à área da habitação, logo no primeiro mês de governo, Covas paralisou todas as obras da CDHU que tivessem menos de 20% de seu cronograma físico-financeiro realizado. Neste momento, a maioria das obras em andamento eram executadas através da modalidade Empreitada Global. Foi realizado um diagnóstico interno da Companhia¹⁷⁵, que apontou alguns problemas na gestão dos processos da mesma. Esta ocorria tanto nos produtos entregues, quanto nas formas de produção destes produtos. Foi apontado que (a) o Programa Chamamento Empresarial tinha grave problema na relação oferta x demanda, criada por seus editais de licitação. Estes criavam uma demanda por unidades habitacionais, maior que a capacidade de oferta dessas unidades por parte das construtoras e incorporadoras. Assim sendo, configurava-se uma situação de baixa concorrência entre as empresas. Isso levava a que os preços, vencedores das licitações, fossem muito próximos do valor máximo estipulado no edital de licitação. (b) Os efeitos negativos dessa situação ficavam mais acentuados e patentes nos municípios que podiam ofertar o terreno para o empreendimento. E naqueles em que havia um terreno da CDHU que pudesse ser utilizado no empreendimento. Nestes casos, devido à existência destes terrenos, o preço por unidade habitacional poderia atingir níveis mais baixos. Todavia devido à baixa competitividade, tais preços ficavam muito próximos valor máximo do edital. Ou seja, os possíveis lucros advindos da transformação do uso do terreno eram captados pelas construtoras e incorporadoras. Desta possibilidade também pareciam derivar outras duas características da produção habitacional da CDHU, apontadas como negativas em termos urbanísticos no diagnóstico. Tratava-se, (c) no interior paulista, da distância dos conjuntos construídos em relação à malha urbana das cidades beneficiadas. E na Capital, (d) da periferização dos conjuntos habitacionais, que criava novas áreas urbanas, ao invés de recuperar, através da intervenção habitacional, as vastas áreas precárias já existentes. Esta opção na escolha dos terrenos fazia total sentido para a iniciativa privada. Esta localização dos conjuntos habitacionais maximizava, na operação, os lucros, advindos da transformação de uso da área do terreno. Isso se dava principalmente nos empreendimentos em que o terreno era transformado de área rural em área urbana. O documento também apontava negativamente, (e) a concentração da produção habitacional no interior. E (f) a ocorrência de alguns casos, em que as unidades habitacionais tiveram preços

¹⁷⁵ SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. *Alguns Aspectos da Situação Habitacional do Estado de São Paulo*. Sinopse Gerencial. São Paulo, 1995. *apud* ROYER, Luciana de Oliveira. *Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU)*. USP-FAU, São Paulo, 2002.

relativos muito caros. Também criticava o (g) superdimensionamento dos conjuntos habitacionais e (h) o grau de amplitude dos constantes erros nas estimativas de custo dos terrenos, frente ao custo real deles nos empreendimentos realizados. Como característica positiva, o documento apontava o aumento da escala de produção habitacional.

A partir desse diagnóstico, a proposta da administração Covas para a CDHU foi: (a) manutenção dos resultados quantitativos, com (b) uma melhora nos resultados qualitativos. A melhora nos resultados qualitativos se daria através de uma diversificação dos produtos oferecidos e das formas de produção. Estas deveriam permitir à Companhia atender uma gama diversificada de demandas. A melhora qualitativa também impunha a necessidade da adoção de um novo modelo de gestão, que permitisse à Companhia sair de um modelo de gestão “burocrático” para um modelo de gestão “gerencial”. Para atingir tais metas, a administração Covas promoveu uma reforma administrativa na CDHU. Ela reduziu os custos de manutenção da Companhia. Tal se deu, principalmente, através da dispensa de quase 40% do seu corpo funcional.

Com relação aos programas habitacionais, a administração Covas criou o programa Sonho Meu. Este, de fato, era um programa guarda-chuva, que congregava todos os demais programas principais da administração: Empreitada Global, Empreitada Integral, Habiteto, e Mutirão e os programas especiais, Atuação em Cortiços (PAC), Moradia Indígena, Reassentamento, Guarapiranga, México 70, Várzea do Tietê, Jardim Santo André, São Bernardo do Campo DER, São Bernardo do Campo Vila Ferreira.

Diferente do que a ação inicial da administração Covas poderia levar a pensar, ela manteve e prestigiou os programas que realizavam a antiga linha de ação (a) da administração Fleury. Os programas SH3 e SH4 foram aparentemente mantidos, dentro do que o governo passou a chamar de construção de conjuntos em Empreitada Global. Ou seja, passou a referir-se à eles pela modalidade de execução em comum que eles tinham. De fato, estes dois programas habitacionais se tornaram uma das modalidades de execução do programa Sonho Meu, a Empreitada Global. O programa Chamamento Empresarial mudou de nome para *programa* Empreitada Integral. Entretanto, essa mudança de nome significou algo importante. Isto por que, apesar de oficialmente, à época, a *modalidade de execução* do programa Chamamento Empresarial ser a *Empreitada Global*, de fato ela era esta *modalidade modificada*, através da cessão de algumas atividades do agente promotor à iniciativa privada. Notadamente a escolha do terreno. Para marcar esta diferença, mudou-se o nome do programa de Chamamento para Empreitada Integral. Este era supostamente um novo *programa*. Logo se tornou o que já era de fato, uma nova modalidade de execução da CDHU: a *modalidade de*

execução Empreitada Integral. Esta modalidade consolidou o aprofundamento da parceria do poder público estadual de São Paulo, na área habitacional com a indústria da construção civil. Este aprofundamento, tal como visto, foi introduzido por algumas licitações do programa SH4, na administração Fleury. Posteriormente na mesma administração ele foi difundido pelo programa Chamamento Empresarial. Com a introdução da modalidade de execução Empreitada Integral, aquele aprofundamento foi consolidado. Ao longo da administração Covas, a modalidade de execução Empreitada Integral se tornou uma das modalidades de execução do programa Sonho Meu.

Esta administração tomava a realização de mutirões como um dos pontos principais do seu programa de governo. Para isso ela agrupou programas existentes, retomou antigos com nova roupagem e criou novos programas habitacionais. Com relação ao interior do Estado de São Paulo, ela lançou o programa Habiteto, que era uma retomada do PMH da administração Montoro. O Habiteto foi formulado a partir da avaliação e reformulação do Programa Moradia em Lotes Urbanizados, da administração Fleury. Eram guiados pela mesma idéia de descentralização, com inspiração municipalista, que talvez tenha levado ao PMH a partir do PROFILURB, na administração Montoro. A “nova” distribuição das atividades resultante, onde a CDHU financiava o mutirão não-autogestionário promovido pela prefeitura municipal, ganhou o nome de Habiteto. Ela lembra muito a distribuição do PMH, mas não a do *Programa Mutirão UMM*. Ou, simplesmente *Programa Mutirão*. Afinal ele não atendia mais apenas movimentos de moradia ligados à UMM.

Tabela 8 “Unidades Habitacionais Comercializadas pelo Programa Sonho Meu por Modalidade de Execução CDHU 1995-2006”

UNIDADES HABITACIONAIS COMERCIALIZADAS PELO PROGRAMA SONHO MEU POR MODALIDADE DE EXECUÇÃO CDHU 1995-2006		
Modalidade	total	%
EMPREITADA GLOBAL	16.135	45,77
HABITETO	19.092	54,16
PROGRAMA DE MORADIA INDÍGENA	27	0,08
Total	35.254	100

Fontes 10 “Unidades Habitacionais Comercializadas no Estado de São Paulo”, site <http://www.habitacao.sp.gov.br/aplicações/internauta/perfil/producao/ProgramaHabitacional.asp> posição 15/02/2008

De fato, o que foi denominado de *programa habitacional Habiteto* era uma das *modalidades de execução* do programa habitacional Sonho Meu. Tanto que apesar dele ser

tratado como um programa habitacional nos materiais de divulgação da administração, na tabela “Unidades Habitacionais Comercializadas no Estado de São Paulo”, já citada, ele aparece como *uma modalidade de execução* do programa habitacional Sonho Meu. Pode-se ver a distribuição por modalidade de execução das unidades comercializadas pelo programa Sonho Meu na

Tabela 8 “Unidades Habitacionais Comercializadas pelo Programa Sonho Meu por Modalidade de Execução CDHU 1995-2006” abaixo:

Com relação à RMSP, a administração Covas transformou o programa Mutirão, antigo Programa Mutirão UMM, no Programa Paulista de Mutirões (PPM). Ainda na campanha eleitoral de 1994, a UMM havia organizado um debate de suas lideranças com os candidatos a governador. A este compareceu o então candidato Mário Covas, comprometendo-se, ao longo do debate, com a implementação de mutirões autogestionários. Entretanto, quando se tratou de formular o novo programa para mutirões na RMSP, apenas atores internos ao Estado participaram da discussão e elaboração do programa. O documento *Programa Mutirão – UMM – Avaliação Preliminar*¹⁷⁶ da Companhia foi o diagnóstico que baseou a transformação deste programa no Programa Paulista de Mutirões. Por um lado, o documento aponta que o Mutirão UMM tinha um melhor desempenho que o Empreitada Global, tanto no tamanho das unidades habitacionais construídas (em média três metros quadrados a mais) quanto ao custo de produção da unidade habitacional por metro quadrado (era 35% inferior). Por outro lado, ele apontava que o programa tinha sérios limites quanto à escala de sua produção. Ainda segundo o documento, este limite, com relação à escala de produção do programa, se devia ao nível de organização prévio da população beneficiada. Havia falta de assessorias técnicas qualificadas. Em seu trabalho, Royer mostra como o argumento do limite de escala foi o grande argumento utilizado no debate interno da companhia contra o Programa Mutirão UMM. A autora também aponta um “mal estar”¹⁷⁷, que se estabeleceu entre os funcionários da CDHU. Ele se devia ao repasse de verbas diretamente às associações comunitárias dos beneficiários finais, e surgiu nas entrevistas realizadas pela autora com funcionários da Companhia:

“Eram os ‘homens-bons que tomam conta do dinheiro do Estado’ vendo-se obrigados a dividir sua tarefa com pessoas formalmente não habilitadas para

¹⁷⁶ SÃO PAULO (Estado). Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. *Programa Mutirão – UMM – Avaliação Preliminar*. CDHU, São Paulo, fev 1995. *apud* ROYER, Luciana de Oliveira. *Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU)*. USP-FAU, São Paulo, 2002.p.103

¹⁷⁷ *Idem*, p.112

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 'presente' que o Estado lhes destinara. "Tal noção de política 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" ¹⁷⁸

De fato o Programa Paulista de Mutirões, lançado em Junho de 1995, trazia um novo conjunto de regras definidas pela CDHU. Estas, em relação ao Programa Mutirão UMM, significavam uma limitação do escopo de alternativas a serem escolhidas pela associação comunitária que recebia os repasses. Segundo Evaniza Rodrigues¹⁷⁹, essas limitações davam-se principalmente quanto à escolha da assessoria técnica, do projeto e do processo construtivo.

No Programa Paulista de Mutirões, a CDHU repassava recursos às associações comunitárias. Elas eram responsáveis pela administração da obra. A CDHU era responsável por: repassar recursos financeiros referentes à edificação do conjunto; à adequação dos projetos e à administração da obra; fornecer o terreno e a infra-estrutura necessária; fornecer apoio técnico; e fiscalizar o andamento da obra. Os custos referentes a estes itens eram incluídos no financiamento habitacional. Mesmo os custos indiretos referentes ao apoio técnico e à fiscalização eram calculados tendo por base o total de custos diretos do empreendimento. Desse total, 10% era repassado a CDHU, a título de custos com despesas operacionais. Mais 3%, relativo ao Coeficiente de Administração e Fiscalização de Obras (CAFO). Assim sendo, não se pode dizer que o Programa Paulista de Mutirões foi uma inovação da administração Covas. No máximo, foi um suave retrocesso.

Com relação aos programas especiais, os estudos sobre aluguel social foram mantidos. Assim também, o Programa Moradia em Lotes Próprios, e, os programas de Recuperação Ambiental, e Renovação Urbana. O Programa Carta de Crédito, que financiava a compra de um imóvel, geralmente usado, no mercado habitacional, foi utilizado como apoio a outros programas, desde que envolvessem o reassentamento de famílias. Inovador na administração Covas foi o Programa da Qualidade da Construção Habitacional do Estado de São Paulo (Qualihab), lançado em Novembro de 1996. Este programa visava aprimorar a cadeia produtiva da construção civil, utilizando o poder de compra da CDHU para incentivar e garantir a qualidade nos produtos e processos desta cadeia produtiva. Isto se deu através da

¹⁷⁸ *Ibidem*

¹⁷⁹ *Apud* ROYER, Luciana de Oliveira. *Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU)*. USP-FAU, São Paulo, 2002.p.108

inserção, nas licitações de obras, projetos e serviços, da Companhia, de parâmetros de qualidade mínimos. Eles eram comprovados através de certificações, tais como a certificação ISO, que a Companhia passou a exigir dos materiais de construção utilizados em seus conjuntos. Este programa realizou uma das metas da administração Covas na Companhia, aumentar a qualidade de sua produção habitacional. Como vimos mais acima, a questão da qualidade era central na proposta desta administração. O discurso era que já não bastava mais responder ao grande déficit habitacional. Era sim, necessário respondê-lo com habitações de qualidade.

A coordenação geral do programa era realizada pela CDHU e o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT). Também participavam do programa a Secretaria Estadual da Habitação e o Instituto Brasileiro de Tecnologia e Qualidade na Construção (ITQC). Com o fim de introduzir aqueles parâmetros de qualidade nas licitações da CDHU, de forma a incentivar a indústria da construção civil numa busca pela qualidade, o programa fez acordos setoriais de metas e prazos para a adoção de certificações, de demonstração da qualidade de produtos e serviços, por parte da CDHU, com as principais entidades de cada setor, tais como a Associação Brasileira de Cimento Portland (ABCP) e a Associação dos Fabricantes de Laje de São Paulo (Afala). Desde 1998, todos os fornecedores que quisessem trabalhar com a CDHU tinham de estar em conformidade com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). O programa foi considerado um sucesso e chegou a ser premiado, servindo de base para o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBPQ H). O único ponto negativo levantado contra o programa partiu de seus maiores prejudicados, as médias e pequenas empresas. Estas não conseguiam arcar com os custos dos processos de certificação. Por esta perspectiva, este programa se alinha ao Empreitada Integral quanto à consolidação de um aprofundamento da parceria do Estado com a indústria da construção civil.

Quanto à qualidade dos conjuntos, além do Qualihab, a administração Covas também promoveu uma ampliação, em dez metros quadrados, das unidades habitacionais construídos sob empreitada. Além de uma parceria com a antiga Telesp, que viabilizava a implantação de centrais telefônicas nos conjuntos habitacionais da CDHU. Três ações da administração Covas na área habitacional não podem deixar de ser apontadas. A primeira refere-se ao método, introduzido por esta administração, utilizado para selecionar as famílias que seriam atendidas por programas principais, aqueles que empregavam as modalidades Empreitada Global e Integral. Foram os sorteios públicos das unidades habitacionais. Segundo o discurso oficial, este método eliminaria de vez as possibilidades de favorecimento e uso político do programa habitacional. Alegou-se que era fato, desde que os sorteios não fossem realizados

em momentos politicamente interessantes ao governador e seus aliados. A segunda, referiu-se à comercialização da unidade habitacional em nome da mulher. A terceira, à reserva de uma cota de unidades habitacionais para portadores de deficiências em todos os conjuntos novos da Companhia.

No ambiente interno da CDHU, o debate acerca da adoção de um modelo de gestão gerencial, promovido pela administração Covas, levou ao surgimento de uma questão. Era o problema da fragmentação e do compartimentamento da estrutura da Companhia. Os funcionários passaram a apontar que a nova forma como a CDHU estava organizada impedia a gestão de um empreendimento habitacional como um todo. Os fluxos que ligavam as diversas estruturas da companhia não eram respeitados em seus prazos, levando à desencontros entre as ações das diferentes superintendências. Para Royer, apesar de todo o discurso, a ação da administração Covas na CDHU, *“trata-se de atualização meramente formal da organização da Companhia, não constituindo nenhuma ruptura significativa em relação ao modos operandi material da empresa nos períodos Quércia e Fleury”*¹⁸⁰. Em Março de 2001, devido ao falecimento do governador Covas, em seu segundo mandato, Geraldo Alckmin, um político do interior de São Paulo, até então conhecido apenas por se *um bom vice-governador*, assumiu o cargo. No tempo que teve, até a eleição seguinte, realizada em 2002, Alckmin começou a esboçar o que seria a política habitacional, que foi implementada após sua vitória nas urnas.

2.5 – Considerações Finais

Por fim, cabe um comentário acerca das relações do autoritarismo com os direitos sociais, no caso, com o desenvolvimento de uma política e de uma produção habitacional, em nível estadual em São Paulo. Assim como no nível federal, a introdução efetiva desta se deu num momento de autoritarismo, o governo instalado pelo golpe de 1964. Isto reduziu os impactos diretos do modelo corporativista na política habitacional paulista. A formação da Cecap-CDHU sob o modelo do SFH constituiu sua preferência pela produção via iniciativa privada. Contudo, neste período ela experimentou esta parceria apenas quanto à cessão das atividades do agente instrumental. A crítica à incapacidade de atendimento, às famílias de baixa renda, do BNH introduziu o processo de autonomização da produção estadual em relação às esferas federais. Esta crítica à capacidade de atendimento do BNH traz implicitamente a crítica ao *princípio da auto sustentação financeira* da atividade, como

¹⁸⁰ *Ibidem* p.91

indicam os arranjos institucionais dos mecanismos criados pelo governo paulista para financiar sua produção habitacional autônoma. Esta crítica ao princípio não se colocou explicitamente, porém esmoreceu sua força. Isto combinado à forma como acabou o BNH, levou a que aquele princípio na produção habitacional autônoma paulista se tornasse uma meta.

Os militares, tal como visto, introduziram a parceria com a iniciativa privada nas atividades do agente promotor como a principal operacionalização da política habitacional pública. Isto abriu novos horizontes para a incorporação imobiliária. Contudo, o SFH não introduziu esta parceria com a iniciativa privada na produção de habitações sociais. Esta foi introduzida aí em São Paulo apenas na Nova República, durante a administração Fleury (1991-1994), através de algumas licitações do programa SH4. Posteriormente ela foi consolidada, durante a administração Mário Covas (1995-2001), através da modalidade de execução Empreitada Integral. Este aprofundamento da parceria, denotado pela cessão de atividades do agente promotor ao ator social parceiro, já havia ocorrido com as Prefeituras Municipais. Fora introduzida pelo PMH, e consolidada pela modalidade de execução Habiteto¹⁸¹. Ele também ocorreu com o movimento de moradia. Foi introduzido pelo Programa Mutirão UMM, e consolidado pela modalidade de execução Mutirão.

Entretanto, como argumentado ao longo do capítulo, os processos de constituição destas parcerias foram significativamente diversos entre si. O aprofundamento da parceria com as Prefeituras Municipais sempre realizou-se através do discurso municipalista e da atuação de determinadas administrações. Notadamente a de Montoro (1983-1987) e a de Mário Covas (1995-2001), seu ex-prefeito da Capital. Tal como foi visto, entre estas duas administrações esta parceria foi limitada, mas sem causar a maiores atritos. Não se encontra mobilizações de prefeitos exigindo o aprofundamento desta parceria. Quando a administração Mário Covas a retomou, isto ocorreu devido às preferências desta administração.

O aprofundamento da parceria com a iniciativa privada, segundo o discurso oficial, sempre se deveu às dificuldades da própria CDHU em realizar seu objetivo, a maior produção possível. Quando foram reconhecidos limites e problemas na atuação deste parceiro, o poder público desenvolveu um programa de apoio a este ator, em parceria com ele. Um bom exemplo foi o Programa da Qualidade da Construção Habitacional do Estado de São Paulo (Qualihab). No caso do movimento de moradia, o discurso oficial era outro. Nele, o aprofundamento da parceria era justificado pela pressão que o movimento de moradia exercia

¹⁸¹ De fato, ela também é consolidada na modalidade de execução Autoconstrução.

sobre as administrações. Segundo o discurso oficial, não se tratavam de desenvolvimentos devidos às dificuldades da Companhia em realizar seu objetivo. Tratar-se-iam de concessões do poder público. Quando foram detectados limites e problemas na atuação deste ator, o poder público não desenvolveu um programa para debelar estas questões. Tal como o fizera com a incorporação imobiliária. Ele buscou limitar a parceria com movimento de moradia, restringindo o escopo da atuação deste ator nas atividades do agente promotor. Isto se deu através da transformação do programa Mutirão, antigo Programa Mutirão UMM, no Programa Paulista de Mutirões (PPM). Como se viu ao longo das últimas partes do capítulo, a manutenção da parceria com o movimento de moradia deveu-se sobretudo à pressão que este exerceu sobre as diferentes administrações. Assim, no que se refere às dinâmicas estatais, a permanência desta parceria parece dever-se mais ao ambiente democrático estabelecido pela Constituição de 1988, do que às preferências dos atores estatais estaduais, as Administrações e a CDHU.

Esta diversidade nos processos de constituição das diferentes parcerias do Estado, permite uma reflexão acerca das conseqüências das relações do desenvolvimento da política social com o autoritarismo no Brasil. No capítulo anterior indicou-se como os modelos resultantes dos dois períodos autoritários caracterizavam-se pela parceria do Estado com um determinado ator social não estatal, na sua atuação habitacional. Também indicou-se que uma das principais diferenças do modelo atual, o único que surgiu num ambiente não-autoritário, em relação aos demais, é o desenvolvimento de parcerias do Estado com diversos atores sociais. Aqui pôde-se examinar o processo de constituição destas diferentes parcerias, que têm caracterizado tanto o modelo atual do governo Federal, quanto o modelo atual paulista. Neste caso, a análise indicou que enquanto a parceria com a iniciativa privada, forjada no período autoritário, foi valorizada pelas Administrações e pela CDHU, a parceria com o movimento nasceu e se manteve pela luta deste. Isto revela uma das principais conseqüências do autoritarismo na política social de habitação paulista, a busca pela exclusividade da parceria nas atividades do agente promotor, com apenas um ator não estatal, a iniciativa privada. Isso em contexto democrático.

Capítulo 3

Este capítulo e o próximo abordam a política e a produção habitacionais do nível municipal de governo na cidade de São Paulo. Devido às suas peculiaridades destas foi necessário separar sua análise em dois capítulos. O primeiro aborda o período que vai até 1988. Analisa as origens das políticas e da produção habitacional paulistana, a operacionalização do BNH-FGTS na cidade, e a autonomização da produção habitacional municipal. Diferentemente do governo paulista, a atuação da Prefeitura Municipal de São Paulo constitui-se antes da introdução do SFH. Apesar do BNH-FGTS determinar a política e a produção habitacional da PMSP no segundo período autoritário, este, por suas características e limitações, não subsumiria a dinâmica da política habitacional paulistana. Esta remonta aos inícios da República, e se consolida neste período. No próximo capítulo, quando se aborda o modelo habitacional da PMSP na Nova República, se verá os desdobramentos da sobrevivência desta dinâmica, em meio à transformação promovida pelos militares.

A primeira parte do capítulo apresenta rapidamente o processo de desenvolvimento do Executivo municipal paulistano. Ao longo deste percurso, indica a formação do ideário que orientou a constituição do que foi a primeira política habitacional da cidade. A segunda parte do capítulo aborda o período de 1964 a 1982, quando foi introduzido o modelo do SFH. Inicialmente ela examina a forma como foi operacionalizada aquela primeira política habitacional paulistana. Examina as principais questões que advieram desta operacionalização. E apresenta a nova proposta de política habitacional paulistana, surgida daquele processo. Por fim, examina a operacionalização do subsistema BNH-FGTS na cidade, realizada pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP). A terceira parte do capítulo trata dos anos de 1983 a 1989. Neste período, que denominou-se *transição*, ocorreu o fechamento do BNH e o aumento da produção municipal orientada por dinâmicas paulistanas. Este se deu principalmente através da administração direta da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP).

Ao longo destas últimas duas partes do capítulo, a exposição das políticas e produção habitacionais foi feita de forma similar ao que se fez no capítulo anterior. Primeiro apresentaram-se as dinâmicas políticas do período, os ocupantes do órgão Executivo e as principais mudanças ocorridas na máquina administrativa da PMSP. Depois, examinou-se a

política habitacional desenvolvida. E, por fim, analisou-se a produção habitacional nele realizada. Ao se abordar a *transição*, a análise foi feita para cada administração.

3.1 – Origens da Tradicional Política Habitacional Paulistana

A produção de unidades habitacionais pelo nível municipal de governo se efetivou em São Paulo com o início do funcionamento do subsistema BNH-FGTS na cidade. Entretanto, a atuação habitacional da PMSP começou antes mesmo da montagem deste modelo. Aqui se apresenta o quadro em que esta atuação habitacional se desenvolveu. Ela não foi significativa em termos quantitativos. Contudo, o foi para o desenvolvimento da política e da produção habitacionais paulistanas pós-BNH.

3.1.1 – Origem e Desenvolvimento do Executivo Municipal Paulistano

Esta seção apresenta rapidamente as origens e o desenvolvimento do poder municipal paulistano, no período que vai de 1554 a 1945. Ela inicia-se pelas origens coloniais do poder municipal paulistano, para em seguida, indicar suas mudanças, a partir da Independência, em 1822. Apresenta as origens do ideário da primeira política habitacional municipal e a consolidação do Executivo municipal da cidade, com o prefeito à frente. Por fim, indica as mudanças introduzidas na administração municipal ao longo do Estado Novo.

Em 1554, foi construído pelos jesuítas, nos Campos de Piratininga um barracão dedicado à cristianização dos indígenas da região¹⁸². Em torno deste barracão, o Colégio de São Paulo, muito bem localizado no alto de uma colina ladeada por dois rios, o Anhangabaú e o Tamanduateí, desenvolveu-se nos anos seguintes a povoação que se tornaria a cidade de São Paulo¹⁸³. Em 1560, Santo André, o povoamento concorrente de São Paulo, que havia sido

¹⁸² “O primeiro edifício de São Paulo foi a casa dos Jesuítas. Que no começo não passava da pobre ‘casinha feita de barro e paus, e coberta de palha, tendo quatorze passos de comprimento e dez de largura’, da *Informação* de Anchieta. Entretanto servia de igreja, de quarto de dormir, e de sala de comer para os padres da Companhia” BRUNO, Ernani Silva. *História e Tradição da Cidade de São Paulo, Volume I – Arraial de Sertanistas (1554-1828)*. Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1953, p.100.

¹⁸³ “Sobretudo quando se verificou na povoação concorrência maior de portugueses, muitas vezes ocupando terras pertencentes aos moradores primitivos – e isso ocorreu mais pronunciadamente em torno de 1560 – muitos índios abandonaram São Paulo indo se situar em duas aldeias que então se edificaram em suas proximidades: Nossa Senhora Pinheiros, a sudoeste, e São Miguel a nordeste. É que os guaianases e de mais bugres começaram a se sentir constrangidos no meio dessa nova população de Buavas – que era como eles chamavam aos europeus em geral, ou aos homens brancos que subiam da marinha para o planalto então a boca do sertão” BRUNO, Ernani Silva. *História e Tradição da Cidade de São Paulo, Volume I – Arraial de Sertanistas (1554-1828)*. Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1953, pp.74 e 77

fundada pelo português João Ramalho, foi desocupada. O mastro, que simbolizava o poder da Coroa Portuguesa, foi transferido para a frente do Colégio, sendo esta povoação elevada ao status de Vila. A administração municipal da vila seguia as disposições da Coroa Portuguesa expressas nas Ordenações Afonsinas de 1446, nas Manuelinas de 1521, e posteriormente nas Filipinas de 1603. Assim sendo, eram dois os elementos constitutivos do poder municipal: a Alcaidaria e a Câmara Municipal. A Alcaidaria e sua rendas eram privilégio do donatário da capitania, que nomeava o alcaide. Como este geralmente estava ausente, no dia a dia da Colônia foram as Câmaras Municipais que se tornaram os principais órgãos do poder municipal¹⁸⁴. Os membros da Câmara Municipal eram eleitos por seus pares, nomeados à época de “homens bons”, expressão para um indivíduo branco, livre, adulto, e proprietário.

O poder municipal naqueles dias tinha um âmbito de atuação muito mais amplo do que possui atualmente. Era de sua responsabilidade a realização de todas as funções do Estado na localidade¹⁸⁵, em consonância com o Ouvidor. Sua rotina, registrada nas atas da Câmara Municipal, era fundamentalmente a administração de conflitos entre os “homens bons”, notadamente no que se referia ao uso e abuso do muro de taipa que protegia a vila, e à manutenção da ordem moral. Entretanto, estes não eram os principais conflitos daquele posto avançado do Império Colonial. Os conflitos centrais naquela povoação diziam respeito às relações com os nativos.

Antes de tudo, todos queriam se proteger das tribos hostis. Os jesuítas através da cristianização; os “homens bons”, transformando-os em força de trabalho. Este desencontro de perspectivas, levou a Câmara Municipal paulistana, em 1640, à expulsar da Vila e de seus arredores os jesuítas¹⁸⁶. Pode-se tomar esta expulsão oficial dos jesuítas como um marco da

¹⁸⁴ “Durante período bem longo – cujo termo final Caio Prado Júnior situa em meados do século XVII, como adiante veremos –, as câmaras exerceram imenso poder, que se desenvolveu à margem dos textos legais e muitas vezes contra eles. Não raro, porém, a Coroa sancionava usurpações, praticadas através das câmaras pelos onipotentes senhores rurais. Legalizava-se, assim, uma situação concreta subversiva do direito legislativo, mas em plena correspondência com a ordem econômica e social estabelacida nestas longínquas paragens.”. LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto o município e o regime representativo no Brasil*. Editora Alfa-Omega, São Paulo, 1975, p.65

¹⁸⁵ “Não se pode, entretanto, compreender o funcionamento das instituições daquele tempo, inclusive das autoridades locais, com a noção moderna da separação de poderes, baseada na divisão das funções legislativas, executivas e judiciárias. Havia, nesse terreno, atordoadas confusão, exercendo as mesmas autoridades funções públicas de qualquer natureza, limitadas quantitativamente pela definição, nem sempre clara, das suas atribuições, e subordinadas a um controle gradativo, que subia até ao Rei.”. LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto o município e o regime representativo no Brasil*. Editora Alfa-Omega, São Paulo, 1975, p.62. “Responsável por todos os assuntos de ordem local, de natureza legal, administrativa, policial e judiciária, o também Senado da Câmara inspecionava a higiene pública, o recebimento de impostos e depósitos judiciais, nomeava e destituía procuradores julgava conflitos privados e públicos.” SÃO PAULO (SP). Prefeitura. *O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade, 1554-1992*. Cortez, São Paulo, 1992, p.16

¹⁸⁶ Posteriormente, esta decisão foi revogada pela Coroa, e, em 1653 os jesuítas retornaram para dar início aos reparos do Colégio, degradado pelos treze anos de abandono.

consolidação, naquela comunidade, de uma perspectiva de relação com os nativos. Aquela defendida pelos “homens bons”. Ela se realizaria nas décadas seguintes através das *bandeiras*. Que estruturariam o desenvolvimento da localidade até sua entrada no ciclo do café¹⁸⁷. A Vila se tornou o quartel general das expedições bandeirantes, alcançando algum desenvolvimento, como entreposto comercial, com base nisso, até os fins do século XVIII¹⁸⁸. A partir daí, ela passou a basear esta sua função de entreposto comercial na modesta produção açucareira de exportação, que se iniciava no interior paulista, principalmente em Campinas e Itu. Com a entrada deste setor no ciclo cafeeiro ampliaria seu papel de sede do empreendimento agrícola paulista¹⁸⁹.

Em 1822, quando esta localidade teve papel de centro administrativo da província consolidado¹⁹⁰, ao receber o título de Imperial Cidade. Ela era ainda aquela Vila dos bandeirantes, profundamente marcada pelo provincianismo. Foi ao longo do Império (1822-1889) que ela se desenvolveu, chegando ao final deste período muito mais rica, com uma malha urbana em desenvolvimento e com ares de uma capital¹⁹¹. Quanto ao poder municipal,

¹⁸⁷ “Entretanto a posição geográfica da vila, a porcentagem notável de mamelucos em sua população, a pobreza de seus recursos econômicos dentro do regime de exploração comercial do Brasil instituído pela Metrópole – foram todos eles fatores que concorreram e se fundiram para produzir aquele fenômeno que sobretudo a partir da época seiscentista influiria marcadamente sobre o próprio destino da povoação: o bandeirismo. O arraial foi com o tempo se enfraquecendo com a partida de suas expedições sertanistas, embora sua Câmara vivesse hesitando – observou Taunay – entre duas correntes de opinião: aquela favorável à facilitação dessas entradas, de onde derivaria quantidade maior de negócios no grande mercado de escravos que era a vila; e aquela que se opunha a essas expedições que levavam ao seu despovoamento. São Paulo não era uma vasta povoação que como as antigas cidades da Grécia – diria um cronista – espalhasse o excesso de uma população por demais considerável sobre regiões desertas. Sendo o quartel-general das entradas – a ponto de ter sido proposta, já em 1632, pelo vice-rei do Peru, Conde de Chinchon, a sua destruição ‘pelos muitos crimes que tinha cometido’ – ela própria se despovoava e se enfraquecia, apesar de ostentar por exemplo na segunda metade do século XVII algumas edificações mais avantajadas que as dos tempos primitivos – o que se tornava possível exatamente pelo acúmulo de fortunas em mãos dos traficantes de escravos índios” BRUNO, Ernani Silva. *História e Tradição da Cidade de São Paulo, Volume I – Arraial de Sertanistas (1554-1828)*. Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1953, pp.80 e 81.

¹⁸⁸ “A função comercial de São Paulo se amplia, a partir do século XVIII e começos do século seguinte, ao servir a cidade de entreposto ao intercâmbio entre diversas regiões do país, que lhe eram diretamente tributárias. Basta mencionar duas desatas correntes comerciais. Uma, proveniente do extremo sul, consistia principalmente de muares desta área ao resto do país (...) A outra corrente inter-regional de comércio que tinha São Paulo como um de seus pontos nodais é a das ‘monções’, interligando a zona aurífera de Mato Grosso com o exterior.” SINGER, Paul. “São Paulo” p.153-154. *in* SZMRECSÁNYI, Tamás (org). Globo, São Paulo, 2004.

¹⁸⁹ “Criam-se laços muito estritos entre o negócio bancário e o de café. Os fazendeiros necessitavam de crédito, principalmente para abertura de novos cafezais. Obetê-lo-ão ou diretamente dos bancos, ou por intermédio dos comissários, os quais oferecem crédito aos fazendeiros seus clientes, mas descontam os títulos junto aos bancos, tornando-se assim, simultaneamente, intermediários comerciais e de crédito. Por outro lado, os fazendeiros entrarão para o negócio bancário, tornar-se-ão fundadores e diretores de bancos.” SINGER, Paul. “São Paulo” p.164. *in* SZMRECSÁNYI, Tamás (org). Globo, São Paulo, 2004.

¹⁹⁰ Em 1711 a vila havia sido elevada a categoria de cidade, “sobretudo em consequência das modificações administrativas e sociais resultantes das descobertas de ouro em Cuiabá (...) Criado em São Paulo um governo separado do de Minas, com assistência permanente na cidade de um delegado régio, a capitania entrava no regime comum às demais unidades dependentes do Estado do Brasil” p.85

¹⁹¹ “Referindo-se à penúltima década do oitocentismo escreveu Afonso J. de Carvalho que a cidade perdia então (como se podia ver nas plantas mais recentes) a configuração de pequeno polvo com o corpo formado pelo

este período se caracterizou por um progressivo estabelecimento do domínio dos *barões do café* sobre este. A Constituição de 1824 havia reafirmado a competência das Câmaras Municipais quanto à gestão da economia e da administração municipal. Em 1828, essa autonomia foi limitada por uma Lei Imperial, que subordinou as Câmaras Municipais às Assembléias Provinciais, num processo de consolidação do acordo das províncias expresso na Constituição de 1822. Esta Lei definiu três órgãos auxiliares subordinados à Câmara Municipal: Procuradoria, Comissões e Secretaria. Esta estrutura institucionalizava, através das Comissões, uma prática recorrente. A formação de comissões de cidadãos e especialistas para tratar de assuntos específicos do Estado local. Neste período, a Câmara Municipal já se limitava ao controle dos habitantes quanto à “um uso moral, econômico e higiênico do meio”¹⁹². Nesta atividade, em que era apoiada pelas Comissões temporárias de cidadãos e peritos contratados, realizava sua atuação empreitando os serviços e obras públicas através de pregões públicos.

Durante o período da República Velha (1889-1930) a cidade iniciou seu acentuado processo de crescimento, que a levaria à condição de principal metrópole brasileira. Este crescimento se baseou na economia cafeeira¹⁹³, que, a partir da inauguração da São Paulo Railway em 1867, teve como principal eixo de escoamento da produção o porto da cidade de Santos via São Paulo. Não por acaso, neste período fala-se de uma *refundação* da cidade de São Paulo. No centro e em mais algumas áreas urbanizadas de São Paulo, estabeleceram-se os escritórios, das casas de comércio e bancos ligados à produção cafeeira. Também os palacetes de seus diversos agentes e dos enriquecidos fazendeiros¹⁹⁴. No início da República, em 1890, São Paulo tinha 65 mil habitantes. Trinta e quatro anos depois, em 1924, à beira da revolução

pequeno triângulo central e tentáculos representados por alongadas e raras ruas que levavam às saídas para o sertão, e ia adquirindo o aspecto de uma teia de aranha, pelo ligamento das ruas em torno do núcleo central” BRUNO, Ernani Silva. *História e Tradição da Cidade de São Paulo, Volume III – Metrópole do Café (1872-1918)*. Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1953, pp.1040

¹⁹² SÃO PAULO (SP). Prefeitura. *O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade, 1554-1992*. Cortez, São Paulo, 1992, p.35

¹⁹³ “Seja como for, o que restou foi a criação, em São Paulo, de uma rede bancária capa de mobilizar poupanças e eventualmente complementar, se não substituir, a oferta de capital estrangeiro no mercado de capitais, que se constituía em função da cafeicultura. Estas instituições terão papel de destaque no desenvolvimento ulterior da cidade” SINGER, Paul. “São Paulo” p. 167. *in* SZMRECSÁNYI, Tamás (org). Globo, São Paulo, 2004. 167

¹⁹⁴ “Entretanto, na primeira parte do século atual [XX], no próprio centro paulistano e principalmente nas suas imediações, restavam muitas casas velhas modestas ou insignificantes, formando o que os sociólogos contemporâneos chamariam de ‘zonas de deterioração’: pequenas casas cujas paredes de taipa mal se equilibravam já, ou velhos casarões relegados a qualidade de pardieiros e transformados em cortiços. Casas que provocavam os protestos de observadores e críticos da estética da cidade. Silva Teles, já citado, achava em 1907 um absurdo que ao lado do futuro Teatro Municipal – que ficaria pronto dentro de poucos anos – se estendesse ‘uma fila repugnante de fundos de velhas e primitivas habitações’. E que no Parque Dom Pedro II, no ‘coração da cidade’, se erguessem habitações ‘pouco higiênicas, dando a tudo um aspecto mesquinho, senão repugnante’.”. BRUNO, Ernani Silva. *História e Tradição da Cidade de São Paulo, Volume III – Metrópole do Café (1872-1918)*. Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1953, p.952.

de 1924, 700 mil habitantes¹⁹⁵. Este espantoso crescimento populacional da cidade, neste período, nutriu-se principalmente de negros, homens livres pobres emigrados e imigrantes pobres europeus. Ele realizou-se concentrado no entorno de fábricas, através do adensamento de bairros urbanizados pela proliferação do cortiço. Nestes bairros constitui-se um movimento popular de inspiração anarquista¹⁹⁶, que se expressava nas Ligas de Bairro e no Movimento Operário, e que teve seu auge nas greves de 1917, que transformaram a cidade em palco da luta social. Rolnik descreve as habitações das grupos em disputa:

“O cortiço é a longa fila de cômodos geminados, que dão para o pátio ou corredor comum e que tem banheiro, cozinha e tanques coletivos. Alta intensidade de vida social em espaço exíguo. Nele se misturam trabalhadores e vagabundos, famílias e solteiros, negros, brancos e mulatos nascidos no Brasil, bem como portugueses, espanhóis e italianos. O palacete é a casa unifamiliar-tesouro: um espaço para cada atividade, a privacidade e seletividade sociais garantidas por uma sucessão de paredes e muros, os bens acumulados em exposição. Pouca intensidade de vida social, nenhuma em mistura em grandes espaços. Para o palacete, a ordem reinante no cortiço, a forma de organização específica ali existente é desordem, caos, promiscuidade indesejável e malsã. Ele é sua antiimagem, seu não-espelho ameaçador, um espaço não facilmente decifrável que amedronta quem o vê de fora, desconhecendo seus códigos”¹⁹⁷

A reação às greves foi a prisão e deportação de diversos trabalhadores europeus imigrados, aliada a uma valorização da força de trabalho nacional, baseada num discurso xenófobo de inspiração pecuniária¹⁹⁸. Quanto ao foco físico dessa subversão, os cortiços, a política oficial passou a ser a remoção destes núcleos populacionais indesejáveis¹⁹⁹.

¹⁹⁵ SÃO PAULO (SP). Prefeitura. *O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade, 1554-1992*. Cortez, São Paulo, 1992, pp.46 e 49.

¹⁹⁶ “A primeira geração de trabalhadores, majoritariamente composta de estrangeiros nas atividades dinâmicas do campo e da cidade, foi influenciada pelo movimento anarquista. As lutas sociais se arquitetavam por meio da ação direta, a partir de uma concepção de que a insurreição geral dos explorados iria acabar por derrubar os alicerces da exploração capitalista e instaurar uma ordem libertária. Nesse tipo de estratégia revolucionária, imperava a recusa da ação parlamentar ou eleitoral. Mais ainda, imperava a negação de criar organizações partidárias, prevalecendo a esperança no vigor do espontaneísmo das massas enquanto força que saberia demolir a dominação burguesa, substituindo-a por um sistema de igualdade, libertário, sem autoridades.”. KOWARICK, Lúcio. *Trabalho e vadiagem, a origem do trabalho livre no Brasil*. Ed. Brasiliense, 1987 São Paulo, p. 128

¹⁹⁷ ROLNIK, Raquel, “São Paulo, início da industrialização: o espaço e a política”, p.99, *in* KOWARICK, Lucio (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. 2ª. ed, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1994.

¹⁹⁸ “Tratava-se de reativar o mercado de trabalho a fim de continuar dispondo de vasta oferta de braços, condição indispensável para o sistema produtivo manter a feroz exploração do trabalho que os movimentos grevistas, em vários momentos, haviam colocado em xeque: para os grupos dominantes, sempre havia o risco de infiltração do ‘vírus anarquista’, de origem estrangeira, estranho à ‘índole pacífica’ das tradições ‘pátrias’, mais susceptível de contaminar o imigrante. Também sob esse aspecto reconstrói-se a imagem do trabalhador nacional, que, à diferença do estrangeiro, trabalha a preços módicos, aceita qualquer tarefa sem reclamar ou lançar mão de paralisações”. KOWARICK, Lúcio. *Trabalho e vadiagem, a origem do trabalho livre no Brasil*. Ed. Brasiliense, 1987 São Paulo, p. 125

¹⁹⁹ Até aquele momento a ação da administração municipal com relação à habitação se limitava à normatização de padrões mínimos. Aqui não trataremos deste âmbito da ação do poder público municipal neste período.

Esta de preferência – mas não necessariamente –, deveria ser seguida da periferação do núcleo habitacional pobre, de modo a afastar o risco das áreas centrais da cidade²⁰⁰. Ao longo deste período, o poder municipal paulistano realizou dois tipos de ações na cidade: (a) obras de embelezamento da área urbanizada, das quais faziam parte as remoções, e (b) a formulação de diversos planos de urbanização. Entre eles, estava o Plano de Avenidas de Prestes Maia e Ulhoa Cintra, que veio orientar o crescimento da cidade ao longo do século²⁰¹. Este plano já vinha sendo implementado pela administração Pires do Rio (1926-1930), com a desapropriação de áreas para a construção da Avenida Nove de Julho. Quando esta gestão foi deposta pela Revolução de 1930. O Plano de Avenidas propôs um conjunto de grandes avenidas radiais. Ou seja, saindo do centro rumo à periferia da cidade, interligadas por vias transversais. Parcialmente implementado ao longo das décadas seguintes, este plano fundamentou *rodoviariamente* o padrão de desenvolvimento urbano que a cidade apresentou ao longo do século XX.

Ao longo deste período (a República Velha), o poder municipal passou por algumas mudanças substanciais. Notadamente houve o desenvolvimento de um órgão exclusivamente Executivo, controlado pelo prefeito. Este processo se iniciou em 1890, quando foi nomeado pelo governo estadual um Conselho de Intendentes responsáveis pela gestão da administração municipal. Em 1892, esse conselho passou a ser eleito pela Câmara Municipal, entre seus próprios membros. Em 1898, foi criado o cargo de prefeito, a ser exercido por um vereador eleito pelos demais. O escolhido foi Antônio Prado (1899-1911). Ele, no primeiro ano de sua administração, estabeleceu uma organização da administração municipal que daria a feição da máquina administrativa do município até 1913. Nela, havia o prefeito secundado pela Secretaria Geral, pela Secretaria de Obras, pela Procuradoria Judicial e pelo Tesouro Municipal. A partir de 1913, na administração de Raymundo da Silva Duprat (1911-1914), uma nova reforma remodelou a administração municipal. A partir daí, até a Revolução de

²⁰⁰ “O movimento operário na Primeira República (1889-1930) atinge seu ápice durante a greve geral de 1917. Neste particular, convém mencionar que a luta dos trabalhadores naquele ano não se deu em torno de sindicatos, centrando-se em torno das Ligas de Bairro. Uma após outra, numa irradiação incontrolável, as empresas são obrigadas a fechar, aglutinando-se trabalhadores e moradores numa forma de enfrentamento que, a partir dos bairros pobres, paralisam a cidade: assim, estas zonas que circulam as fábricas, onde predominam moradias da classe pobre, passam a ser encaradas como focos de desordem, ‘epidemias anarquistas’, semelhantes às moléstias contagiosas, que devem ser estirpadas do cenário da cidade.”. KOWARICK, Lucio, ANT, Clara. “Cem anos de promiscuidade: o cortiço na cidade de São Paulo”. in KOWARICK, Lucio (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. 2ª. ed, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1994, p.79

²⁰¹ A solução perimetral para o trânsito de São Paulo, utilizada no Plano de Avenidas, já havia sido utilizada em 1911, pelo engenheiro Vitor da Silva Freire. Ele a aplicara à colina histórica, através, da ligação da Rua Libero Badaró, com o Largo São Francisco, com a Sé, com o Palácio da Justiça, seguindo pela Rua Benjamim Constant, Rua Boa Vista, e saindo de volta na Libero Badaró. Conforme aponta Prestes Maia. Prestes Maia *apud* BRUNO, Ernani Silva. *História e Tradição da Cidade de São Paulo, Volume III – Metrópole do Café (1872-1918)*. Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1953, p.1049

1930, o prefeito passou a ser apoiado diretamente por um conjunto de diretorias: Geral, do Expediente, Polícia Administrativa e Higiene, de Patrimônio, Estatística e Arquivo Municipal, e de Obras e Viação e pelo Tesouro Municipal e a Procuradoria Fiscal. O sucessor de Antônio Prado, Raimundo da Silva Duprat (1911-1914), e os sucessores deste até a Revolução de 1930, também foram eleitos, mas não mais pela Câmara Municipal. Foram eleitos pelos cidadãos aptos a votar – ou seja: homens, maiores de 21 anos e alfabetizados – através do sistema de voto aberto, tão característico da Velha República.

A Revolução de 1930 teve sérios impactos no poder municipal, em São Paulo. Como vimos nas seções anteriores, com a Revolução os Executivos estaduais passaram a ser administrados por interventores, nomeados pelo presidente da república. Aqueles nomeavam os prefeitos. As Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais foram fechadas. Posteriormente, em 1938, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Para auxiliar e fiscalizar o interventor, e produzir a legislação estadual e municipal, foram criados os “daspinhos”. Estes eram órgãos concebidos dentro da ideologia autoritária que caracterizou o Estado Novo, sendo vistos, portanto, como instâncias técnicas, politicamente neutras e não partidárias, interessadas somente e apenas no bem público.

De 1930 até 1953, a cidade de São Paulo foi governada por prefeitos nomeados. Durante os quinze anos do primeiro governo Vargas, de 1930 até o fim do Estado Novo em 1945, a cidade teve dezesseis prefeitos. Apenas nos quatro primeiros anos deste período, ou seja, logo após a Revolução, a cidade teve doze prefeitos²⁰². Esta instabilidade na ocupação do cargo de prefeito, nestes primeiros anos deste período, expressa a dificuldade que o Governo Provisório encontrou, ao confrontar-se com uma máquina administrativa, há muito, controlada pelos então derrotados da Revolução de 1930²⁰³. Apenas a partir de 1935, essa instabilidade daria lugar a administrações mais estáveis e longas²⁰⁴. Foi neste mesmo ano, na administração de Fábio da Silva Prado (1934-1938), que foi estabelecida a organização administrativa que caracterizaria o poder municipal da cidade durante o Estado Novo. Da antiga estrutura

²⁰² São eles: Joaquim José Cardoso de Mello Neto (24/10/1930 - 05/12/1930), Luiz de Anhaia Mello (06/12/1930 - 25/07/1931), Francisco Machado de Campos (26/07/1931 - 13/11/1931), Luiz de Anhaia Mello (14/11/1931 - 04/12/1931), Henrique Jorge Guedes (05/12/1931 - 23/05/1932), Goffredo da Silva Telles (24/05/1932 - 02/10/1932), Arthur Saboya (03/10/1932 - 28/12/1932), Theodoro Augusto Ramos (29/12/1932 - 01/04/1933), Arthur Saboya (02/04/1933 - 22/05/1933), Oswaldo Gomes da Costa (23/05/1933 - 30/07/1933), Carlos dos Santos Gomes (31/07/1933 - 21/08/1933), e Antonio Carlos Assumpção (22/08/1933 - 06/09/1934). <http://portal.prefeitura.sp.gov.br>, posição 12 de maio de 2008

²⁰³ Em 1934, foi criada pela *aristocracia paulista* e pela classe média alta, a Sociedade Amigos da Cidade, que se destinava a orientar e fiscalizar o crescimento descontrolado da Cidade de São Paulo.

²⁰⁴ Fábio da Silva Prado (07/09/1934 - 31/01/1938), Paulo Barbosa de Campos Filho (01/02/1938 - 15/02/1938), Fábio da Silva Prado (16/02/1938 - 30/04/1938), e Francisco Prestes Maia (01/05/1938 - 10/11/1945). <http://portal.prefeitura.sp.gov.br>, posição 12 de maio de 2008

administrativa foi mantido apenas o Montepio Municipal. Todos os demais órgãos foram extintos. Em seu lugar foram criados departamentos: de Expediente e Pessoal, Jurídico Municipal, de Obras e Serviços Municipais, o da Fazenda, o de Cultura e Recreação, o de Higiene; e a Subdivisão da Garagem Municipal e a Subprefeitura de Santo Amaro, que foi anexada a São Paulo em 1935. Unidos desta máquina administrativa e da áurea de um novo estado, as administrações Silva Prado (1934-1938) e Prestes Maia (1938-1945) ampliaram o campo de atuação da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) no âmbito da cultura e do lazer. Elas aprofundaram seu papel como agente indutor do desenvolvimento urbano da cidade. Neste aspecto, destaca-se a administração Prestes Maia, através da implantação do Plano de Avenidas. Dele, como indicado, o prefeito havia sido um dos autores.

3.1.2 – Mudanças na administração e a política habitacional municipal (1946-1964)

Esta seção trata do período que vai de 1946 a 1964. Ela examina o papel dos prefeitos paulistanos nomeados no chamado esquema populista, o surgimento e papel das Sociedades Amigos de Bairros (SABs), e o *janismo* e o *ademarismo* na cidade de São Paulo. Analisam-se as administrações dos prefeitos eleitos, as mudanças promovidas, no período, na administração municipal, com especial atenção, à constituição da área de assistência social. Isso por que neste período se desenvolveu o primeiro órgão municipal voltado à habitação.

Com o fim do Estado Novo em 1945, iniciou-se um período na história política do país, conhecido como a *Experiência Democrática* (1946-1964). Em 1947, foram realizadas eleições e a Câmara Municipal de São Paulo foi reaberta. As eleições para prefeito da cidade não foram então retomadas. Naquele mesmo ano, havia sido aprovada a Lei Federal 121, que mantinha o direito de nomeação, do prefeito paulistano, pelo governador estadual paulista. Até 1953, a cidade teve sete prefeitos nomeados²⁰⁵. Neste ano, as eleições para prefeito foram retomadas, sendo interrompidas novamente em 1969.

Antes de continuarmos, cabe aqui uma ressalva acerca do lugar dos prefeitos nomeados no chamado esquema populista. À primeira vista poderia parecer que eles, por não serem submetidos ao voto popular, estariam de certa forma fora do esquema populista. Isto, porém, seria um engano. Justamente por serem nomeados pelo governador, eles tinham suas

²⁰⁵ Abrahão Ribeiro (11/11/1945 - 14/03/1947), Christiano Stockler das Neves (15/03/1947 - 28/08/1947), Paulo Lauro (29/08/1947 - 25/08/1948), Milton Improta (26/08/1948 - 03/01/1949), Asdrúbal Euritsses da Cunha (14/01/1949 - 27/02/1950), Lineu Prestes (28/02/1950 - 31/01/1951), e Armando de Arruda Pereira (01/02/1951 - 07/04/1953). <http://portal.prefeitura.sp.gov.br>, posição 12 de maio de 2008

imagens intimamente relacionadas à dele. Assim, tais prefeitos tinham de se preocupar clientelisticamente com as demandas populares, que aumentaram ao longo deste período. O aumento destas demandas fundamentava-se na acentuação do crescimento periférico da cidade, através dos loteamentos e da autoconstrução. Realizou-se principalmente através das Sociedades de Amigos do Bairro (SAB's). Estas foram formadas pelos moradores dessas áreas recém ocupadas, com o fim de exigir, de fato, o que hoje se denomina de *urbanização* de seus bairros²⁰⁶. No início deste período, estas demandas expressavam-se principalmente através de lideranças de bairro ligadas ao *ademarismo*. Com o crescimento do *janismo*, e com sua administração à frente da PMSP, a atenção às SAB's tornou-se uma política sistemática. Mais tarde, na administração Toledo Pizza (1956-57), houve inclusive uma tentativa de institucionalizar a participação das SABs, junto ao Executivo municipal. Deu-se através da criação dos Conselhos Distritais. Já na administração Faria Lima, pós-64, a atenção às demandas das SABs era ainda mantida:

*“As SABs, duas ou três de cada uma das regiões, eram regularmente recebidas pelo prefeito todas as terças-feiras. Nessas audiências, cada entidade podia apresentar até cinco reivindicações – em geral obras de pequeno porte como pavimentações e iluminação de ruas, construção de escolas ou de creches. Eram os ‘despachos das vilas’. Deles participavam secretários e administradores regionais e eram momentos temidos pela burocracia municipal pois funcionavam como um meio de o prefeito checar o desempenho de seus auxiliares.”*²⁰⁷

Assim, ao longo deste período, as SAB's se consolidaram na cidade de São Paulo como o principal canal de formulação e expressão das demandas populares, junto ao poder municipal. Cumpriam assim papel fundamental no esquema populista local.

Duas forças deste populismo se enfrentaram ao longo destes anos: o *ademarismo* e o *janismo*. O que aqui se denomina ademarismo, era uma corrente política que se articulava em torno da liderança de Adhemar de Barros. Tinha o PSP como expressão partidária. Floresceu a partir da máquina estatal, baseando-se numa lógica de lealdade ao chefe, numa relação de premiação-punição, através do fornecimento ou não de recursos – cargos, obras, apoios, etc... – controlados pelos Executivos estadual e municipal. Representava, localmente, a

²⁰⁶ “A criação de organizações, nos bairros periféricos, para articular demandas locais e apresenta-las às autoridades municipais, parece ter tido início nos anos quarenta, possivelmente como reflexo da ampla mobilização popular que acompanhou a redemocratização do país, após a vitória aliada na 2ª Guerra Mundial” SINGER, Paul. “Movimentos de bairro”. In SINGER, Paul e BRANT, Vinícius Caldeira (orgs). *São Paulo: o povo em movimento*. Editora Vozes Ltda. Em Co-edição com CEBRAP, Petrópolis, 1981, p.86

²⁰⁷ SÃO PAULO (SP). Prefeitura. *O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade, 1554-1992*. Cortez, São Paulo, 1992, p.89

continuidade de um discurso de base autoritária sobre o Estado. Em que seu representante, encarnado no chefe, se apresentava como um pai que guiava e cuidava de seus filhos, os cidadãos. Ou pelo menos, os que eram assim reconhecidos, através de suas duplamente leais lideranças de bairro.

O desenvolvimento da segunda força, o janismo, foi profundamente entrelaçado com o desenvolvimento das SABs. Jânio se elegeu suplente de vereador da Câmara de Municipal de São Paulo, em 1947, com o apoio dos pais de seus alunos, no Colégio Dante Alighieri, com pouco mais de 1.700 votos. Com a cassação dos mandatos dos membros do Partido Comunista do Brasil em Janeiro de 1948, ele assumiu uma das cadeiras vagas. Sua atuação, na Câmara e posteriormente na Assembléia Estadual, logo se destacou pela expressão que dava às demandas dos bairros periféricos.

Seus discursos, baseados num contato direto com os bairros mais pobres, exigiam o atendimento de suas “justas demandas” e denunciavam o abandono destes bairros pelo Estado. Em 1953, Jânio se elegeu prefeito e fez uma curta administração até 1955. Então elegeu-se governador de São Paulo. Sua curta administração à frente do Executivo municipal caracterizou-se por um diálogo sistemático com as SABs. Muitas das quais, aliás, haviam se constituído a partir dos seus comitês locais de campanha a prefeito²⁰⁸. Neste momento, segundo o documento *O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade, 1554-1992*, as demandas das SABs referiam-se principalmente à implantação de linhas de ônibus, ligando os bairros às áreas centrais, ao calçamento e pavimentação das ruas, e ao acesso às redes de água esgoto. Convém lembrar que a implantação desta urbanização básica pelo poder municipal nos bairros então recentes, não interessava apenas às SABs, mas também à indústria da construção civil que se desenvolvia. Interessava sobretudo à especulação imobiliária, que captava os lucros da valorização dos terrenos localizados entre estes novos bairros e as áreas centrais da cidade²⁰⁹.

²⁰⁸ “A transformação de muitos comitês Jânio-Portfrio em SABs da periferia pobre da cidade foi em boa medida uma operação deliberada dos homens que empolgaram o poder municipal, no sentido de consolidar sua base eleitoral, que logo mais seria utilizada para eleger Jânio quadros para o governo do estado em 1954 e mais tarde, em 1960, à presidência da República. As SABs funcionavam como elos de ligação entre a ‘população carente de serviços básicos e o poder público, que tinha possibilidades de atender, pelo menos em parte, às reivindicações assim apresentadas. Tratava-se, no fundo, de trocar as obras e os serviços, financiados pelo erário público, pelo voto dos beneficiários.” SINGER, Paul. “Movimentos de bairro”. In SINGER, Paul e BRANT, Vinícius Caldeira (orgs). *São Paulo: o povo em movimento*. Editora Vozes Ltda. Em Co-edição com CEBRAP, Petrópolis, 1981, p.87.

²⁰⁹ “Além disso, os próprios proprietários de terrenos, a começar pelo próprio loteador, têm interesse em que os movimentos de bairro consigam beneficiar a área mediante a multiplicação de serviços urbanos, pois isso leva à valorização da propriedade imobiliária” SINGER, Paul. “Movimentos de bairro”. In SINGER, Paul e BRANT, Vinícius Caldeira (orgs). *São Paulo: o povo em movimento*. Editora Vozes Ltda. Em Co-edição com CEBRAP, Petrópolis, 1981, p.90

Com a eleição de Jânio para o governo do estado em 1955, o cargo de prefeito paulistano foi ocupado provisoriamente pelo presidente da Câmara Municipal, William Salem (1955). Novas eleições foram realizadas, e, com apoio das SABs, do janismo e de parte do trabalhismo paulistano, foi eleito prefeito o senador Juvenal Lino de Matos. Entretanto quem assumiu foi seu vice, Toledo Pizza (1956-1957). Matos optou por manter seu mandato de senador. Toledo Pizza se afastou do janismo ao longo de sua administração. Sua tentativa de institucionalizar a participação das SABs através dos Conselhos Distritais inseria-se nesta sua estratégia de afastamento. Além disso, sua administração também se caracterizou por realizar o primeiro grande esforço de implantação de uma rede de ensino municipal.

Em 1957, foi eleito prefeito Adhemar de Barros (1957-1961). Sua administração se caracterizou pelo fato de *“investir prioritariamente na própria máquina administrativa”*²¹⁰. Enquanto fazia o discurso da necessidade de expansão dos serviços públicos, que segundo ele, não se realizava por conta da oposição da Câmara Municipal. Seu candidato a sucessor, Cantídio Sampaio, foi derrotado na eleição seguinte para prefeito, por Prestes Maia. Este encabeçava uma coligação de setores janistas do PTB, com a UDN e o Partido Democrata Cristão (PDC). Assim, em 1961, Prestes Maia (1961-1965) assumiu novamente a prefeitura de São Paulo, mas desta vez pelo voto. Sua administração propunha-se a ser, nas suas palavras, “popular e técnica”, a partir de uma crítica da “politicalha” da administração anterior. Suas prioridades foram: uma reforma tributária municipal e a melhoria dos serviços urbanos, principalmente do transporte, através da implantação de avenidas, previstas no Plano de Avenidas, e a construção das marginais, com a retificação do Tietê.

Ao longo deste período, 1946-1964, e também como resposta às demandas populares, as sucessivas administrações ampliaram e modificaram a organização e a constituição da máquina pública municipal. O primeiro dos prefeitos deste período, Abrahão Ribeiro (1945-1947), teve como um de seus primeiros atos a realização de uma reforma administrativa. Visava adequar a organização do Executivo municipal aos novos tempos. Nesta nova estrutura havia apenas seis secretarias, submetidas diretamente ao prefeito: Montepio Municipal, a Subprefeitura de Santo Amaro, a Secretaria dos Negócios Internos e Jurídicos, Secretaria de Obras e Serviços, Secretaria das Finanças e a Secretaria de Higiene e Cultura. Em 1947, esta última foi desmembrada em duas novas secretarias, a de Higiene e a de Educação e Cultura. Neste mesmo ano, a Secretaria de Obras foi profundamente reorganizada, de modo a adequá-la ao atendimento das demandas expressas pelas lideranças dos bairros e

²¹⁰ SÃO PAULO (SP). Prefeitura. *O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade, 1554-1992*. Cortez, São Paulo, 1992, p.78

acatadas pelo prefeito²¹¹. Na administração Jânio (1953-1955), surgiram as Agências Distritais, que eram postos avançados do Executivo municipal nos bairros mais distantes. Também surgiram as Zonas de Limpeza. Na administração de Toledo Pizza (1956-1957), surgiu a proposta de criação das subprefeituras. Estas, além de em maior número que as Agências Distritais, propunham, institucionalizar a participação das SABs. Contudo, a proposta não foi além desta administração, sendo retomada parcialmente apenas em 1965.

Além destas mudanças na máquina administrativa da prefeitura neste período, o poder municipal aprofundou sua atuação junto às áreas da saúde, do lazer, da educação e da assistência social. Criou para isso novas organizações administrativas e equipamentos públicos. Durante boa parte deste período, as reivindicações populares diziam respeito principalmente à urbanização básica. No ano de 1956, por exemplo, durante a administração Pizza, numa convenção dos Conselhos Distritais, de um total de 883 reivindicações sistematizadas, 66% se referiam à realização de obras públicas, 18% aos serviços urbanos, 8% à CMTC, e apenas outros 8% à higiene e saúde. Ao final deste período, as reivindicações populares passaram a expressar mais as demandas referentes à saúde e educação públicas em nível municipal.

O aprofundamento da atuação do poder municipal na área da saúde inicia-se na administração Lineu Prestes (1950-1951). Teve início com a implantação do serviço de pronto socorro, através da municipalização dos serviços de atendimentos de emergência vinculados à Assistência Policial do Estado. Houve a criação de um departamento específico na Secretaria de Higiene, dedicado à assistência materno-infantil. Na administração seguinte, Armando Arruda (1951-1953), o município assumiu os encargos do Hospital Municipal. Na administração Toledo Pizza (1956-57), em 1956, a prefeitura passou a contratar leitos em hospitais privados. Eram assim destinados ao apoio ao serviço público de pronto-socorro, política esta mantida nas administrações seguintes. Adquiriu-se o Sanatório Esperança, que em 1961 iniciou suas atividades como Hospital Infantil Menino Jesus. Ainda nesta mesma administração foram criados os primeiros postos de saúde municipais, em espaços cedidos por outras Secretarias e atores sociais, tais como as SABs, clubes sociais e entidades filantrópicas.

Esta estratégia também foi utilizada por esta administração para criar o que viriam a ser as primeiras escolas primárias da rede municipal de ensino. Até esta administração, por força de um convênio renovado periodicamente entre a prefeitura e o estado, este último se

²¹¹ “Outras modificações feitas em 1947 (...) finalmente, com uma completa reorganização da Secretaria de Obras, fundamental para aprimorar o gerenciamento da cidade e o atendimento das demandas populares que, no esquema populista então dominante, traduzia-se na execução de obras solicitadas por lideranças políticas enraizadas nos bairros e bem relacionadas na Câmara Municipal” *Idem*, p.65-66.

responsabilizava pela área da educação na cidade. Toledo Pizza (1956-57) rompeu este convênio. Devido à resistência que havia na Câmara Municipal à criação destas duas redes, de saúde e educação, utilizou uma estratégia de parceria com outros atores sociais. Na administração Adhemar de Barros (1957-1961), foram ainda construídas quatro unidades de ensino ginásial. Estas, porém, foram cedidas ao governo estadual na administração seguinte de Prestes Maia (1961-1965).

A atuação da prefeitura na área da Assistência Social teve origem nas ações da Secretaria de Higiene. Ao longo deste período, esta área se desenvolveu, tornando-se nestes anos uma área própria de atuação da prefeitura. Este processo iniciara-se na administração Armando Arruda (1951-1953), com a criação da Comissão de Assistência Social do Município (Casmu). Órgão, que apesar de, naquele momento, estar sob o guarda-chuva da Secretaria da Higiene era vinculado ao gabinete do prefeito. Na administração Jânio (1953-1955), a Casmu foi valorizada, sendo transformada em 1955 pela Lei 4637 na Divisão de Serviço Social da Prefeitura. Estava vinculada diretamente ao gabinete do prefeito. Neste mesmo ano ela iniciou suas atividades junto às favelas. Na administração Toledo Pizza (1956-57), foi utilizada na arregimentação dos espaços necessários à implantação dos postos de saúde e escolas. Era a estratégia de parceria com outros atores sociais. Na administração Prestes Maia (1961-1965), passou a coordenar as atividades de remoção de favelas. Estas ocupavam áreas destinadas às avenidas que o prefeito pretendia construir. Foi no bojo deste processo de remoção que Prestes Maia, no penúltimo mês de sua administração, criou pela Lei 6649 de 1965, o primeiro órgão municipal voltado à questão da habitação, que não atuava apenas nos seus aspectos normativos. A Superintendência Municipal de Habitação estava vinculada à Divisão de Serviço Social da Prefeitura.

O fato de a área habitacional surgir na estrutura da PMSP vinculada àquela Divisão permite fazer algumas considerações sobre a política habitacional então desenvolvida pelo poder municipal de São Paulo. De fato, desde que se apontara o cortiço como foco de degeneração social, na República Velha, e do desenvolvimento da política de remoção de cortiços de áreas indesejáveis – ou seja, de perto de bairros da elite –, pode ser possível se caracterizar o ideário que orientou esta ação estatal de *tradicional política habitacional paulistana*. Tanto o era, que o problema das favelas – ou seja, o problema de que a área destinada à nova avenida estava ocupada por habitações populares – foi resolvido dentro do arcabouço simbólico daquela política. Através da remoção das famílias faveladas, organizada pela Divisão de Serviço Social da Prefeitura. Assim a criação da Superintendência Municipal de Habitação se enquadrou dentro da dinâmica de desenvolvimento da *tradicional política*

habitacional paulistana. A Superintendência era um órgão criado para operacionalizar o que seria sua completude, sua segunda parte, a periferação do núcleo habitacional desalojado. Tanto o era, que ela seria extinta com a criação da Cohab-SP, que se esperava que passasse a cumprir esta tarefa.

3.2 – 1964-1982

Tal como ocorreu no nível estadual de governo, este período se caracterizou por um profundo controle federal. Ao longo do período as SABs foram utilizadas como forma de arregimentar apoio ao governo²¹². Aparentemente, isto levou a um certo esgotamento deste mecanismo. Concomitante a este processo de declínio das SABs como canal de formulação e expressão das demandas populares, ocorreu um processo de constituição de um novo ator popular. Este se conformou nos movimentos de moradores, de loteamento clandestinos e de favelas, incentivados e apoiados pelas Comunidades Eclesiais de Base²¹³. Apesar da máquina administrativa da prefeitura continuar seu processo de ampliação dos serviços públicos, e consolidar a estrutura das Administrações Regionais, que faziam o atendimento das demandas locais acatadas, sua principal característica no período seria a promoção de grandes obras na cidade.

No que se refere à área da habitação, houve duas dinâmicas importantes no período. A primeira foi a montagem e operação do SFH na cidade, que determinou a produção e a política habitacional do município de São Paulo ao longo deste período. Estas não se orientavam por dinâmicas paulistanas, mas sim, pelas que ocorriam nas esferas do Executivo federal. Isto através da administração indireta municipal (Cohab-SP). Contudo, aquela *tradicional política habitacional paulistana*, continuou seu processo de desenvolvimento na área de assistência social.

Com as grandes obras promovidas pela PMSP, havia a necessidade de remoção de diversas favelas. Isto levou à constituição de uma forma específica de operacionalização

²¹² “(...) a partir da perda da autonomia municipal da capital, que passou a ter o prefeito nomeado pelo governador do estado, o atendimento das reivindicações locais passou a depender basicamente do executivo municipal e de políticos ligados ao partido governista. As SABs passaram a ser paulatinamente dominadas por políticos da Arena, que muito naturalmente tendem a enquadrar o movimento nos limites do que o regime considera ‘legítimo’.” SINGER, Paul. “Movimentos de bairro”. In SINGER, Paul e BRANT, Vinícius Caldeira (orgs). *São Paulo: o povo em movimento*. Editora Vozes Ltda. Em Co-edição com CEBRAP, Petrópolis, 1981, p.90

²¹³ “Os movimentos de bairro em São Paulo apresentam duas fases em sua história: uma primeira, com a formação das Sociedades Amigos de Bairro (SAB), sobretudo na década dos cinquenta, e uma segunda, a partir da década dos setenta, quando surgem em bairros periféricos as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que em muitos casos passam a ser a organização matriz dos movimentos de bairro” SINGER, Paul. “Movimentos de bairro”. *Idem* p.85

daquela política habitacional paulistana, a *remoção assistida individualizada*. Esta levantou ao longo dos anos uma série de questionamentos quanto aos seus resultados. Criticava-se principalmente o atendimento individualizado promovido por esta operacionalização. Segundo os técnicos responsáveis pela realização destas atividades era necessário o desenvolvimento de mecanismos que permitissem o atendimento de toda uma coletividade. Isto, combinado à pressão popular e da Igreja, levou à criação do Funaps. Este permitiria a operacionalização de uma *remoção assistida coletiva*, que era um desdobramento da *remoção assistida individualizada*, dentro do quadro delineado pela *tradicional política habitacional paulistana*. Entretanto, como se verá, ele possibilitou o surgimento de uma nova perspectiva de política e produção habitacional paulistana²¹⁴.

3.2.1 – Os Prefeitos Paulistanos do Período

Esta seção comenta rapidamente os prefeitos do período, 1964 a 1982, e suas administrações. Procura demonstrar que, após os impactos iniciais da centralização promovida pelo golpe de 1964, houve um processo de acentuação da importância das demandas populares para o Executivo municipal. Baseava-se na crescente importância da legitimação eleitoral, apontada na seção 221. Nela, acompanha-se esta dinâmica através da relação de cada prefeito com as SABs. Ao longo deste período, novas organizações populares de expressão de demandas surgiram, a partir principalmente das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Tratar-se-ão de algumas delas na seção 323, ao discutir-se os desenvolvimentos da política habitacional paulistana.

Nas seções 121 e 221, viu-se que o AI-5 deu amplos poderes ao presidente da República, dentre eles os de intervir em municípios, cassar mandatos de vereadores e decretar recesso da Câmara Municipal. Em 1969, o AI-7 suspendeu, entre outras, as eleições para os cargos Executivos e Legislativos municipais. Ainda no mesmo ano, o quadro institucional referente ao poder municipal se completaria com a Emenda Constitucional n1. Esta estabeleceu a nomeação dos prefeitos das capitais pelos governadores estaduais²¹⁵. Antes disso, em Abril de 1965, assumiu o cargo de prefeito José Vicente Faria Lima, eleito pela

²¹⁴ “É importante ressaltar como a lei que criou o Funaps permitiu que o Município começasse uma atuação autônoma em relação ao governo federal por meio da viabilização de novas diretrizes para a moradia.” ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003, p.30.

²¹⁵ A Assembleia Estadual devia ser consultada quanto à escolha, porém como aqui o foco não recai sobre a análise das relações Executivo-Legislativo, esta questão será omitida ao longo da exposição.

coligação MTR-PR. Apenas em 1985 a cidade voltaria a eleger seus prefeitos. O discurso de sua administração enfatizava a necessidade de uma ampliação dos serviços públicos proporcional ao crescimento da cidade. Apontava as limitações orçamentárias do poder municipal como o grande empecilho a essa realização. Sua administração pode ser vista como um momento de transição, em que ainda sobrevivem algumas características do período anterior, mas em que já se vêem as marcas do processo de centralização que caracterizaria o novo período. Este foi consolidado a partir de 1969, com a indicação de Maluf para prefeitura paulistana. Assim, apesar de na gestão Faria Lima a política de diálogos com as SABs haver sido mantida, ela já sofria os efeitos da centralização política e dos recursos nas mãos do Executivo federal, construída após o golpe de 1964. Este impôs uma nova organização da administração pública baseada numa tecnoburocracia.

Paulo Salim Maluf (1969-1971), chegou ao cargo de prefeito de São Paulo por ser assessor de Faria Lima e através de seus relacionamentos políticos com o casal Iolanda e Artur da Costa e Silva. Seu discurso, à posse, era o da atenção às necessidades dos diferentes bairros. Sua administração notabilizou-se por investir em grandes obras nas áreas centrais da cidade e pela realização de muitas festas públicas. O “minhocão” é um exemplo típico delas. Com as SABs manteve, mesmo que bem reduzida, a política de recebê-las em audiência:

“Buscando apoio político, Maluf aproximou-se das sociedades amigos de bairro (SABs) nos chamados despachos regionais, realizados mensalmente. No dias escolhidos, sua assessoria organizava grande mobilização popular. Pela manhã, o prefeito concedia audiências não apenas às SABs, mas também a clubes de serviços, como o Rotary, e às regionais da Associação Comercial. À tarde, visitava os bairros e, por último, realizava uma plenária com as lideranças locais. Tratava-se de despachos de promessas, onde os pedidos apresentados eram encaminhados aos órgãos municipais com um formal ‘para atender’, mesmo que não existissem recursos disponíveis.”²¹⁶

Entretanto, além dessas audiências não levarem a muitos resultados para as SABs, Maluf buscou, ao longo de sua administração, minar o caráter reivindicatório da atuação das SABs. Utilizou para isso, inclusive as festas promovidas pela prefeitura²¹⁷.

²¹⁶ SÃO PAULO (SP). Prefeitura. *O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade, 1554-1992* Cortez, São Paulo, 1992, p.97.

²¹⁷ “Com mesma preocupação de granjear apoio e simpatia, Maluf estabeleceu o Dia das Sociedades de Amigos do Bairro (decreto nº9.038 de 1970). Esta medida enfrentou, porém, uma reação negativa por parte dos segmentos das SABs que haviam organizado o 1 Encontro das Sociedades de Amigos do Bairro da Grande São Paulo, em janeiro de 1969, quando buscavam unificar suas reivindicações e lutas. Isto porque, a propósito de festejar o Dia das SABs, o prefeito procurava esvaziar o caráter reivindicatório desses encontros, promovendo, como em dezembro de 1971, grande mobilização do ‘povo das vilas’ para assistir a um espetáculo circense no Ginásio do Ibirapuera, com ônibus e outros recursos fornecidos pela prefeitura.”. *Idem*, p.97.

Em 1971, o governador Laudo Natel nomeou prefeito de São Paulo José Carlos Figueiredo Ferraz (1971-1973). Sua administração notabilizou-se por um discurso crítico da idéia de que o desenvolvimento econômico era a solução para todos os males. Mitologia esta muito presente na administração Médici. Segundo Ferraz, a questão central seria o nível de investimento per capita realizado pelo poder público municipal, em São Paulo, frente às necessidades sociais criadas pelo acentuado crescimento da cidade. Os desencontros de seu discurso com os do governo estadual e federal, levaram à sua destituição por Laudo Natel, em Agosto de 1973.

Durante sua administração, Ferraz buscou ter contato com as SABs, mantendo uma política de diálogo parecida com a de Faria Lima. Entretanto, os tempos já eram outros, e a presença das SABs nas audiências, ao longo de sua administração, caiu mais de 50%²¹⁸. Mesmo assim combatida, esta política de diálogo direto do Executivo municipal com as SABs parece ter incomodado o governo estadual.

Para o lugar de Ferraz, o governador nomeou seu secretário de planejamento, Miguel Colasuonno (1973-1975). A administração deste se caracterizou por um discurso que evocava a necessidade da humanização da cidade e do abandono das grandes obras, em favor das pequenas necessárias na periferia. Seriam consolidadas no Plano de Ação Integrado da prefeitura (PAIP). Durante sua administração, a política de diálogo com as SABs passou por mudanças significativas. Ela foi estadualizada, pois, em sua administração a Casa Civil do governador passou a articular as reuniões com as SABs. À ela deviam se dirigir os pedidos de audiência das SABs. Em cada uma das Administrações Regionais foi instalado um representante dela. Nesta administração, apenas ocasionalmente as SABs eram recebidas pelo prefeito.

Em 1975, foi nomeado novo prefeito de São Paulo, pelo governador Egydio Martins. Foi Olavo Egydio Setúbal (1975-1979). Era então diretor-presidente do banco Itaú. Em sua administração, a política de diálogo direto com as SABs foi retomada. Setúbal criou em seu gabinete um setor responsável pelo atendimento das SABs. A rotina de audiências com o prefeito foi retomada, porém sempre com a presença de membros do Legislativo municipal²¹⁹. Sua administração se caracterizou por um discurso que exaltava o crescimento econômico da cidade. Apontava a existência de áreas extremamente pobres na cidade, que impunham a

²¹⁸ *Idem*, p.102.

²¹⁹ Neste momento, a Câmara Municipal paulistana tinha maioria oposicionista, sendo composta por 13 vereadores do MDB e 7 da ARENA..

necessidade da ampliação dos serviços públicos. Sua administração buscou realizar tal dentro dos estreitos limites orçamentários da prefeitura.

Em 1979, Maluf assumiu o governo do Estado de São Paulo em meio a muita insatisfação popular com o não atendimento de reivindicações. Numa tentativa de conseguir apoio, ele buscou aproximar-se do ademarismo, através da nomeação de Reynaldo de Barros (1979-1982). Este era sobrinho de Ademar. Sua administração enfatizava a necessidade de priorizar o atendimento das reivindicações dos bairros mais pobres da cidade. Trabalhou com sérias limitações orçamentárias. De 1979 a 1981 o orçamento municipal teve uma retração superior a 10%. Sua administração optou por obras e serviços de baixo custo²²⁰. Foram os famosos programas “Prós” de sua administração, o Pró-morar, o Pró-água, o Pró-luz, o Pró-favela. Eles buscavam atender a vasta população dos loteamentos clandestinos. No entanto, destacavam-se pela baixa qualidade das obras implantadas. Para implementar seus programas, Reynaldo de Barros utilizou a Empresa Municipal de Urbanização (Emurb). Durante sua administração, foi mantida a política de audiências semanais com as SABs. Buscou-se inclusive, mais uma vez sem sucesso, institucionalizar esta política de diálogo através da criação dos Conselhos Comunitários. Em maio de 1982, Reynaldo de Barros deixou o cargo de prefeito paulistano para disputar a eleição a governador do Estado de São Paulo. Em seu lugar foi nomeado Antônio Salim Curiati (1982-1983). Este fez uma curta administração nos mesmos moldes da anterior.

3.2.2 – Mudanças na Administração Municipal Paulistana

Durante este período (1964-1982), a máquina administrativa da Prefeitura Municipal de São Paulo passou por várias mudanças. Destacou-se o processo de desenvolvimento das subprefeituras. Isto pela significativa importância que tiveram no relacionamento direto do Estado, no nível municipal, com a população em São Paulo. Também, destacaram-se algumas mudanças no secretariado municipal, e a ampliação dos serviços sociais. A proposta de criação de subprefeituras surgiu na administração Toledo Pizza (1956-57). Ocorreu a partir da experiência das Agências Distritais, criadas na primeira administração Jânio (1953-1955). Naquele período, a idéia não fecundou. Contudo, em 1965, Faria Lima (1965-1969)

²²⁰ “Os programas populares de Reynaldo esbarraram em duas oposições. Da população pobre, que se queixava da má qualidade da construção dos conjuntos do Pró-morar ou da precariedade das creches instaladas, onde era denunciada até a ausência de paviflex no chão. E do governo estadual, insatisfeito com a dispersão das verbas municipais e interessado em grandes obras, como a implantação da Paulipetro ou a canalização do rio Tamanduatéi.” SÃO PAULO (SP). Prefeitura. *O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade, 1554-1992*. Cortez, São Paulo, 1992, p.117.

implantou, mesmo que de forma provisória, as Administrações Regionais, dividindo a cidade em sete regiões administrativas, mais a subprefeitura de Santo Amaro.

A idéia era que as Administrações Regionais se responsabilizassem pelos serviços de rotina e obras nos diversos bairros da cidade, liberando assim os órgãos centrais do Executivo para as atividades de planejamento. Criou-se também o cargo de Coordenador das Administrações Regionais, vinculado diretamente ao gabinete do prefeito. Era responsável pela supervisão das Administrações Regionais. No ano seguinte, 1966, foram criadas várias Secretarias: a de Serviços Municipais era responsável pela manutenção dos serviços públicos, principalmente em seus aspectos técnicos e pela limpeza urbana, controle de parques, jardins, cemitérios e transportes internos da prefeitura; a de Bem-Estar Social – a partir da transformação da Divisão de Serviço Social –; e a de Turismo e Fomento.

Durante a administração Ferraz (1971-1973), as Administrações Regionais foram consolidadas como órgãos municipais descentralizados, responsáveis pelo atendimento rotineiro das reivindicações da população local. Isso se realizava dentro dos limites orçamentários, fato que o discurso deste prefeito tão bem apontava. Com essa ação, Ferraz aproximava-as de uma estrutura organizacional de subprefeitura, tal como a de Santo Amaro. Assim como na administração Faria Lima, na administração Ferraz o impulso à consolidação das Administrações Regionais veio acompanhado de uma acentuação na dimensão de planejamento dos órgãos centrais da prefeitura. Estes deram especial atenção à constituição do Plano de Desenvolvimento Integrado da Cidade (PPDI). Ainda na administração Ferraz (1971-1973) foi criada a Empresa Municipal de Urbanização (Emurb), pela Lei 7670 de 1971. Esta se tornou importante braço operacional, responsável por muitas das obras de grande porte que proliferaram na cidade neste período. Segundo Eduardo Marques, em seu livro *Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo*, a conveniência do uso desta empresa pública deve-se à sua maior agilidade administrativa. Isto por que ela era principalmente uma gestora de recursos repassados por secretarias e de empreiteiras contratadas para executar as obras. Além disso, havia sua pouca transparência, uma vez que seu orçamento não precisava ser aprovado na Câmara Municipal²²¹. Na administração Setúbal (1975-1979), a Coordenação das Administrações Regionais foi elevada à condição de Secretaria das Administrações Regionais. A Secretaria de Serviços Municipais e a Secretaria de Obras foram respectivamente transformadas na Secretaria de Serviços e Obras e na Secretaria de Vias Públicas.

²²¹ O Decreto 11.963 de 1975 a vinculou ao gabinete do prefeito.

Durante este período houve uma expansão dos serviços sociais oferecidos na área da Saúde. Faria Lima (1965-1969) inaugurou dois hospitais (São Miguel e Tatuapé) e começou as obras do Hospital-Maternidade-Escola Vila Nova Cachoeirinha. Este foi inaugurado na administração Ferraz (1971-1973). Também construiu 14 novos postos de saúde. Além de inaugurar o Vila Nova Cachoeirinha, a administração Ferraz também transformou o Hospital do Servidor Municipal em autarquia. Ainda iniciou os estudos do Hospital de Pirituba. Na administração Setúbal (1975-1979) foram construídos mais sete postos de saúde e iniciou-se a reforma do Hospital Infantil Menino Jesus. Ocorreu também a construção do Hospital Jabaquara. Na administração seguinte, a de Reynaldo de Barros (1979-1982), foram construídos mais dez postos de saúde.

O mesmo processo de ampliação e expansão dos serviços também ocorreu na área da educação. Faria Lima (1965-1969) já havia estendido o ensino municipal para a quinta e sexta séries. As administrações deste período mais relevantes para a área foram as de Setúbal (1975-1979) e Reynaldo de Barros (1979-1982). Durante a primeira, foram construídas quinze novas escolas e o período noturno foi instituído em outras 192. Os Parques Infantis foram transformados em Escolas Infantis e integrados à rede municipal de ensino. Foram construídas ainda outras vinte novas escolas infantis. Na administração Reynaldo de Barros, foram construídas mais 26 outras escolas infantis, chegando seu total nesta administração a 176.

3.2.3 – As Políticas Habitacionais Paulistas

Passemos agora à exposição da política habitacional em nível municipal neste período, 1964-1982. No final da próxima seção, abordar-se-á a produção habitacional. Aqui, se começa por apontar a complexidade da política habitacional municipal neste período. Apresenta-se a operacionalização da tradicional política habitacional paulistana, através da *remoção assistida individualizada*. Analisa-se a criação do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps) e algumas das possibilidades abertas por ele.

A política habitacional neste período é um tema complexo. Isso por que ela era resultante da interação de duas dinâmicas de desenvolvimento de políticas habitacionais. Uma decorria da centralização das políticas e da produção habitacionais na esfera federal e das peculiaridades da operacionalização do sistema resultante, BNH-FGTS via Cohab-SP, no município de São Paulo. A outra dinâmica decorria do desenvolvimento daquela política de remoção de núcleos habitacionais populares tidas por indesejáveis, que se apontou como

sendo a *tradicional política habitacional paulistana*. Como se viu ao final da exposição do período anterior, 1946-1964, podia-se esperar que estas duas dinâmicas se coordenassem, servindo a primeira como solução para os problemas da segunda. Ou seja, a produção habitacional da Cohab-SP, em áreas periféricas, absorveria as famílias desalojadas pelas remoções. Entretanto, como seria de imaginar, tendo em vista o exposto nas seções 122 e 222, estas famílias não tinham renda suficiente para serem atendidas pelos programas de então do BNH. Este desencontro teve repercussões, sobretudo, na área de assistência social. Levou a um questionamento da operacionalização da *tradicional política habitacional paulistana*. Este abriu um campo de possibilidades, em que, surgiu uma *nova política habitacional paulistana*, centrada na fixação dos núcleos habitacionais populares. Inicialmente acompanha-se este processo de desenvolvimento, para, em seguida, exporem-se as peculiaridades da operacionalização do subsistema BNH-FGTS no município. Tem-se assim, quadro mais amplo da política habitacional municipal, em São Paulo, no período.

Ao final da exposição do período anterior, 1946-1964, havíamos comentado que a atuação na área habitacional pelo poder municipal de São Paulo iniciara-se no interior da área de atuação da assistência social, junto às operações de remoção de núcleos habitacionais populares tidos como indesejáveis. Num primeiro momento, essas ações centravam-se nos cortiços, vistos como focos de doenças e degeneração social. No segundo momento a atenção dirigiu-se às favelas, vistas então como obstáculos ao desenvolvimento da cidade.

Retome-se agora o fio da assistência social, que ele nos conduzirá aos processos que levaram à constituição da *nova política habitacional paulistana* que mencionamos. Assim como as demais áreas de atuação do poder municipal, a área da assistência social também passou por um processo de ampliação dos serviços. Faria Lima (1965-1969) ampliou seu escopo de atuação, através da introdução do serviço público de creches. Em primeiro momento, estabeleceu convênios com doze creches particulares, para que atendessem a demanda pública. Posteriormente construiu treze creches públicas. Na administração Reynaldo de Barros (1979-1982), esta rede foi ampliada, chegando a um total de 102 creches municipais. Esta rede de creches municipais era coordenada pela Secretaria do Bem-Estar-Social (SEBES), criada em 1966 durante a administração Faria Lima. Pela transformação da Divisão de Serviço Social da Prefeitura em secretaria. Na administração seguinte (Maluf 1969-1971), esta secretaria foi mantida, mas teve seu orçamento significativamente reduzido. Na administração de Ferraz (1971-1973), a SEBES passou a atuar junto aos programas habitacionais realizados pela Cohab-SP. Até aquele momento, estes programas não vinham conseguindo atender a população de baixa renda. Isto inviabilizava a periferização através de

conjuntos habitacionais. Ela seria assim o complemento das ações da política de remoção. Entretanto, como as famílias desalojadas não possuíam renda suficiente para serem atendidas pelos programas habitacionais de então da Cohab-SP, o atendimento delas tinha de ser realizado pela SEBES. Isto era feito através de soluções individuais, viabilizadas por recursos orçamentários da área de assistência, com todos os limites desta solução. Aqui nomearemos esta solução, que operacionalizou a *tradicional política habitacional paulista* até o final dos anos setenta, de *remoção assistida individualizada*. Rosseto, num dos cadernos do *Observatório dos Direitos do Cidadão*, aponta como se dava este atendimento:

“O atendimento era feito por meio de auxílio individual a Fundo perdido, utilizando-se, para isso, de um determinado recurso do orçamento municipal. Para cada auxílio, era estabelecido um valor-teto de atendimento e eram oferecidas cinco soluções correspondentes a esse valor: aluguel de casa ou quarto durante alguns meses, viagem de retorno ao local de origem para aqueles que se encontravam desambientados, reconstrução de casa de madeira em outra área, empréstimo para prestação inicial de terreno e financiamento de material para a construção de cômodo ou casa. Em outras situações, um valor em dinheiro era repassado às mãos dos moradores para que eles saíssem do local em que moravam. O objetivo dessas ações era o desfavelamento de certas áreas da cidade com a remoção de pessoas das áreas de interesse da Prefeitura para loteamentos de periferia, para outras favelas, consideradas adensáveis, ou, mais tarde, no início dos anos 70, para áreas públicas em que se construíam espécies de galpões, as Vilas de Habitação Provisória (VHP). Muitas favelas existentes ainda hoje foram frutos dessa política de remoção e tiveram sua origem com a construção de alojamentos pela Prefeitura, como Heliópolis (zona Sudeste), Iporanga (zona Sul), Vergueirinho em São Mateus (zona Leste). As remoções eram feitas repassando-se recursos diretamente a cada pessoa atendida, mas, dependendo da solução escolhida, nem sempre era um expediente muito ágil.”²²²

Tal como a autora também aponta, com base em pesquisa bibliográfica e entrevistas, ao longo de 1964-1982 desenvolveu-se entre os técnicos que atuavam nesta política, sobretudo entre os assistentes sociais, o consenso de que era necessário *“superar o atendimento individual voltado à remoção de famílias. Devia-se partir para respostas coletivas que abrangessem, por exemplo, uma favela inteira”²²³*. Entretanto, esta visão não era compartilhada pela administração Setúbal (1975-1979). Ela já havia rebaixado o status da área de assistência social de secretaria para coordenadoria subordinada à Secretaria das

²²² ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003, p.25

²²³ *Idem*, p.29

Administrações Regionais, a Coordenadoria do Bem-Estar Social (COBES)²²⁴. E, em Junho de 1978, editara o Decreto 15.086, que apontava a existência de favelas como uma consequência da falta de fiscalização das áreas públicas municipais vazias. Para resolver esta situação, determinava que os fiscais das administrações regionais, acompanhados dos assistentes sociais da COBES e da força policial, removessem as favelas localizadas em áreas públicas municipais.

A reação ao decreto foi forte, principalmente entre os assistentes sociais. A Associação Profissional das Assistentes Sociais, cuja presidente era Luíza Erundina, empreendeu à época uma campanha contra o decreto²²⁵. Entrementes, outros setores também se manifestaram contrariamente ao decreto. Ao longo da década de 1970, haviam-se desenvolvido, com base nas Comunidades Eclesiais de Base, movimentos de moradores de loteamentos clandestinos e de favelas. Eles vinham realizando manifestações, e sentiram-se ameaçados pelo decreto²²⁶. A Igreja Católica que apoiava estes movimentos também passou a pressionar o prefeito²²⁷. Aponta-se a criação do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps), em Abril de 1979 pela Lei 8.906, como uma resposta a esta reação civil²²⁸.

O Fundo foi vinculado à Supervisão de Atendimento Habitação Subnormal (SATHS), que tinha cinco unidades regionais de atendimento: centro, norte, sul, leste e sudeste. Era vinculada à COBES, e posteriormente à FABES. O fundo tinha como diretrizes programáticas: (a) a fixação da população e não mais a remoção, que ficaria restrita aos casos

²²⁴ Durante a curta administração de Curiati (1982-1983), a área de assistência social voltou a ter o status de secretaria, com a transformação da Coordenadoria do Bem-Estar Social em Secretaria da Família e do Bem-Estar Social (FABES), pelo Decreto 18.029 de Junho de 1982.

²²⁵ BUENO, Laura M. de M. *Projeto e favela*. Tese de Doutorado. FAUUSP, 2000 p.61

²²⁶ “Em maio de 1979, reuniram-se os representantes de 11 favelas e se abriu a perspectiva de se realizar um Congresso dos Favelados da Grande São Paulo. Três meses mais tarde se constituiu o Movimento das Favelas de São Paulo, numa reunião da qual participaram 2.000 mil pessoas, representando 70 favelas da região de Santo Amaro. Suas reivindicações principais são moradia, água e luz. No mês seguinte, cerca de 1.000 favelados foram à Prefeitura e exigiram se avistar com o alcaide para apresentar estas exigências. Em ‘clima de guerra’, o prefeito se recusou a recebê-los e um secretário prometeu um plano para distribuição de água e luz” SINGER, Paul. “Movimentos de bairro”. In SINGER, Paul e BRANT, Vinícius Caldeira (orgs). *São Paulo: o povo em movimento*. Editora Vozes Ltda. Em Co-edição com CEBRAP, Petrópolis, 1981, p.103.

²²⁷ “A movimentação começou em fins de 1976, ao redor de quatro loteamentos clandestinos. Ela foi promovida pelas Comunidades de Base, com apoio da Comissão Pastoral da Periferia de Santo Amaro, que convocou advogados dos Centros Acadêmicos 11 de Agosto (da Universidade de São Paulo) e 22 de Agosto (da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo) para orientar os moradores. (...) A luta contra os loteamentos clandestinos tem se difundido rapidamente em São Paulo. Em começos de 1978, moradores de numerosos loteamentos já estavam mobilizados, reunindo-se seus representantes uma vez por mês na Capela do Socorro, que centraliza o movimento na Zona Sul da Cidade (...) O movimento se estendeu depois à Zona Leste” *Idem*, p.94-95.

²²⁸ Ver: SÃO PAULO (SP). Prefeitura. *O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade, 1554-1992*. Cortez, São Paulo, 1992; e ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003.

de risco de vida, emergência e obras públicas; (b) o desenvolvimento de uma política de subsídios; e (c) o atendimento coletivo, reduzindo o atendimento individual a situações emergenciais. Estas diretrizes do Fundo carregaram a ambigüidade da situação de sua criação para o seu ordenamento institucional. Esta ambigüidade está expressa na exceção da regra afirmada pela diretriz “a”, “a remoção fica restrita aos casos de risco de vida, emergência e *obras públicas*”. Ora, se naquele momento e naquele período, havia algo que não era exceção, mas sim regra para a ação habitacional do poder municipal, era a remoção de núcleos habitacionais populares indesejados. Devido à existência de grandes obras públicas. Esta era a política habitacional municipal esperada, ou seja, a *tradicional política habitacional paulistana*. Que, como vimos na seção 311, vinha se constituindo desde a proclamação da República.

Até este momento, independentemente do discurso, todas as administrações municipais haviam priorizado a realização de grandes obras. A ação habitacional orientada por dinâmicas municipais, ou seja, a produção daquela *tradicional política habitacional paulistana*, se dava em função destas grandes obras. Assim sendo, o Funaps tendo em suas diretrizes aquela exceção, abria de fato a possibilidade deste Fundo vir a ser a institucionalização e operacionalização da segunda parte da política municipal de remoção de favelas. Seria a periferização através dos conjuntos habitacionais construídos pela Cohab-SP que realizaria aquela coordenação tão esperada. Isto por que através dela os recursos do Fundo podiam ser utilizados para subsidiar o acesso das famílias de mais baixa renda aos programas da Cohab²²⁹. Se a administração municipal mantivesse aquelas prioridades que vinha sustentando ao longo deste período, a afirmação da “fixação da população”, da diretriz “a” do Fundo, seria letra morta. Ou melhor, um falso novo que consolidava o tradicional. Entretanto, como vimos pouco acima, o novo prefeito, Reynaldo de Barros (1979-1982), se via em ambiente político estruturado em grande medida pelo retorno às eleições. Com a mudança de prioridades da administração municipal decorrentes desta visão, o Funaps de fato possibilitou o surgimento de uma *nova política habitacional paulistana*.

Esta *nova política habitacional municipal* se esboçou na administração Reynaldo de Barros (1979-1982). Ela distinguia-se profundamente da anterior por estar centrada na idéia

²²⁹ “A lei que havia instituído o Funaps era muito clara em relação a dois aspectos fundamentais: a demanda a ser atendida era constituída pela população residente no Município que ganhava até 4 salários mínimos regionais e morava em habitação considerada subnormal e os recursos poderiam ser aplicados a Fundo perdido. Ainda nos critérios de atendimento, considerava-se que, se a família tivesse mais de 4 membros, o teto poderia ser acrescido de ½ salário mínimo para cada pessoa excedente” ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003, p.30.

de fixar os núcleos populares nos locais onde estavam. Isso se daria através da promoção de melhorias urbanas e habitacionais. Abiko, ao resumir as políticas de habitação desenvolvidas na cidade de São Paulo voltadas para as favelas, aponta que de 1967 a 1975 “a *Cohab-SP, SEBES e Cobes* priorizaram a remoção de favelas através da venda de unidades em conjuntos habitacionais, construção em terreno próprio, alojamento provisório ou retorno ao local de origem”²³⁰. De 1975 a 1979 houve uma “*transferência das competências na área habitacional da Sebes para Cohab-SP com predominância na remoção de favelas*”²³¹. Segundo ele, apenas de 1979 a 1983 foram desenvolvidos programas de melhoria em favelas pela Cohab-SP e pela Emurb,. Isto ocorreu através dos já citados *programas pró* Pró-Luz, Pró-Água, Pró-periferia, Promorar, Pró-favela. Estes programas “Pró”, que caracterizaram a administração Reynaldo de Barros (1979-1982), apesar de sua baixa qualidade, alinhavam-se à proposta de fixação da população. Eles chegaram inclusive a receber recursos advindos do Funaps.

A utilização da Emurb expressou as dificuldades que a *nova política habitacional* encontrava em sua implementação. O Funaps fora vinculado à Supervisão de Atendimento Habitação Subnormal (SATHS)²³². Esta possuía baixa capacidade operacional para realizar obras de maior vulto. Era um órgão que havia se desenvolvido operacionalizando pequenas soluções individuais típicas da *remoção assistida individualizada*. Para contornar esta dificuldade, na administração Reynaldo de Barros (1979-1982) os recursos do Fundo foram utilizados para contratar a Empresa Municipal de Urbanização (Emurb), habituada a gerenciar as grandes obras da cidade, para que ela executasse as primeiras obras em favelas. Outra solução para os problemas de realização das obras por parte da SATHS, muito utilizada tanto nesta administração, quanto na seguinte (Mário Covas 1983-1985), foi a compra de unidades habitacionais construídas pela Cohab. Ou ainda, o subsidiar de famílias para que elas pudessem participar dos programas do BNH. Entretanto, mesmo nestas operações destas administrações, o foco não era a remoção dos núcleos habitacionais populares para conjuntos habitacionais. Era sim as melhorias dos padrões de habitabilidade possibilitados pelo desadensamento do núcleo habitacional original. Exemplos resultantes desta política, foram os Promorar de Vila Maria (1981) e de Vila Nova Cachoeirinha (1982/83).

²³⁰ ABIKO, Alex Kenia, Introdução à gestão habitacional, 1995, EPUSP, São Paulo. p.14

²³¹ *Idem*

²³² “No primeiro documento após a aprovação do Funaps, a Coordenadoria de Bem-estar Social (Cobes) colocava-o como instrumento central para viabilizar a política municipal de moradia.” ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003, p.32. O documento a que se refere é: SÃO PAULO (SP). Coordenadoria do Bem-estar Social. Assessoria e Coordenação Técnica de Programas. Equipe de programação. Área de habitação. Política de Atendimento habitacional, 1980. (mimeo).

3.2.4 – Política e Produção Habitacional Municipal no Período

Esta seção conclui a análise da política habitacional municipal de São Paulo no período. Ela analisa a operacionalização do subsistema BNH-FGTS no município de São Paulo. Indica o grau de determinação das dinâmicas federais nesta produção e algumas relações desta produção com o processo de formação da *nova política habitacional paulistana*. Por fim, caracteriza rapidamente a produção habitacional da Cohab-SP, quanto ao tipo de unidade produzida, a distribuição dos recursos utilizados entre as diversas faixas de renda e a localização dos conjuntos.

O surgimento daquela política habitacional, alternativa à remoção, foi uma das características mais importantes da política habitacional municipal, neste período (1964-1982). Entretanto, não foi o que a caracterizou. Como se viu, a política habitacional paulistana alternativa só se esboçou ao final do período. A política habitacional, orientada por dinâmicas municipais, que predominou no período, foi aquela tradicional. Que era realizada através da remoção assistida individualizada. Entretanto, nem mesmo esta caracterizou a política habitacional municipal neste período. Isto por que estas duas políticas habitacionais paulistanas concorrentes orientavam o gasto de uma parcela marginal do total de recursos utilizados através do poder público municipal na área da habitação. A parcela mais significativa destes recursos eram operacionalizados pela Cohab-SP. E tinham sua utilização orientada por dinâmicas que ocorriam em órgãos federais do subsistema da promoção pública do SFH, o BNH-FGTS.

Esta produção habitacional realizada, inscrita na cidade pela atuação da administração indireta municipal, a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP), era orientada, à época, por dinâmicas federais. Contudo, conformou de fato a política habitacional municipal do período, em São Paulo, independentemente das políticas habitacionais paulistanas que se desenvolviam na administração direta do poder público paulistano na área da assistência social. Ela era uma política habitacional municipal reflexo da produção habitacional realizada, uma projeção da política habitacional federal no nível municipal. Ocorria mediatizada pelas especificidades da operacionalização do subsistema BNH-FGTS na cidade. E estava centrada não na remoção ou fixação da população, mas na construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas da cidade. Esta caracterizou a atuação habitacional do Estado no período.

O primeiro passo para a operacionalização deste subsistema no município de São Paulo foi dado na administração Faria Lima. Ocorreu através da transformação da

Superintendência Municipal da Habitação²³³ em uma empresa, a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP), pela Lei 6738 de 1965. O Decreto 9430, de 1971, a vinculou à Secretaria de Obras. Posteriormente, em 1975, o Decreto 11.963 a vinculava diretamente ao gabinete do prefeito. Em 1973, a Lei 7941, referendava o convênio celebrado entre a Cohab-SP e o BNH. Neste mesmo ano, foi aprovada a Lei 7473. Ela autorizou o Executivo municipal a conceder avais e garantias aos financiamentos contratados pela Cohab-SP. A Lei 8200, do ano seguinte, especificou que a autorização quanto aos avais e garantias, referia-se aos contratos firmados com o BNH. Nos anos de 1975, 1977, 1978, 1980 foram aprovadas diversas leis no mesmo sentido²³⁴. Apenas em 1980 surgiram leis que autorizavam o Executivo a atuar junto a outros agentes. Estes, ainda, dentro do escopo do SFH²³⁵.

A produção habitacional da Cohab-SP teve uma variação muito similar à da produção habitacional do BNH como um todo. Abaixo, no

Gráfico 6 “Empréstimos do BNH e total de Unidades Habitacionais entregues por Cecap e Cohab-SP de 1967 a 1985”, temos a curva que representa o total anual de empréstimos realizados pelo BNH no país inteiro, de 1967 a 1985. Está sobreposta, pela curva que representa o total anual de unidades habitacionais entregues pela Cohab-SP no município de São Paulo.

²³³ Esta como vimos havia sido criada no final da gestão Prestes Maia.

²³⁴ Leis número: 8349/75, 8549/77, 8733/78, 8959/79, 9092/80.

²³⁵ Leis número: 9109, 9187 e 9201, todas de 1980.

Gráfico 6 “Empréstimos do BNH e total de Unidades Habitacionais entregues por Cecap e Cohab-SP de 1967 a 1985”

Fontes 4 (BNH) SACHS, Céline. *São Paulo: políticas públicas e habitação popular*. EDUSP, São Paulo, 1999, p.147; (Cecap) “Unidades Habitacionais Entregues – Gestão de Governo”, (Cohab-SP) sites: http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/cohab/conjuntos_habitacionais/0001 e http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/cohab/organizacao/0003.

Desconsiderando-se assim, a diferença de escala das duas produções, o comportamento de ambas apresenta uma variação muito próxima. Isso expressa o grau de centralidade das dinâmicas federais na produção habitacional municipal, em São Paulo, no período. Em ambas as curvas temos dois momentos. O primeiro inicia-se num aumento da produção, de 1967 a 1969. Em 1969, há um ponto de inflexão ao qual se segue uma tendência de baixa que termina em 1974. Há uma leve recuperação em 1972. A partir de 1974, temos o segundo momento, que se inicia com um acentuado crescimento da produção. Tem seu pico em 1978, passando, daí até 1982, no mesmo patamar de produção, com certa instabilidade. A partir de 1982, há uma queda acentuada do patamar de produção, que se encerra com o fim do BNH em 1986. Apenas em 1972, na administração Ferraz (1971-1973), e, em 1980, na administração Reynaldo de Barros (1979-1982), é que a tendência da produção municipal se descolou da nacional. Talvez por serem ambos os prefeitos que não se alinharam plenamente à coalizão militar que governava, em cada momento.

O fato da produção dos programas habitacionais e daí também a política habitacional resultante, da Cohab-SP, serem orientadas por dinâmicas federais, estando assim, alheias aos

embates e questões das políticas habitacionais paulistanas, não impediu que tivessem papel significativo nos desenvolvimentos daquelas políticas paulistanas. Especialmente no que se refere à consolidação da política habitacional paulistana alternativa, aquela nova, centrada na fixação da população. Como vimos no item 122, o BNH, ao longo deste período, desenvolveu um conjunto de novos programas habitacionais, denominados na bibliografia de *programas alternativos*. O PROFILURB, o PROMORAR e o João de Barro, destinados a atender a população de mais baixa renda. Esta era excluída dos principais programas habitacionais.

Os dois primeiros tiveram presença significativa na produção da Cohab-SP no período. O mais importante no desenvolvimento da política habitacional paulistana foi o segundo, PROMORAR. Este era um programa de tramas saneadas, com núcleo habitacional. Ele buscava manter a população no seu local de residência. Apoiado em São Paulo, por recursos do Funaps, que eram mais flexíveis que os seus quanto a tipo de uso permitido, este programa federal permitiu a realização de ações de urbanização em favelas. Ele efetivamente fixava a população na área em que residia, dando assim, concretude à proposta da *nova política habitacional paulistana*, que surgia. Sachs²³⁶, em seu livro *São Paulo Políticas Públicas e Habitação Popular*, mostra como o PROMORAR foi fundamental nesta mudança da política (de remoção para a de fixação da população) através da urbanização²³⁷. Ela chega, inclusive, a apontar o que ela vê como uma versão *paulista do PROMORAR*.

“A prefeitura de São Paulo manifestou seu interesse pelo Promorar logo após o lançamento desse programa em nível federal. Desde dezembro de 1979, onze favelas situadas na periferia da cidade foram escolhidas para beneficiar do novo programa.

“O Promorar paulista consistia no fornecimento de lotes de 75m² (5x15) providos de infra-estruturas e de habitações evolutivas com um tamanho inicial de 25m² (cômodo de habitação, ducha e sanitário) podendo aumentar em dois níveis, chegando a atingir 100m² de superfície habitável. Para estimular a criação de empregos locais, uma parte da casa (até 20m²) poderia ser usada para atividades comerciais e de serviços, com a condição de respeitar certas normas de higiene e de proteção do meio ambiente (...)

“O Promorar previa não só o fornecimento de habitações evolutivas como também o de equipamentos públicos (creches, escola primária, centro comunitário, terreno de esporte) e de infra-estruturas (drenagem das águas pluviais, escadas de concreto para terrenos inclinados, calçadas cimentadas, eletricidade, água e saneamento básico). Contudo, a penúria de recursos impôs

²³⁶ SACHS, Céline. *São Paulo: políticas públicas e habitação popular*. EDUSP, São Paulo, 1999.

²³⁷ Foi através do Promorar Paulista que se realizou o Mutirão Vila Nova Cachoeirinha, que teve papel significativo na constituição do movimento de moradia em São Paulo.

*restrições que, entretanto, traduziam-se por economias excessivas na qualidade da construção*²³⁸

Nos programas alternativos do BNH, no município de São Paulo, as atividades fundamentais à produção de unidades habitacionais eram distribuídas da seguinte forma: à Cohab-SP cabia o gerenciamento do projeto, a execução da obra, e o detalhamento do projeto financeiro (seguindo as orientações do BNH). Posteriormente, com a crise que atingiu o sistema, a Cohab-SP passou a participar também do financiamento. Ocorreu através dos custos do terreno, da infra-estrutura, dos equipamentos coletivos, da mão-de-obra e das ferramentas utilizadas. Neste momento, ela agia como mutuária do BNH e mutuante das famílias atendidas. Tinha assim, o duplo papel de agente promotor e agente financeiro. À Emurb cabia a execução do projeto básico de urbanismo, o desenho do projeto de arquitetura, a organização da documentação exigida pelo BNH, na solicitação dos financiamentos, e gestão predial. À secretaria municipal da área de assistência social, primeiro a SEBES, depois COBES, e por final FABES, cabia formalmente a escolha das favelas a serem atendidas. Cabia-lhe a organização da população, o seu cadastramento, a elaboração das informações sociais necessárias à documentação solicitada pelo BNH, e *“a realocação das famílias e a sua integração na nova comunidade”*²³⁹. À SEHAB, o último órgão a se envolver na operacionalização deste subsistema na cidade, cabia o acompanhamento geral da obra. Por fim, aos mutuários – as famílias atendidas – cabia o pagamento do material de construção, das taxas de administração do BNH, dos custos administrativos e financeiros de obra (CAFO), e os eventuais custos de projeto e financeiros²⁴⁰. Como se pode ver, o poder público aqui cumpria todas as atividades do agente financeiro e promotor, e parte das do agente instrumental.

Contudo, apesar de importantes, estes programas alternativos do BNH foram responsáveis por uma pequena parcela das unidades habitacionais produzidas neste período pela Cohab-SP, na cidade de São Paulo e em alguns municípios do seu entorno. Na

Tabela 9 “Unidades Habitacionais por Tipo Cohab-SP 1966-1982”, abaixo, temos a distribuição das unidades habitacionais produzidas pela Cohab-SP neste período, por tipo de unidade produzida.

²³⁸ SACHS, Céline. *São Paulo: políticas públicas e habitação popular*. EDUSP, São Paulo, 1999, p.169-170

²³⁹ *Idem*, p.170

²⁴⁰ ROYER, Luciana de Oliveira (2002), *Política Habitacional no Estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo CDHU*, Mestrado FAU 2002, São Paulo.

Tabela 9 “Unidades Habitacionais por Tipo Cohab-SP 1966-1982”

UNIDADES HABITACIONAIS POR TIPO COHAB-SP 1966-1982		
Tipo	total uh	% do total
apartamentos Renda Média	646	0,89
Apartamentos	55.186	76,45
casas/embriões	12.701	17,59
casas/embriões em mutirão	1.072	1,49
lotes urbanizados	2.582	3,58
Total	72.187	100

Fontes 11 sites: http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/cohab/conjuntos_habitacionais/0001 e http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/cohab/organizacao/0003

Infelizmente não se dispunha de dados que identificassem a produção de unidades habitacionais por programa. Porém, pelo tipo de unidade produzida pode-se inferir qual, ou quais, foram os programas utilizados. Os programas convencionais do BNH, “apartamentos Renda Média” e “apartamentos”, foram responsáveis por mais de três quartos do total de unidades habitacionais produzidas. Estas unidades são mais caras. Logo pode-se inferir que na cidade de São Paulo, no que se refere à utilização dos recursos disponíveis, a produção realizada não atendeu prioritariamente a população de mais baixa renda. Utilizou grande parte dos recursos, com certeza mais de 75% com outros extratos populacionais. Agiu da mesma forma que o SFH como um todo. A produção neste período se caracteriza por ser intermitente, se tornando mais estável apenas a partir de 1980. Anualizando a produção total do período, chega-se a uma média de 4.246 unidades habitacionais produzidas por ano. Abaixo temos a distribuição das unidades produzidas por região, ou cidade:

Tabela 10 “Unidades Habitacionais por Região Cohab-SP 1966-1982”

UNIDADES HABITACIONAIS POR REGIÃO COHAB-SP 1966-1982		
Região	total uh	% do total
Carapicuíba	14.360	19,89
Guarulhos	476	0,66
Zona Leste	46.610	64,57
Zona Norte	5.305	7,35
Zona Oeste	1.584	2,19
Zona Sul	3.852	5,34
Total	72.187	100

Fontes 12 sites: http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/cohab/conjuntos_habitacionais/0001 e http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/cohab/organizacao/0003

Como pode-se ver, as unidades habitacionais se concentram principalmente na Zona Leste de São Paulo, sobretudo em Itaquera, e em Carapicuíba, este um município da Região

Metropolitana de São Paulo que fica a oeste da capital. Portanto, em áreas periféricas da cidade. Localização esta, muito útil à especulação imobiliária, sintonizada com o padrão periférico de crescimento que alimenta a segregação urbana, e custosa à vida das famílias atendidas – ou melhor – beneficiadas pela ação estatal.

Assim, a política habitacional municipal em São Paulo neste período foi contruir grandes conjuntos habitacionais na periferia. A Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sehab), foi criada em 1977, na administração Setúbal. Através do Decreto 14.451. Este também vinculou a ela a Cohab e a Emurb à SEHAB.

3.3 – O canto do cisne 1983-1988

Nas eleições para o governo estadual de 1982, Reynaldo de Barros, que havia deixado a prefeitura de São Paulo para concorrer à eleição para governador, foi derrotado por Franco Montoro, do Partido do Movimento Democrático (PMDB). Tal como em 1945, o retorno das eleições do Executivo estadual não foi concomitante ao retorno das eleições do Executivo paulistano. À época, o senador Mauro Benevides, em nome da oposição, havia entrado com um projeto de emenda constitucional. Esta estenderia a abertura eleitoral para Executivo municipal das capitais. Neste contexto, o governador paulista eleito, Franco Montoro, não considerou adequado nomear o prefeito da capital paulista.

Com o cargo vago, constitucionalmente quem assumiu foi Altino Lima (1983), também do PMDB, presidente da Câmara Municipal paulistana. Em seu discurso de posse, Altino Lima, deixou claro que pretendia ser confirmado no cargo, e de fato fez uma administração neste sentido. No primeiro mês dela assinou um decreto estabelecendo um plano de governo para o período 1983-1987. Nele propunha a priorização das questões sociais, a participação popular, e a descentralização administrativa, com o atendimento das demandas da população através dos vereadores, e de outros representantes políticos, com organizações da sociedade civil. Atuava dentro dos limites orçamentários do poder municipal, na época, já amplamente propalados. Apesar de curtíssima, sua administração foi importante. Logo que assumiu ele nomeou um secretariado baseado em ampla articulação política. Ele acomodou bem muitos setores do PMDB paulistano. Quando em Abril o governador, vendo que a emenda constitucional de Benevides não seria aprovada, nomeou prefeito paulistano a Mário Covas (1983-1985), então deputado federal do PMDB, aqueles setores ofereceram

resistência, organizando no Legislativo municipal, em torno de Altino Lima, uma oposição do próprio PMDB ao prefeito.

Neste contexto, Mário Covas, ao assumir o cargo de prefeito, não teve condições de montar seu próprio secretariado. Para isso teria que demitir o secretariado já tão bem montado, por Altino Lima, pouco antes. Sua administração teve como discurso a necessidade de aproximar o centro rico e a periferia pobre, apontando como problemas centrais da cidade, o crescimento a custos crescentes, o desemprego e a concentração de receitas no nível federal de governo. Ele preconizava a austeridade fiscal, a otimização de recursos, a transparência, o envolvimento comunitário, e o respeito aos compromissos assumidos. Sua administração de fato direcionou os recursos de investimento para os bairros periféricos. Durante ela, as regiões centrais receberam apenas obras de manutenção, e o investimento foi direcionado para os bairros periféricos²⁴¹. Nesses bairros foram realizadas obras de controle de enchentes. Foram construídas 74 novas escolas municipais. Foram concluídas 70 creches iniciadas por Reynaldo de Barros, e construídas mais 27. Concluiu-se a reforma do Hospital do Tatuapé, e a construção do Hospital Itaquera. Iniciou-se a construção do Hospital Campo Limpo.

Na área da habitação, a administração Covas aprofundou a mudança de perspectiva iniciada na administração Reynaldo de Barros. Durante sua administração, o que se denomina de *nova política habitacional paulistana* se consolidou como uma alternativa. Diversas mudanças ocorridas na realização da produção habitacional, orientada por dinâmicas municipais, levaram a isto. Apesar do Fundo ainda subsidiar o ingresso de famílias de baixa renda, nos programas da Cohab-SP, seus recursos passaram a ser utilizados principalmente na produção habitacional e no financiamento de programas habitacionais desenvolvidos e implementados pela própria administração direta,

“Foram testadas várias metodologias de intervenção, especialmente em relação à provisão de moradias, (...)

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

²⁴¹ SÃO PAULO (SP). Prefeitura. *O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade, 1554-1992*. Cortez, São Paulo, 1992, p.122.

“Além dos projetos habitacionais piloto, outra ação importante foi a aquisição de 44 áreas em dois anos (1984 – 1985) quase todas já loteadas, visando garantir a terra como elemento essencial para o programa de provisão de moradias e, ao mesmo tempo, que estas estivessem localizadas em áreas onde se encontrava a demanda e estavam ocorrendo as maiores invasões organizadas de terra.

“As obras em favelas, por sua vez, por serem em sua maioria em terrenos municipais, continuaram a ser feitas com investimentos a Fundo perdido, com recursos especificamente destinados para tal, a chamada dotação Pró-favela, fora do Funaps.”²⁴²

Assim, por iniciar uma produção habitacional em que todas as atividades do agente promotor e do agente financeiro eram realizadas pela administração direta municipal, a administração Covas acabou por desenvolver o primeiro sistema de financiamento e institucionalizar a primeira política de subsídio desta produção municipal. Este sistema de financiamento se desenvolveu a partir das experiências piloto das diversas formas de produção habitacional experimentadas, agrupadas por tipo de produto resultante da operação: (a) lote urbanizado; (b) lote urbanizado e embrião²⁴³; ou (c) embrião. A cada tipo de produto correspondia um determinado valor-teto de financiamento. Uma nota promissória no valor determinado, resgatável ao final das prestações, era assinada pela família beneficiária, e servia de garantia. As prestações mensais eram calculadas levando-se em conta uma faixa de comprometimento da renda familiar entre 10% e 20%. Assim este sistema previa o retorno de parte dos recursos investidos. Contudo, manteve-se altamente subsidiante, de modo a permitir o atendimento da população de baixa renda. Os subsídios dele incidiam em diversos momentos da operação:

“no momento da produção do bem, pois os custos da infra-estrutura não eram computados; no momento do cálculo do contrato, pois neste não incidiam juros, seguro, entre outros custos indiretos; matinha-se apenas à capacidade de pagamento da população; e, ao longo da comercialização, porque o contrato adotado não previa correção monetária das prestações, e o saldo devedor era corrigido a cada 6 meses na proporção de 80% do índice adotado para a correção do salário mínimo”²⁴⁴

Através, dos recursos do Funaps, da manutenção de alguns programas da administração anterior (Reynaldo de Barros 1979-1982), e do desenvolvimento de uma

²⁴² ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003. pp.34-35

²⁴³ Ver seção 2.2.2

²⁴⁴ ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003. p.36

produção habitacional realizada pela administração direta, a *nova política habitacional paulistana* se consolidou. Ela tornou-se uma das políticas habitacionais disponíveis. Assim, até este momento – que ora abordamos – a *exceção esperada* da diretriz “a” do Funaps, discutida anteriormente, não se realizou. O que houve de fato foi a “fixação da população”, nela afirmada. Ou seja, não foi letra morta. Isto, poderia nos induzir à uma interpretação clara do Funaps e de sua criação. Entretanto, tal como se verá, esta consolidação da *nova política habitacional paulistana* estava ainda distante da solução daquela ambigüidade tornada inerente ao Fundo. E expressa em sua primeira diretriz.

Em 1985, foram retomadas as eleições para o Executivo municipal paulistano. Da oposição ao regime militar saíam dois partidos, o PMDB, criado a partir do MDB e que lançou Fernando Henrique Cardoso como candidato a prefeito de São Paulo. E o PT, ligado a sindicatos, a movimentos sociais e religiosos, e a alguns intelectuais de esquerda. Este lançou como candidato Eduardo Suplicy. Apesar de ambos terem votações significativas, respectivamente 34,16% e 19,75%, quem ganhou a eleição foi Jânio Quadros, lançado pelo PTB e já conhecido agregador do voto de direita na cidade, com 37,52% dos votos. À época não havia segundo turno.

Jânio Quadros (1986-1988) fez uma segunda administração municipal que se notabilizou no discurso e na prática por um retorno a um ideário autoritário. Na Câmara Municipal, montou uma maioria situacionista, a partir de uma maioria oposicionista. Fê-lo através da utilização daquele já conhecido mecanismo de punição-premiação, com base na cessão ou não de recursos públicos controlados pelo Executivo municipal. Na administração municipal, dedicou-se a perseguir funcionários da prefeitura que fossem ligados a partidos oposicionistas ou que se envolvessem em greves. Abriu para isso mais de seis mil processos administrativos (citar). Transferiu a vinculação, da Cohab-SP, da Sehab para seu gabinete, pelo Decreto 21.882/86, e da Emurb, da Sehab para a Secretaria de Planejamento (Sempla), através do Decreto 21.918/86. Através desta última, contratou uma série de obras de grande porte, entre elas o túnel que cruza por baixo do Rio Pinheiros, que posteriormente foram objeto de grande polêmica. Criou a Guarda Metropolitana, que era utilizada principalmente para reprimir manifestações, organizações populares e funcionários grevistas, e desalojar favelados. Esta chegou inclusive a assassinar um dos integrantes da UMM na reintegração de posse de um conjunto habitacional na Zona Leste da cidade.

Como seria de se esperar, na área da habitação a administração Jânio também foi um retorno ao ideário autoritário. Este retorno se concretizou através da utilização do Funaps. Ou melhor, da *exceção esperada* que sua primeira diretriz abrisse. Através dela, seus recursos do

Fundo foram utilizados para realizar por completo *a tradicional política habitacional*. Ou seja, a remoção e periferização de núcleos habitacionais populares tidos como indesejados. Entretanto, este retorno àquela política habitacional se deu nas condições estabelecidas pela consolidação da *nova política habitacional paulistana* e pela crise do BNH-FGTS. Esta crise inviabilizava a periferização destes núcleos através de unidades produzidas pela Cohab-SP. Atuava com recursos do subsistema BNH-FGTS e subsidiamento do Funaps. Uma solução, à inoperância do BNH-FGTS, disponível naquele momento, desenvolvida na administração anterior, era a produção habitacional através da administração direta.

Entretanto, a operacionalização desta solução não era fácil pela Administração Jânio. Como viu-se, a *nova política habitacional paulistana* vinha respondendo aos anseios dos técnicos da área da administração direta responsável por esta produção, a FABES. Para contornar este problema, viabilizando assim em parte a solução disponível, a administração Jânio, através do Decreto 21.862 de 1986, transferiu a vinculação do Funaps da Fabes para a Sehab. Neste processo, ele o retirava do órgão onde havia se desenvolvido aquela nova política habitacional, e onde se concentrava a oposição a um retorno à *tradicional política paulistana*. Isto para vinculá-lo a uma secretaria, que à época, tinha sua atuação focada nos aspectos normativos das edificações paulistanas. Na Sehab, especificamente, o Fundo ficou sob responsabilidade da Superintendência de Habitação Popular (Habi). Este setor à época tinha baixa capacidade operacional. Para estruturá-lo, Jânio utilizou os recursos do Funaps na compra de bens e contratação de mão-de-obra²⁴⁵.

O retorno à *tradicional política* nas condições deste momento, operado pela administração Jânio, se completou com o estabelecimento de um mecanismo de ampliação do financiamento do Funaps. Ainda em 1986, foi aprovada a Lei de Operações Interligadas, 10.209. Ela ficou conhecida como a Lei do Desfavelamento²⁴⁶. Esta lei possibilitava que incorporadores imobiliários construíssem acima do permitido pelo zoneamento, ou alterassem o uso determinado por ele, mediante o custeio de um determinado número de unidades habitacionais. Estas exceções ao zoneamento possibilitavam aos incorporadores imobiliários

²⁴⁵ Posteriormente esta utilização dos recursos do Fundo foi questionada pelo TCM.

²⁴⁶ “Na gestão seguinte, de Jânio Quadros (1985-1988, PFL), com a defesa da parceria desenvolveu-se um projeto de lei que ficou conhecido como ‘Lei do Desfavelamento’. A lei criada para possibilitar mudanças nos direitos de construção dos proprietários de terrenos e, ao mesmo tempo, resolver o problema das favelas incrustadas na área central da cidade, através da parceria entre poder público e iniciativa privada. “O proprietário de terreno ocupado por favelas ganhava o direito de construir mais do que o permitia a Lei de Zoneamento e destinava parte desse lucro adicional para construir casas populares na periferia e doá-las ao poder público. Dessa maneira, os proprietários não precisavam mais negociar diretamente com os favelados para reaver o terreno: cabia à Prefeitura remover a favela e alugar ou vender as casas aos favelados que não quisessem voltar para a cidade de origem.” FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. Boitempo, São Paulo, 2001, p.72.

ganhos extraordinários em suas operações, devido à diferença do valor da terra. Afinal, este varia conforme o uso e, portanto, os valores a ela associados. Os recursos privados captados pelo poder público municipal como contrapartida das exceções realizadas ao zoneamento²⁴⁷ eram destinados ao Funaps. A Superintendência de Habitação Popular (Habi) utilizava estes recursos na produção de conjuntos habitacionais em bairros periféricos, destinados às famílias atingidas pelas ações de remoção de favelas. Estes conjuntos eram construídos através de empreiteiras, e em 1987 também através da Cohab-SP, que eram contratadas por Habi. À época, os recursos do Funaps também foram utilizados no financiamento de: *“lotes comprados em nome do Funaps, material para a construção da moradia pelo regime de empreiteira ou mutirão e lotes e material de construção”*²⁴⁸. Entretanto, tal como também pontua Rosseto, *“O desfavelamento, a construção com a contratação de empreiteiras e a compra de unidades prontas da Cohab marcaram a tônica do atendimento dessa gestão.”*²⁴⁹

Desta forma, vê-se como a administração Jânio interrompeu neste período aquele processo de desenvolvimento da *nova política habitacional paulistana*. Ela foi um retorno à aquela *tradicional política habitacional*, renovada então pelos recursos do Funaps²⁵⁰ e realizada então na sua completude.

Neste período, apesar de toda a efervescência quanto à política habitacional, e de ocorrerem algumas mudanças significativas, não houve grandes transformações no perfil da produção habitacional realizada pelo nível municipal. Na primeira metade do período, as consequências da desarticulação do BNH-FGTS ainda não haviam atingido a entrega de unidades. E na segunda metade em que a produção da administração direta municipal começou a ganhar peso, isto se deu orientado pela tradicional política habitacional paulistana. Esta, como se viu, tinha uma afinidade, no que se refere ao produto, com a política habitacional municipal realizada no período anterior, sob os auspícios do BNH. Assim, apesar de neste período as dinâmicas municipais ganharem centralidade na política e na produção habitacional realizada pelo nível municipal, estas ainda mantiveram as características do

²⁴⁷ Que, não precisavam ser aprovadas na Câmara Municipal, tal como o zoneamento.

²⁴⁸ ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003. p.40

²⁴⁹ *Idem* p.41

²⁵⁰ “O modelo de financiamento seguiu os mesmos moldes desenhados na gestão anterior com alguns ajustes: a) as prestações começaram a ser ajustadas tomando-se como base o salário mínimo, o que significava alterações nas prestações cada vez que o salário mínimo era alterado; b) o cálculo do saldo devedor também foi alterado, passando a ser reajustado segundo o índice correspondente ao aumento do salário mínimo, que incidiria no contrato com uma defasagem de 2 meses. Os limites de financiamento por pessoa atendida sofreram aumentos frequentes durante toda a gestão.” *Ibidem* p.40

período anterior. Ou seja, eram centradas na construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas da cidade.

Tabela 11 “Unidades Habitacionais por Tipo Cohab-SP 1983-1988”

UNIDADES HABITACIONAIS POR TIPO COHAB-SP 1983-1988		
típo	total uh	% do total
Apartamentos Renda Média	784	2,98
Apartamentos	14.900	56,54
casas/embriões	6.773	25,70
casas/embriões em mutirão	1.528	5,80
lotes urbanizados	2.366	8,98
Total	26.351	100

Fontes 13 sites: http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/cohab/conjuntos_habitacionais/0001 e http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/cohab/organizacao/0003

De 1983 a 1988 a Cohab-SP inaugurou 26.351 unidades habitacionais. Neste período a produção habitacional se tornou mais perene. Houve um ligeiro aumento na média anualizada de produção, para 4.392 unidades ao ano. Tal como se vê na Tabela 11 “Unidades Habitacionais por Tipo Cohab-SP 1983-1988” acima, neste período em relação ao anterior, a participação relativa dos programas convencionais do BNH caiu de mais de 75% para pouco menos de 60%. Enquanto isso, a dos programas alternativos subiu de pouco menos de 25% para pouco mais de 40%. Isto foi uma mudança no produto resultante do sistema, que antes favorecia mais ainda os estratos médios da população, porém não chegou à mudar o perfil da produção.

Tabela 12 “Unidades Habitacionais por Região Cohab-SP 1983-1988”

Unidades Habitacionais por Região Cohab-SP 1983-1988		
região	total uh	% do total
Itapevi	4.697	17,82
Zona Leste	13.048	49,52
Zona Norte	2.429	9,22
Zona Oeste	1.574	5,97
Zona Sul	3.819	14,49
Centro	784	2,98
Total	26.351	100

Fontes 14 sites: http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/cohab/conjuntos_habitacionais/0001 e http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/cohab/organizacao/0003

Com relação à localização dos conjuntos, ocorreram algumas mudanças. Elas porém não denotaram uma mudança do padrão de distribuição espacial que caracterizou o período anterior, a periferização. A participação relativa da Zona Leste reduziu dez pontos percentuais. Era ainda responsável por quase metade dos conjuntos. A participação da Zona

Sul triplicou, a da Zona Oeste dobrou. Entretanto, a participação destas regiões já era pequena. Assim apesar de, em relação as suas próprias participações no período anterior ela haver aumentado muito, no total geral a soma destes incrementos foi apenas 10%. Itapevi, cidade do extremo oeste da Região Metropolitana, praticamente substituiu Carapicuíba. Com a diferença de que Itapevi é ainda mais distante das áreas centrais do município de São Paulo.

Todas estas mudanças com relação à localização dos conjuntos, não indicam uma mudança do padrão de localização periférica dos conjuntos. Apenas exprimem a redução de áreas disponíveis e a busca por novas áreas periféricas para a implantação dos conjuntos. Outra mudança digna de nota foi o surgimento de uma produção habitacional pública em áreas centrais ou consolidadas da cidade. Entretanto, esta mudança também não aponta uma mudança do padrão de localização. Não devido à pequena participação relativa desta região no total geral, menos de três por cento. Devido sim, ao fato desta produção estar relacionada apenas à uma oportunidade que surgiu em função da implantação de linhas do Metrô. Todos estes conjuntos na Região Central, estão em áreas lindeiras ao Metrô. Além disso, destinaram-se a famílias de renda média.

3.4 – Considerações Finais

Como pôde-se ver ao longo do capítulo, o autoritarismo exerceu grandes influências na formação da política habitacional paulistana. Ela começou a se conformar ainda na República Velha, como uma reação às mobilizações populares, principalmente a greve 1917. Foi mobilizada posteriormente no enquadramento simbólico e na formulação da ação estatal com relação ao “problema” das favelas. E, ao longo do regime militar, consolidou-se em uma forma específica de operacionalização, a remoção individualizada assistida. O avançar do processo de reabertura permitiu a explicitação do questionamento à esta forma de operacionalização à própria política. Isso possibilitou o surgimento de uma nova política habitacional paulistana. Todavia, apesar desta dinâmica da política habitacional paulistana ter sido influenciada pela introdução do modelo do SFH, este não chegou a subsumir aquela dinâmica. Por isso, na administração Jânio Quadros (1961-1964), quando o sistema habitacional municipal se autonomizou das esferas federais, sua operacionalização seguiu os padrões conformados pela dinâmica das políticas habitacionais paulistanas. Ou seja, a remoção e periferização dos núcleos habitacionais populares que eram tidos como indesejáveis. Esta continuidade com esta política foi ofuscada pela similitude com o modelo SFH quanto à produção resultante: conjuntos habitacionais periféricos.

Capítulo 4

A análise da atuação habitacional do nível municipal de governo em São Paulo no período 1989-2004 foi a mais complexa das empreendidas neste trabalho. Isto se deveu a algumas especificidades da experiência paulistana. Notadamente, a (a) descontinuidade política entre as administrações; e a (b) descontinuidade do órgão responsável pela produção habitacional.

(A) Tal como visto no capítulo 1, a partir da redemocratização houve uma continuidade política entre as diferentes administrações que estiveram à frente do governo federal. Os membros da coalizão que elegeu Tancredo Neves governaram até 2002. A mesma continuidade também caracterizou o governo estadual paulista, tal como visto no Capítulo 2. Por outro lado, no governo municipal paulistano, este período se caracterizou pela descontinuidade política entre as administrações. O primeiro prefeito eleito foi Jânio Quadros (1986-1988), da velha direita paulistana. Ele foi sucedido por Luiza Erundina (1989-1992) do PT. Este surgiria da oposição à ditadura, porém não fez parte da coalizão que elegeu Tancredo Neves. Ela foi sucedida por Paulo Maluf (1993-1996), homem da ditadura. Este elegeu seu sucessor, Celso Pitta (1997-2000). Pitta supostamente se afastou de seu padrinho durante a administração. Para sucedê-lo foi eleita Marta Suplicy (2001-2004), também do PT. Assim sendo, se nos casos dos capítulos 1 e 2 as administrações foram controladas por grupos políticos próximos no espectro partidário, no caso paulistano elas o foram por grupos distantes e opostos no espectro partidário.

(B) Esta descontinuidade política no Executivo municipal se refletiu na organização pública responsável pela produção habitacional. Tal como visto no capítulo 3, até a redemocratização, o principal órgão responsável por esta produção era a Cohab-SP. Situação esta que era afinada com o modelo do SFH. Com a desarticulação do BNH, na cidade de São Paulo, quem assumiu esta responsabilidade foi a administração direta municipal. Inicialmente através da Habi. Dando continuidade assim, não ao modelo do SFH, mas à tradicional política habitacional paulistana. A Cohab-SP não teria mais a centralidade que tivera na operacionalização da produção habitacional do município de São Paulo. Este papel passaria a ser exercido pela administração direta. Entretanto, no interior desta, ao longo do período, variaram os órgãos responsáveis por esta produção, e a localização destes no arranjo institucional da área na PMSP.

Neste estudo que ora se apresenta, esta instabilidade quanto à organização pública levou a limitações quanto ao acesso aos dados referentes a esta produção. Isto foi em parte

contornado através da utilização de dados presentes na bibliografia sobre o período. As políticas e a produção habitacional da PMSP durante este período são amplamente abordadas na bibliografia referente à área habitacional. Contudo, estes estudos geralmente procuram indicar as discontinuidades presentes na atuação habitacional da PMSP. Destoa nesta perspectiva o trabalho de Marques sobre o período, “As políticas de habitação social, a segregação e as desigualdades sociais na cidade”. Isto por que neste trabalho ele aponta que houve continuidade na política de regularização de loteamentos clandestinos:

“Como vimos, essa foi a única política que apresentou um processo crescente de organização institucional e técnica, com a estruturação do setor no governo Luiza Erundina, a constituição de um novo marco legal e o início da obtenção de financiamento no governo Paulo Maluf, a implantação de um programa na administração Celso Pitta e sua continuidade e expansão no governo Marta Suplicy.”²⁵¹

Aqui argumenta-se que houve continuidade também em outros âmbitos da atuação habitacional do poder municipal. E que esta continuidade tem um sentido. Suas origens não remontam ao modelo do SFH, tal como ocorreu no caso paulista. Ela remonta à dinâmica das políticas habitacionais paulistanas, apresentadas no capítulo anterior. Especificamente, referem-se ao processo de consolidação da nova política habitacional paulistana, como a política habitacional paulistana. Evidentemente num ambiente político conturbado como a PMSP este processo de consolidação não explica tudo o que ocorreu na área da habitação municipal no período, porém ele presta-se a delimitar as alternativas disponíveis aos atores tão diversos. Neste período a idéia da fixação da população pobre nas áreas onde ela habita referenciou grande parte das inovações introduzidas na área habitacional. Daí a variação da atuação habitacional entre as diferentes administrações ter ocorrido quanto (a) às situações habitacionais, das populações pobres, efetivamente reconhecidas pelo poder público na sua atuação habitacional, e quanto (b) às formas de fixá-las nesta atuação. As diferentes escolhas das administrações quanto a estas opções constituíram os programas desenvolvidos no período.

Estes programas, tal como se fez nos capítulos anteriores, foram analisados. Esta análise deu-se principalmente quanto às parcerias que o Estado estabeleceu com outros atores na realização destes. Tal como no capítulo 2, desta análise surgiu um modelo habitacional. Este em sua caracterização geral seria similar aos que surgiram das análises dos outros níveis de governo: um modelo caracterizado por uma diversidade de fontes de financiamento, de

²⁵¹ MARQUES, Eduardo C. & TORRES, Haroldo (org.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. SENAC, São Paulo, 2005, pp.295-296.

formas de atendimento e parcerias do Estado. Também foi detectado um processo de aprofundamento da parceria do Estado com determinados atores sociais. O exame deste aprofundamento levou à constatação de que poderia estar se constituindo no município de São Paulo um modelo habitacional diverso dos atuais. Este se caracterizaria sobretudo pela perda do controle institucional das administrações eleitas sobre a formulação dos programas habitacionais. Portanto, sobre os campos de alternativas delimitados (“a” e “b”). Contudo, neste período este modelo não se realizou.

A exposição destas questões, tratadas neste capítulo, será feita de forma similar ao que se fez ao abordar-se este mesmo período nas outras esferas de governo. Analisa-se uma administração de cada vez. Apontando-se ao longo disso as discontinuidades e continuidades da atuação habitacional de cada administração em relação às anteriores. Nisto, primeiro faz-se uma rápida caracterização da administração, para em seguida examinar-se sua política habitacional. Este exame é completado em seguida pela análise da produção habitacional da administração em questão. Contudo, antes de abordarmos cada uma destas administrações, cabe comentar dois aspectos gerais do período.

O primeiro aspecto a sublinhar refere-se às mudanças constitucionais com relação às responsabilidades na área da habitação dos diversos níveis de governo. Até a constituição de 1988, esta atuação era responsabilidade do governo federal. No texto constitucional, os outros entes federativos tinham um papel secundário no desenvolvimento desta produção. A constituição de 1988, em seu artigo 23, elevou o envolvimento destes outros entes federativos com a produção habitacional. Fez isto através do estabelecimento de competências concorrentes quanto à produção habitacional entre os três entes federativos. Esta mudança do ordenamento constitucional da área habitacional ajudou a consolidar uma autonomização da produção municipal em relação às esferas federais que já vinha se realizando na administração Jânio (1986-1988).

O segundo aspecto a ser sublinhado, é a elevação do patamar relativo de recursos utilizados pelo poder municipal na área habitacional. Rosseto²⁵², trabalhando com os dados dos balanços anuais da PMSP, calculou, em função dos recursos empenhados a cada ano, a participação relativa da área habitacional no total de recursos da PMSP. Abaixo no **Gráfico 7 “Percentual de participação dos recursos de Sebes ou Sehab no total da PMSP 1984-2002”** apresenta-se os resultados deste seu estudo:

²⁵² ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003.

Gráfico 7 “Percentual de participação dos recursos de Sebes ou Sehab no total da PMSP 1984-2002”

Fontes 15 Fonte primária: balanços anuais da PMSP. Dados retirados de ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 2003. XXXp.(Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15)

(*) Os balanços trazem os valores empenhados em 31/12 de cada ano. Os valores empenhados são considerados realizados.

Tal como a autora aponta e se pode ver neste gráfico, na administração Jânio (1986-1988) inicia-se um processo de elevação do patamar de gasto da PMSP com a área habitacional. Este sai de 0,2% em 1985 e chega a atingir 2% em 1987. A partir da administração Erundina (1989-1992) o percentual de participação, dos recursos de Sebes ou Sehab no total da PMSP passa a variar entre 2% e 4%. Durante sua administração ele é elevado de 2% para 4%. Na administração seguinte, de Paulo Maluf (1993-1996) ele volta a cair para 2%. Subindo novamente para 4% no último ano da gestão. Na administração de Celso Pitta (1997-2000) o percentual de participação volta aos 4%. Para em seguida ser reduzido para 3% na administração Marta Suplicy (2001-2004). Esta elevação do patamar de gasto da PMSP com a área habitacional que ocorreu neste período deveu-se a consolidação da autonomização da produção habitacional municipal.

4.1. – A administração Erundina (1989-1992)

Em Novembro de 1988, foi eleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT), para o cargo de prefeito da cidade de São Paulo, Luiza Erundina (1989-1992), a primeira mulher a exercer o cargo. Sua vitória à época foi uma surpresa, pois passara quase todo o período de campanha em terceiro lugar, atrás de João Leite Neto do PMDB e de Paulo Maluf (PDS), que liderava as pesquisas. Entretanto, às vésperas da eleição, a morte de grevistas resultante da intervenção

do Exército na greve dos funcionários da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a repressão policial à uma manifestação dos professores da rede estadual paulista, desgastou ainda mais a imagem do PMDB. Esta já estava abalada à época, principalmente em São Paulo, pela fundação do PSDB. Com a desarticulação do centro, a disputa pela prefeitura paulista se polarizou entre Erundina e Maluf. Como à época não havia segundo turno, Erundina elegeu-se com 29,84% dos votos. Entretanto, governou sem maioria na Câmara Municipal. A situação minoritária trouxe sérias consequências à sua administração.

O discurso desta administração caracterizava-se por um apoio genérico às lutas populares; pela promessa de inverter as prioridades do investimento público; e por um compromisso com *“realizar um governo transparente e democrático, com efetiva participação popular”*²⁵³. No entanto, a situação orçamentária do município, que há várias administrações já não vinha bem, na administração Jânio (1986-1988) havia-se tornado ainda mais grave²⁵⁴. Para enfrentar esta situação, a administração Erundina iniciou, em 1990, uma Reforma Tributária Municipal. Esta recuperou as receitas municipais. Nela, o IPTU foi transformado num imposto progressivo – quão mais valioso o imóvel, mais se pagaria proporcionalmente. As taxas municipais foram igualadas aos custos dos serviços a que elas se referiam, e foram realizadas algumas mudanças no ISS.

Em 1991, a partir do diagnóstico de que a organização da máquina administrativa da prefeitura era um empecilho à participação popular, a administração enviou à Câmara Municipal um Projeto de Lei da Reforma Administrativa (234/91). Este extingiria as Administrações Regionais e criaria em seu lugar treze Subprefeituras, que possuiriam orçamentos próprios. Elas atuariam, em suas respectivas regiões, nas diversas áreas de atuação do poder municipal – saúde, educação, cultura, abastecimento, etc... – com mais autonomia que as Administrações Regionais. Desta forma, pretendia-se unificar as diferentes regiões ou distritos administrativos que cada uma das diversas secretarias municipais havia criado na gestão de programas e ações específicos da sua área. Propunha ainda a extinção de todas as secretarias, criando em seu lugar cinco novas²⁵⁵. Por fim, seria criado um Conselho

²⁵³ SÃO PAULO (SP). Prefeitura. *O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade, 1554-1992*. Cortez, São Paulo, 1992, p.133.

²⁵⁴ Durante a administração Jânio Quadros (1986-1988) houve uma elevação do déficit municipal de 10% para 40%, e um crescimento de 16% na dívida pública municipal. Segundo: SÃO PAULO (SP). Prefeitura. *O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade, 1554-1992*. Cortez, São Paulo, 1992.

²⁵⁵ A Secretaria de Governo Municipal, que seria responsável pelo relacionamento político com agentes externos à administração municipal. A Secretaria de Desenvolvimento Social, que seria responsável pelo abastecimento, educação, cultura, esporte e lazer, trabalho e assistência social, saúde e segurança do trabalho. A Secretaria de Ambiente e Desenvolvimento Urbano, que seria responsável pelo meio ambiente, recursos hídricos, saneamento, aproveitamento do solo urbano, edificações municipais, sistema viário, transporte, e habitação popular. A Secretaria de Administração, que seria responsável pelos: suprimentos, recursos humanos, informações

de Ação Governamental. Este seria o principal órgão de planejamento e controle da administração municipal. Ele seria composto pelo prefeito, seu chefe de gabinete, secretários e subprefeitos. Entretanto, devido a situação minoritária na Câmara Municipal, o Projeto de Lei 234/91 nunca foi levado à votação. Assim, apesar de influenciar a organização da administração municipal durante esta administração, ele nunca chegou a ser implantado. Desta forma, a administração municipal paulistana começou então este período tendo dezoito secretarias municipais diretamente subordinadas ao prefeito. Foram elas: Secretaria do Governo Municipal, Secretaria Municipal do Bem-Estar Social, Secretaria de Serviços e Obras, Secretaria Municipal de Planejamento, Secretaria Municipal de Transportes, Secretaria de Vias Públicas, Secretaria Municipal de Abastecimento, Secretaria dos Negócios Jurídicos, Secretaria de Higiene e Saúde, Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, Secretaria das Finanças, Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Recreação, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Cultura, Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal da Defesa Social, Secretaria dos Negócios Extraordinários, e a Secretaria das Administrações Regionais.

4.1.1 – Política Habitacional da Administração Erundina

A atuação municipal na área da habitação foi uma das marcas desta administração. Esta poderia ser vista como um mero retorno à nova política habitacional paulistana. Contudo, ao analisarmos retrospectivamente as políticas e a produção habitacional municipais desde nossa posição atual, quase vinte anos depois, vê-se que esta administração, de fato, marcou a consolidação *da nova política habitacional paulistana* como *a política municipal* da cidade de São Paulo. Se, ao longo de grande parte do século XX o arcabouço simbólico e as referências esperadas na atuação do poder municipal na área da habitação eram delimitadas pela *tradicional política habitacional paulistana*, centrada na remoção, daqui para a frente o esperado se tornou a *nova política habitacional paulistana*, centrada na fixação.

Esta administração inovou em uma série de aspectos da política e da produção habitacionais. Não à toa, ela é um dos momentos mais estudados na bibliografia referente à atuação do Estado na área da habitação. Grande parte desses estudos foi realizada na área de arquitetura e urbanismo. Aqui não se abordará todo este conjunto de estudos. Procurou-se abordar as questões mais relevantes quanto à constituição do modelo habitacional municipal

municipais, as finanças e o orçamento. E a Secretaria de Assuntos Jurídicos, que seria responsável, por questões jurídicas municipais, e pela defesa do município junto a Justiça.

de São Paulo, e ao envolvimento de atores sociais neste modelo. A proximidade da administração Erundina com os movimentos de moradia é atualmente amplamente conhecida. Assim como o fato de grande parte das inovações introduzidas por esta administração serem fruto desta parceria do poder público paulistano com os movimentos de moradia²⁵⁶. O principal problema apontado nestas inovações foi sua baixa institucionalização. Marques, no seu balanço desta atuação na área habitacional aponta que:

“Apesar do esforço para aproximar as soluções da situação habitacional concreta, a montagem dos programas e o crescimento das equipes se fizeram de forma pouco planejada e por um processo de tentativa e erro. De qualquer forma, ao final da gestão havia se acumulado um conhecimento significativo sobre os procedimentos técnicos e a organização administrativa, inclusive com a normatização de projetos e obras (...) Entretanto a fraca institucionalização das estruturas criadas tornou-as muito frágil e com baixa inércia, permitindo sua quase completa desmobilização na gestão seguinte”²⁵⁷

Em grande medida, esta baixa institucionalização que caracterizou a atuação na área habitacional nesta administração, se deveu à maioria oposicionista na Câmara Municipal. Ela derrubou diversos dos projetos de lei que permitiriam a institucionalização das ações desenvolvidas nesta administração. Um bom exemplo dessas limitações impostas por esta situação minoritária na Câmara foi o debate à época em torno do Funaps. Este fundo, tal como visto no capítulo anterior, possibilitou à administração direta municipal a realização de uma produção habitacional. Nesta ela exercia as atividades referentes aos agentes financeiro e promotor. Isto combinado à desarticulação do BNH-FGTS levou, ao longo do período anterior, ao aumento da orientação da produção habitacional em nível municipal por dinâmicas propriamente paulistanas. A retomada daquela nova política paulistana, realizada na administração Erundina, foi operacionalizada principalmente através da produção realizada pela administração direta. Assim, o Funaps teve um papel central na implementação da política habitacional desta administração.

²⁵⁶ “A relação com os movimentos populares foi implementada no dia-a-dia, por diferentes aspectos: indicação de terrenos, discussão de projetos, guarda das áreas desapropriadas, gestão do empreendimento, organização da população para possibilitar a urbanização de favelas, debates sobre os temas e problemas enfrentados e programas que estimulavam a autogestão do empreendimento, com a associação assumindo o gerenciamento da produção das unidades habitacionais. Na maioria das vezes, as relações eram tensas e conflituosas, com inúmeros embates e divergências, mas enfrentados e equacionados com muito diálogo.” AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. *Habitação na cidade de São Paulo*. 2ª edição revisada. São Paulo, Pólis / PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão:acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 4) p.23.

²⁵⁷ MARQUES, Eduardo C. & TORRES, Haroldo (org.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. SENAC, São Paulo, 2005, p.277.

Entretanto, tal como visto, apesar do Funaps possibilitar o surgimento e a concretização da nova política, durante as administrações Reynaldo de Barros e Mário Covas, ele não havia sido criado para implementá-la. Na administração Erundina, as limitações do Funaps, decorrentes de sua origem, ficaram expostas e foram publicamente debatidas. Um debate muito recorrente nos mutirões à época, por exemplo, era o da restrição da utilização dos recursos do Fundo à produção da unidade habitacional. Tal impossibilitava que os mutirões construíssem também os equipamentos públicos básicos do acesso à urbanidade²⁵⁸.

No interior da área de habitação da administração municipal, a preocupação referia-se aos limites decorrentes do Fundo não ter personalidade jurídica. Na interpretação do Tribunal de Contas do Município (TCM) ele era apenas uma conta. Assim o Fundo não podia contratar empregados, nem possuir bens e propriedades. Isso gerava um problema com relação ao repasse das unidades habitacionais produzidas às famílias atendidas por programas financiados pelo Fundo. Para resolver este problema defendeu-se uma maior institucionalização dos programas desenvolvidos. Foi elaborado um projeto de lei que se aprovado transformaria a Habi e o Fundo em uma fundação, uma autarquia independente da administração direta, mas a ela ligada. Tal resolveria o problema de repasse das unidades habitacionais às famílias. Entretanto, devido à posição minoritária na Câmara Municipal, este projeto não teve andamento.

Todavia não foi apenas a maioria opositora na Câmara Municipal que dificultou a institucionalização das ações desenvolvidas nesta administração. Isto pode ser visto no desenvolvimento da política de financiamento de parte dos programas habitacionais financiados pelo Funaps²⁵⁹. Processo este que não passava pela Câmara Municipal. Ainda no primeiro ano da administração Erundina, os novos contratos passaram a incluir a correção monetária, *logo não vinculada ao salário mínimo*, das prestações e do saldo devedor. Isso

²⁵⁸ As associações buscavam contornar algumas destas limitações: “Até então [criação do FMH], apenas os galpões de obras, permitidos como item de despesa nos convênios assinados pelas associações de construção por mutirão com o Município, eram construídos para servirem a esse fim e, ao mesmo tempo, para atividades da comunidade; no término da obra, eram reciclados como espaço comunitário. Mas reivindicações de creches e outros espaços não podiam ser objeto de financiamento.” ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003, pp.58-59.

²⁵⁹ Durante a administração Erundina os recursos externos ao orçamento municipal (Operações Interligadas, Loteria da Habitação, e repasses do ICMS) que eram destinados ao Funaps, foram utilizados a fundo perdido. Logo, fora do sistema de financiamento, “em situações em que era necessária a construção de edifícios para substituir barracos em favelas muito densas e bem localizadas na cidade, ou para remover parte da população quando sua localização impedia a urbanização da área, ou ainda para a remoção de núcleos e famílias em áreas sujeitas a risco de morte, situadas em locais impróprios à urbanização.” ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003, p.46. Isso nos programas Pró-favela, destinado a favelas localizadas em áreas municipais, e da Verba de Atendimento Habitacional, destinado a famílias em risco, herdados das administrações anteriores.

reduziu o efeito subsídio da inflação na política de financiamento. Durante a administração foi construída uma proposta de política de financiamento²⁶⁰, porém a opção da administração por construir esta proposta de forma participativa levou a um processo longo de sua formulação. E este não necessariamente coincide com a temporalidade das administrações municipais. Assim, apesar deste novo sistema chegar a ser utilizado em alguns contratos, ele não chegou a se consolidar como padrão. Assim, a mudança de rumo na administração seguinte, Maluf (1993-1996), foi suficiente para desarticulá-lo.

4.1.2 – Produção Habitacional da Administração Erundina

A produção habitacional da administração Erundina foi operacionalizada através de um órgão da administração indireta, a Cohab-SP, e dois órgãos da administração direta vinculados à Sehab, a Superintendência de Habitação Popular (Habi), e o Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo (Resolo). O Resolo foi criado junto com o programa de regularização de loteamentos em 1990 pelo Decreto 28.607. Durante esta administração a atuação do Resolo ficou limitada “*principalmente a organização e institucionalização dos processos administrativos relativos aos loteamentos*”²⁶¹. Foram constituídos grupos de fiscalização dos loteamentos, sendo realizadas ações em 186 loteamentos, inclusive com a denúncia de loteadores ao Ministério Público e a Polícia Civil. Um destes grupos, o Grupo do Guarapiranga, foi ao longo da administração o principal interlocutor da Sabesp na elaboração e aprovação do Programa de Saneamento Ambiental do Guarapiranga (Programa Guarapiranga). O Programa Guarapiranga nasceu de uma iniciativa da Sabesp. Ele foi aprovado no último ano da administração. Era uma parceria entre o Governo Estadual de São Paulo, a Prefeitura Municipal de São Paulo e o Banco Mundial (BIRD) que visava impedir a

²⁶⁰ “Intensamente discutido com a demanda que estava sendo atendida pelo Fundo esse sistema estabelecia subsídios diretos na produção subtraindo dos custos da unidade o valor da infra-estrutura que seria bancado pelo Município. O valor obtido era o valor a ser financiado segundo 3 tipos de plano que levavam em conta o prazo de pagamento. Nas parcelas não incidiam juros e custos indiretos, mas apenas correção. Apenas as famílias que não conseguiam se encaixar nos planos propostos, cuja renda familiar estivesse em até 2 salários mínimos, poderiam entrar em um plano especial de pagamento, ao qual estavam relacionadas variáveis como comprometimento de renda, maiores subsídios (agora na prestação) e prazos mais longos. O futuro mutuário podia escolher um dos três planos. Até então ele sempre fora enquadrado de acordo com sua renda e composição familiar, e não era rara a omissão de renda para poder entrar em categorias mais favorecidas. O de prazo mais curto (7 anos) era o que resultava em uma prestação maior; o de prazo o médio (12 anos) e o de maior prazo (15 anos), em uma prestação de menor valor ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003. p.67

²⁶¹ MARQUES, Eduardo C. & TORRES, Haroldo (org.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. SENAC, São Paulo, 2005, p.278.

degradação ambiental de um dos principais reservatórios de água da RMSP. Para tal o programa previa a urbanização das áreas ocupadas na região do manancial.

O Resolo desempenhou um papel importante no desenvolvimento de uma política de regularização fundiária. Esta foi um dos campos de atuação habitacional do poder público municipal que se desenvolveu neste período. Esta atuação é a aplicação da idéia de fixação dos núcleos populares aos bairros periféricos, que se desenvolveram a partir de loteamentos clandestinos, e favelas. À época, porém, a falta de um marco legal adequado impediu que as ações do Resolo, desenvolvidas durante esta administração, avançassem. Principalmente isso quanto à regularização jurídica dos loteamentos. Em toda a administração, apenas 1.970 lotes foram juridicamente regularizados.

A Habi, que havia sido central no retorno à tradicional política operada na administração Jânio, foi reestruturada. Suas cinco macroregiões foram transformadas em 14 escritórios regionais, com técnicos de engenharia, arquitetura e serviço social. Contudo, estes funcionários foram contratados através de empresas de gerenciamento de mão-de-obra, uma vez que os remanejamentos e criações de cargos necessários à reestruturação dela não foram aprovados na Câmara Municipal. Para elaborar e executar os programas de ação em favelas foi criado o Grupo Executivo de Urbanização de Favelas (GEU). Segundo Rosseto:

“A ação em favela subdividia-se em: urbanização, com diferenças de procedimentos se executada por empreiteira ou por mutirão (subprograma Funaps/Urbanacom); prevenção de risco; melhorias e regularização fundiária. “A construção de habitação de interesse social era organizada em: aquisição de terras, construção de unidades novas por empreiteira, construção por mutirão (programa Funaps/Comunitário) e intervenção em cortiços.”²⁶²

A ação municipal com relação às favelas que havia se desenvolvido de 1979 a 1984 foi retomada e ampliada. Além da continuidade dos programas desenvolvidos nas outras administrações, Prevenção de Risco e Melhorias, o antigo Pró-Favelas, foram realizadas ações em novas áreas. Nestas, a situação da favela era levantada e apresentada à comunidade por equipes da Habi, de modo a se discutir as alternativas existentes. Segundo Nabil, Superintendente da Habi na Administração Erundina:

“Via de regra, a urbanização da favela, com a manutenção dos moradores e a implantação de infra-estrutura (sistema viário, água, luz, esgoto, drenagem de águas pluviais, etc.), era a melhor solução para a população e de menor custo para o município. Só quando este tipo de urbanização era inviável, como na

²⁶² *Idem p. 45.*

*favela Água Branca, pois implicaria o deslocamento para áreas distantes de um número elevado de moradores, foi proposta a verticalização*²⁶³

A produção de habitações de interesse social foi o carro-chefe da administração na área habitacional. Ela se deu a partir de duas modalidades construtivas, a contratação de empreiteiras para realização das obras, e através do Mutirão Autogestionário. Na produção via empreiteiras elas eram responsáveis pelas atividades do agente instrumental, com exceção do projeto. As demais atividades eram realizadas pela administração direta municipal. Para viabilizar a produção de novas unidades, a administração realizou a desapropriação de sessenta e quatro áreas, num total de 4.692.965 m². Segundo Amaral *"foi deixado [ao final da administração] um estoque de terras com possibilidade de atender a mais de 16.000 famílias"* p25.

O Mutirão Autogestionário (também denominado de Funaps Comunitário) era realizado por associações de futuros moradores conveniadas a PMSP. Através destes convênios, os recursos do Funaps eram repassados a estas entidades. Elas ficavam responsáveis pela gestão da obra, assumindo assim quase a totalidade das atividades do agente promotor e instrumental. Tal incluía a contratação de uma assessoria técnica, responsável pelos projetos e aspectos técnicos da obra; a contratação de serviços especializados necessários à realização da obra; e o fornecimento da maior parte da mão-de-obra necessária, através do trabalho em mutirão das famílias que a compunham. O poder municipal restringia sua atuação à elaboração das diretrizes e normas dos programas e às atividades do agente financeiro. Como tal, a Habi liberava os recursos do Fundo para as associações, à medida que o cronograma físico-financeiro previsto era executado pelas associações e verificado por suas equipes. Diversos autores apontam que os conjuntos resultantes deste programa se caracterizaram por ser de menor porte e inseridos no tecido urbano. Destoavam do padrão de grandes conjuntos habitacionais periféricos de edifícios *agazinhos*, tão recorrente na produção habitacional brasileira. Além de apresentarem um custo por metro quadrado menor.

A Intervenção em Cortiços foi uma das grandes novidades na área habitacional desta administração. Foi a primeira experiência de *fixação* de população de baixa renda na área central da cidade. Grande novidade porque, como vimos no capítulo anterior, a remoção dos pobres do centro da cidade foi a origem da primeira política habitacional paulistana. Ao longo da administração, apenas dois empreendimentos chegaram a ser concluídos. Outros cinco

²⁶³ BONDUKI, Nabil. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. Estação Liberdade, São Paulo, 2000, p.113.

estavam em andamento ao final da administração. Abaixo apresenta-se a produção habitacional de Habi e Resolo²⁶⁴:

Tabela 13 “Produção Habitacional da Administração Direta por Programa 1989-1992”

Programas Habitacionais (1989-1992)	órgão	entregues na administração	em andamento	total viabilizado
Ação em favelas Urbanização	Habi	6.117	22.581	28.698
Ação em favelas Melhorias	Habi	10.610	2.033	12.643
Alojamento Provisório	Habi		5.036	5.036
Unidades novas Mutirão Autogestionário	Habi	5.184	7.167	12.351
Unidades novas Empreiteiras	Habi	3.749	10.588	14.337
Lote urbanizado	Resolo	489		489
Regularização Fundiária*	Resolo	1.970		1.970
total		28.119	47.405	75.524

Fontes 16 Fonte Primária: Quadro composto a partir de diversas fontes e elaborações, e por diferentes agentes promotores: Relatório de Gestão Habi/ Sehab. Quadros de informações por programas. Dissertação de Mestrado Reginaldo Ronconi, Escola de Engenharia de São Carlos/ USP, 1995, com dados do Relatório do TCM em maio de 1993. Diário Oficial do Município de São Paulo. Elaboração: Gabinete vereador José Eduardo Martins Cardoso, 2000. Retirado de AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. *Habitação na cidade de São Paulo*. 2ª edição revisada. São Paulo, Pólis / PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 4)

Como se podia inferir da política habitacional desta administração, o retorno à nova política habitacional transparece dos dados da Tabela 13 “Produção Habitacional da Administração Direta por Programa 1989-1992”. O primeiro fato a ser ressaltado neste sentido é a grande participação das ações referentes à urbanização e melhorias de habitabilidade das favelas. Constituiu uma retomada da perspectiva da nova política habitacional paulistana. O segundo é o surgimento de uma política de regularização fundiária. Em termos quantitativos os resultados desta não foram expressivos. Contudo, como indicamos, o desenvolvimento desta atuação é a aplicação daquela idéia de *fixação* da população às regiões *ilegais* da cidade. Logo, um desdobramento da nova política habitacional paulistana.

²⁶⁴ Os dados foram retirados do trabalho de Amaral, AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. *Habitação na cidade de São Paulo*. 2ª edição revisada. São Paulo, Pólis / PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 4). Suas fontes primárias e elaboração foram: Relatório de Gestão Habi/ Sehab, Dissertação de Mestrado Reginaldo Ronconi, Escola de Engenharia de São Carlos/ USP, 1995, com dados do Relatório do TCM em maio de 1993. Diário Oficial do Município de São Paulo. Elaboração: Gabinete vereador José Eduardo Martins Cardoso, 2000. A produção referente à Intervenção em Cortiços está computada junto aos Mutirões Autogestionários, pois esta foi a modalidade utilizada na produção destes conjuntos na área central. (*) dado retirado MARQUES, Eduardo C. & TORRES, Haroldo (org.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais* SENAC, São Paulo, 2005.

Quanto à produção de novas unidades habitacionais, deve-se ressaltar a significativa diversificação das modalidades de execução que foi operada por esta administração. Até ela, o padrão era a produção de unidades habitacionais através da contratação de empreiteiras. Este padrão se desenvolveu no período autoritário através do SFH, e das operacionalizações das políticas habitacionais paulistanas. Nesta administração viu-se um questionamento desta forma de produção. Na produção habitacional desta administração, a produção via iniciativa privada representa apenas 42% das unidades habitacionais produzidas e 60% das viabilizadas. Todo o restante refere-se ao mutirão autogestionário. Mesmo sendo a produção via empreiteiras a maioria das unidades habitacionais viabilizadas é inquestionável que, naquele momento, ela já não dispunha mais da exclusividade que um dia tivera. Esta diversificação das modalidades de execução foi consequência sobretudo do relacionamento desta administração com os movimentos de moradia.

Tabela 14 “Unidades Habitacionais Inauguradas por Tipo Cohab-SP 1989-1992”

Unidades Habitacionais inauguradas 1989-1992 por tipo Cohab-SP		
região	total uh	% do total
casas/embriões	4559	13,78340791
apartamentos	23.688	71,62
casas/embriões em mutirão	111	0,34
lotes urbanizados	856	2,59
apartamentos Renda Média	3.862	11,68
total	33.076	100

Fontes 17 sites: http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/cohab/conjuntos_habitacionais/0001 e http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/cohab/organizacao/0003

Apesar da produção da Cohab geralmente não ser comentada na bibliografia, ela entregou um conjunto significativo de unidades habitacionais durante esta administração²⁶⁵. Acima apresenta-se a **Tabela 14 “Unidades Habitacionais Inauguradas por Tipo Cohab-SP 1989-1992”**, que mostra a distribuição por tipo de unidade resultante da produção da Cohab-SP durante esta administração. Abaixo, na Tabela 15 “Unidades Habitacionais por Região Cohab-SP 1983-1988” tem-se sua distribuição por região geográfica.

²⁶⁵ A análise da produção da Cohab-SP, tendo em vista o tipo de dado disponível, deve sempre levar em conta que ela espelha em grande medida ações tomadas em momentos anteriores.

Tabela 15 “Unidades Habitacionais por Região Cohab-SP 1983-1988”

UNIDADES HABITACIONAIS POR REGIÃO COHAB-SP 1983-1988		
Região	total uh	% do total
Centro	2.264	6,84
Zona Leste	28.979	87,61
Zona Norte	192	0,58
Zona Sul	1.641	4,96
Total	33.076	100

Fontes 18 sites: http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/cohab/conjuntos_habitacionais/0001 e http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/cohab/organizacao/0003

Como pode-se ver, a atuação habitacional da Cohab-SP continuou concentrada na produção de apartamentos, reduzindo-se inclusive o percentual de participação das casas/embriões que havia crescido no último período. Nota-se uma expansão da produção de apartamentos de renda média, que exprimia a dificuldade da companhia em atender a população de mais baixa renda. Estes apartamentos de renda média, localizados em áreas centrais ou consolidadas, eram ainda, o resultado da oportunidade aberta pelas obras do Metrô, citadas na análise do período anterior. Assim, vê-se que o retorno à nova política habitacional paulistana se deu principalmente na produção habitacional da administração direta, impactando pouco, pelo menos neste momento, na produção habitacional da Cohab-SP.

4.2 – A administração Maluf (1993-1996)

No segundo turno da eleição de 1992, Paulo Maluf (1993-1996), candidato pelo PDS, conseguiu 53% dos votos, derrotando assim Eduardo Suplicy candidato pelo PT. Retornava assim ao cargo de prefeito de São Paulo, desta vez pelo voto. Sua administração foi em grande medida uma volta à política desenvolvida pela administração Jânio, retomando a ênfase em grandes obras nas áreas mais urbanizadas da cidade²⁶⁶. Contudo atualizada por uma atuação nas questões sociais. Três destas ações de sua administração ganharam notoriedade: a

²⁶⁶ “O relatório final da CPI do TCM (Tribunal de Contas do Município de São Paulo) aponta um superfaturamento de R\$ 432,5 milhões nas obras realizadas durante a gestão de Paulo Maluf (1993-96) na Prefeitura de São Paulo.(...) Segundo os cálculos feitos pelo relator, a manipulação do fator K nas grandes obras viárias da gestão Maluf gerou um prejuízo de R\$ 432,5 milhões aos cofres da Prefeitura de São Paulo.(...) A CPI, que apurou irregularidades no funcionamento do órgão, vinculado à Câmara Municipal de São Paulo, considerou o TCM “ausente e omissor” na fiscalização das grandes obras viárias realizadas na capital paulista na gestão de Maluf (PPB).(...) O relatório pede a apuração da responsabilidade de funcionários da Emurb (Empresa Municipal de Urbanização) na manipulação do fator K, além da de Maluf e de seu sucessor, Celso Pitta (PTN).”. Retirado da reportagem “Maluf superfaturou R\$ 432,5 mi, diz CPI”, de Ronald Freitas e Roberto Cosso na Folha de São Paulo de 27 de Agosto de 2001

reestruturação do sistema de saúde através do Plano de Atendimento de Saúde (PAS); a distribuição de latas de leite em pó nas escolas municipais, através do programa Leve Leite; e o programa habitacional Cingapura. O PAS era uma rede de cooperativa de médicos e hospitais que operacionalizava os serviços municipais de saúde. Com a introdução do PAS, o prefeito Paulo Maluf e seu sucessor, Celso Pitta (1996-2000), romperam com o sistema nacional de apoio aos serviços municipais de saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS). Criaram assim, empecilhos às transferências federais à área de saúde do município. Além disso, o PAS acumulou nos seus três primeiros anos enormes déficits, apesar do gasto municipal com saúde ter triplicado no período. À época foram vastas as denúncias de superfaturamento de preços, tanto de serviços quanto de insumos, de compras desnecessárias e de desvio de materiais comprados.

4.2.1 – Política Habitacional da Administração Maluf

A bibliografia sobre habitação que trata da administração Maluf é unânime quanto a constatação de que esta administração *“descontinuou as iniciativas e estruturas administrativas responsáveis pelas políticas anteriores”*²⁶⁷. Logo no início da administração foram afastados os técnicos ligados a estas políticas, e as obras dos mutirões foram paralisadas. Isto deu-se sob o pretexto da Sehab verificar as contas apresentadas pelas associações. Entretanto, algumas ações da administração anterior não foram interrompidas. Este foi o caso da produção de Habitações de Interesse Social (HIS) através de empreiteiras e do processo de desenvolvimento de uma política de regularização fundiária e seu programa de Regularização Fundiária²⁶⁸. Segundo Marques, apesar da administração relaxar a política de repressão aos novos loteamentos clandestinos,

*“A administração deixou que a área técnica do órgão [Resolo] operasse com certo isolamento, e em 1993 foi criado na secretaria um grupo de trabalho (Portaria n471/93) para concluir as tarefas iniciadas no governo anterior. Esse trabalho foi finalizado em março de 1994, resultando num projeto de lei sobre o tema. O projeto foi aprovado pela Câmara em maio (Lei n11.775/95), após intensa discussão com vereadores da então oposição e com os movimentos sociais”*²⁶⁹

²⁶⁷ MARQUES, Eduardo C. & TORRES, Haroldo (org.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. SENAC, São Paulo, 2005

²⁶⁸ Na administração foram realizadas apenas regularizações físicas.

²⁶⁹ MARQUES, Eduardo C. & TORRES, Haroldo (org.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. SENAC, São Paulo, 2005, p.282.

Esta lei, 11.775/95, autorizou a regularização de parcelamentos do solo para fins urbanos, implantados irregularmente no município de São Paulo a partir de 1972. Ela estabeleceu um novo marco legal para a regularização de loteamentos. Este em grande parte institucionalizou, em forma de lei, os critérios que o Resolo vinha adotando desde 1990. Em Julho 1994 a Câmara Municipal havia aprovado a Lei 11.632, resultante de um projeto de lei enviado pelo Executivo municipal no mesmo ano. Esta reorganizava a área habitacional da PMSP. Segundo Cardoso,

“O Governo Maluf empreendeu uma reforma da estrutura administrativa do setor habitacional. A SEHAB passou a ser designada como o órgão central responsável por formular, gerir, executar e coordenar a política habitacional municipal. Sua atribuição, segundo a Lei 11.632/94, era estabelecer a política municipal de habitação, propondo a alocação de recursos oriundos do Fundo Municipal de Habitação em programas e projetos habitacionais, e subsidiando o Conselho do Fundo Municipal de Habitação com estudos técnicos necessários ao aprimoramento operacional dos programas habitacionais. De maneira complementar, a COHAB cumpria o papel de órgão executor, agente operador e implementador do “Sistema Municipal de Habitação”, cabendo-lhe implementar a Política Municipal de Habitação em consonância com as metas e prioridades estabelecidas pela SEHAB e aprovadas pelo Conselho e executar programas e projetos derivados da Política Municipal de Habitação.”²⁷⁰

A Lei 11.632/94 transformou o Funaps, que havia financiado os programas habitacionais das administrações anteriores, no Fundo Municipal de Habitação (FMH). O seu conselho tornou-se o Conselho do Fundo Municipal da Habitação²⁷¹. Comparando as Leis 8.906/79, que cria o Funaps, e 11.632/94, que cria o FMH, quanto à composição do Conselho do fundo nota-se que houve uma aparente perda de poder do prefeito na transformação. Antes o conselho era formado por: dois membros do Executivo municipal (à época secretário de habitação e superintendente de Habi); três de livre escolha do prefeito; e outros dois representantes indicados pela população moradora em habitação subnormal. Ou seja, era um conselho controlado pelo prefeito, já que ele decidia quem seriam cinco dos sete membros. Já no desenho implementado pela Lei 11.632/94, o conselho passou a ser formado por: cinco membros do poder Executivo, acompanhados de outros cinco representantes sorteados entre as pessoas inscritas. Destes, dois deveriam ser de organizações comunitárias ligadas a

²⁷⁰ CARDOSO, Adauto Lucio. Balanço da política municipal de Habitação 2001-2003. Instituto Polis; PUC-SP, São Paulo, 2004. 104 p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 21), p.48.

²⁷¹ “A reivindicação por um Conselho e um Fundo Municipal de Habitação no município de São Paulo também surgiu por conta da iniciativa popular. Contudo, enquanto os setores populares elaboravam um projeto de lei, o poder executivo deu entrada ao seu projeto” CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. *O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo*. Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 10), p. 39.

moradia; um deveria ser representante da indústria da construção civil; um outro de uma entidade religiosa. Por fim, um representante de uma universidade. Formava-se assim um conselho, onde não necessariamente o prefeito teria uma maioria.

A transformação do Funaps no FMH, também ensejou a introdução de uma política de financiamento única para a comercialização das unidades habitacionais pertencentes ao Fundo. Assim foi unificada, através da extinção de quase todos os subsídios, a políticas de financiamento de todos os recursos originários do fundo. Lembre-se que, no Funaps, mesmo com o desenvolvimento de políticas de financiamento para alguns programas habitacionais financiados pelo Fundo, sempre houve a possibilidade legal do atendimento com seus recursos a fundo perdido. Já o FMH destinava-se apenas ao financiamento habitacional com retorno de recursos. A única possibilidade de subsídio que ele abria era quanto ao custo da infra-estrutura, porém apenas quando houvesse uma sobra orçamentária destinada a cobri-lo²⁷². O prazo de financiamento voltou a ser de 25 anos, e o comprometimento máximo da renda familiar passou a ser de 30%. As prestações e o saldo devedor passaram a ser corrigidas pela Tabela Price, e nas prestações passaram a incidir juros, que variavam de 2% a 8% ao ano. Havia ainda a introdução do seguro de morte ou invalidez. Além disso, passou-se a exigir, “sempre que possível”, uma poupança prévia da família a ser atendida. Desta forma, a política de financiamento do nível municipal ficou similar à do SFH. Em 1996, esta similaridade aumentou mais ainda com o Decreto 36.471. Este ampliou a faixa de atendimento de quatro salários mínimos para dez salários mínimos, com prioridade de atendimento até cinco salários mínimos²⁷³.

Entrementes, a transformação do Funaps em FMH, também abriu o leque das possibilidades de atendimento. Ao analisar-se a política habitacional da administração anterior, comentou-se que a restrição de utilização dos recursos do Funaps à produção da unidade habitacional havia sido um dos principais entraves ao desenvolvimento dos programas habitacionais financiados por ele. O FMH possibilitou este desenvolvimento ao permitir a utilização de seus recursos para: produção da HIS; lotes urbanizados e infra-

²⁷² O que era uma grande mudança em relação às práticas anteriores: “A infra-estrutura nunca foi paga nos programas municipais [até a administração Maluf], inicialmente porque as obras estavam sempre em terreno público depois, o motivo era dar o mesmo tratamento de isenção quer seja obra em favela ou em conjunto habitacional” ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003, p.69.

²⁷³ “A oposição ao governo Maluf e os movimentos sociais por moradia procuraram negociar na Câmara Municipal alterações no texto antes de sua aprovação. As mais importantes eram a garantia de atendimento para as faixas de menor renda e, nessa negociação, foi incluída a prioridade de atendimento para as faixas até 5 salários mínimos.” *Idem*, p.71.

estrutura; melhoria em habitações; produção de HIS para locação social; produção de unidades para uso misto; aquisição de terras, financiamento de material de construção; e financiamento para construção de equipamentos comunitários.

Além disso, como tão bem aponta Rosseto, a partir da Lei 11.632/94, o Fundo que antes era ligado à administração direta, Sehab, e operado por ela, através da Habi, passou a ser ligado e operado pela administração indireta, Cohab, que a partir de então, se torna responsável: pela produção, pelo acompanhamento da execução da obra, e pela comercialização das unidades habitacionais. Assim, as obras que antes eram contratadas pela Sehab, passaram a sê-lo pela Cohab-SP. A Sehab passou a elaborar os programas e planos, e a estabelecer as normas de aplicação de recursos do Fundo. Enquanto a Habi²⁷⁴ passava

*“a ter a função de secretaria executiva do Fundo, preparando pauta, agendando as reuniões e assessorando o Presidente nos assuntos referentes ao Fundo. Ademais, como cabe à Sehab elaborar os programas e como o Habi é o departamento da Sehab com a competência para tratar da habitação de interesse social, manteve a atribuição de indicara demanda de atendimento dos programas do Fundo.”*²⁷⁵

Ao analisar esta mudança de desenho institucional Rosseto, aponta duas vantagens e quatro desvantagens que ela vê nesta nova organização da área de habitação. A primeira vantagem refere-se ao problema da venda das unidades habitacionais às famílias atendidas pela produção da administração direta. Com a vinculação do Fundo à Cohab-SP, este problema não mais se colocava. A outra vantagem é similar à apregoada a Emurb. Trata-se da visão de que Cohab-SP por ser uma empresa teria maior agilidade que a administração direta na contratação de serviços e de pessoal. Como desvantagens desta nova organização a autora aponta (1) a remuneração de 4,5% da Cohab-SP nos serviços executados por ela; (2) a manutenção da necessidade de contratação de profissionais, via gerenciadoras, e de construtoras, para operacionalizar os programas; (3) a complexificação do fluxo de recursos

²⁷⁴ Este órgão foi reestruturado pela administração Maluf. Segundo Marques, ela voltou a ter cinco macrorregiões, e elas foram reunidas no edifício sede da Sehab. Os funcionários contratados pela administração anterior foram desligados. Novos foram contratados. Neste processo aumentou a dependência em relação às gerenciadoras. Estas passaram a não só fornecer mão de obra mas também capacidades gerenciais e decisórias. Cardoso aponta que “A desestruturação da HABI, em relação à gestão Erundina, era patente. Dos cerca de 700 funcionários existentes em 1992, restavam apenas 150 em 2001.” CARDOSO, Adauto Lucio. Balanço da política municipal de Habitação 2001-2003. Instituto Polis; PUC-SP, São Paulo, 2004, (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 21), p.49.

²⁷⁵ ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003, p.60.

entre a PMSP e a Cohab-SP²⁷⁶; e (4) a menor transparência no gasto dos recursos, já que os gastos da Cohab-SP não constam do sistema de controle orçamentário. Por fim, a autora aponta ainda para os riscos possíveis da vinculação do Fundo à Cohab-SP:

“Em tese, e ao elaborarmos uma análise genérica, a reunião de recursos onerosos e não-onerosos beneficia uma política habitacional especialmente porque permite a concessão de financiamentos com juros e custos financeiros menores. Neste caso[o paulistano], passar recursos não-onerosos para uma Companhia acostumada a trabalhar com regras financeiras de mercado em nada melhoraria as condições dos financiamentos dos beneficiários do Fundo, mas, em seu detrimento, poderia alavancar uma política municipal para setores de renda mais alta. Em outras palavras, levar recursos não-onerosos do Fundo para a Cohab poderia beneficiar, em primeiro lugar, a política habitacional municipal centrada em um outro segmento próximo à demanda da Cohab e não vice-versa.”²⁷⁷

Apesar de toda esta reorganização promovida pela administração Maluf, o sistema montado por ela ficou responsável apenas por uma parcela marginal da produção habitacional realizada pelo poder municipal neste momento: a continuidade dos mutirões e das obras de infra-estrutura, iniciadas na administração anterior. Os principais programas habitacionais da administração Maluf, Cingapura e Guarapiranga, tiveram sua produção operacionalizada diretamente, através do Gabinete do Secretário da Habitação. Dava assim continuidade ao padrão municipal de produção via administração direta e aos problemas dele decorrentes²⁷⁸. Problemas estes, que a reforma da área habitacional, implantada pela própria administração, propunha resolver²⁷⁹.

²⁷⁶ pois “Agora o procedimento requer a Sehab como intermediária, isto é, ao serem liberados os recursos do orçamento pela Secretaria de Finanças, estes vão para a conta – Fundo, da Sehab, que, por sua vez, repassa para uma conta específica do Fundo na Cohab e, a partir de então, é por ela administrada, contratando, pagando, comprando etc. A administração do Fundo passa, então, a ser executada de acordo com a lei que ordena as sociedades anônimas. Torna-se capital de investimento da companhia. Esse desenho institucional pode, em tese, permitir que, depois de receber os recursos do Fundo, a empresa utilize-o de acordo com suas necessidades, liberando os recursos para os programas do Fundo em ritmo diferente do andamento do cronograma de obra e, mais precisamente, na medida em que o caixa da Cohab permitir.” *Idem* pp.62-63

²⁷⁷ *Ibidem*, p.57

²⁷⁸ “É importante que se diga, porém, que, ao tomar a decisão de construir unidades habitacionais (Cingapura) fora do Fundo, a Sehab acabou utilizando um meio que só dificulta a comercialização das unidades, (...) e, para poder comercializá-las, acaba por repassá-las para o Fundo/Cohab com atribuição legal para tal.

“Temos como resultado uma política habitacional municipal cuja engenharia institucional e financeira apresenta-se um tanto esdrúxula: a maior parte dos recursos destinados à implementação do programa mais importante da gestão está fora do FMH. O Fundo, por sua vez, renovado por uma nova lei, ficou à míngua, tocando os programas da administração anterior que não podiam ser interrompidos. Por outro lado, as unidades construídas fora do Fundo não podem ser repassadas aos moradores sem que antes sejam doadas ao FMH. Desse modo, apesar de a produção não ter sido feita com recursos do Fundo, as unidades acabarão por pertencer à Cohab/Fundo.” *Ibidem* p.65

²⁷⁹ Nas palavras de Lair Krahenbul, então Secretário de Habitação, na audiência pública sobre o Projeto de Lei do FMH, referindo aos problemas da sobreposição de funções da Cohab-SP e Sehab “então é importante que a gente una filosoficamente e estrategicamente os recursos, como o Brasil todo está começando a fazer com o

Contudo, esta continuidade do padrão municipal de produção via administração direta, nas condições criadas pela transformação do Funaps em FMH, esconde uma significativa descontinuidade. Até o FMH, os recursos, que possibilitavam a produção habitacional via administração direta, necessariamente passavam pelo Funaps e seu Conselho. Na produção habitacional via administração direta das gestões Maluf e Pitta os recursos não passam pelo FMH e seu Conselho. Assim, Maluf compensou a cessão do controle institucional do Conselho do fundo pelo prefeito, com a introdução de uma produção habitacional via administração direta independente do Fundo Municipal de Habitação. Para distinguir-se este padrão de produção via administração direta do anterior, optou-se por nomeá-lo de: produção habitacional via administração direta *independente*.

4.2.2 – Produção Habitacional da Administração Maluf

Ao nos debruçarmos sobre a atuação habitacional da administração Maluf, o que salta aos olhos são as descontinuidades em relação à atuação da administração anterior. Contudo, tal como sugere a análise de Marques, as continuidades em relação àquela administração também são muito significativas. A política habitacional da administração Maluf não foi um retorno à tradicional política habitacional paulistana, tal como se esperaria, tendo em vista a ação habitacional das suas administrações anteriores. Foi sim, a confirmação da consolidação da *nova política habitacional paulistana* como a *política habitacional municipal* deste período. Entretanto, esta consolidação se deu com a entrada de novos personagens na cena da *nova política habitacional paulistana*: a Cohab-SP e a indústria da construção civil, geralmente personificadas na empreiteira ou construtora. Estes atores, até o final da administração Jânio, se desenvolveram relacionados ao SFH. Praticamente, só haviam participado da produção habitacional, orientada por dinâmicas municipais, alinhada à tradicional política habitacional paulistana²⁸⁰. Na administração Maluf, eles são alçados à condição de principal parceiro da PMSP na implantação de sua política habitacional. Alinhada, como demonstrar-se-á, ao que se denominou de nova política habitacional paulistana. Assim, constitui-se na administração Maluf um momento que expõe vivamente as principais tensões deste período da política e produção habitacional financiada por fundos públicos. Se antes, no nível municipal, havia-se constituído um eixo principal de debate e

Fundo nacional”, retirado de: São Paulo (Câmara Municipal). Processo nº 060/1994, p. 37, *apud* ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003. p.57

²⁸⁰ Com exceção da curta experiência do Promorar Paulista, ver item 3.3.

desenvolvimento a partir de duas idéias fortes opostas, a remoção ou fixação da população-alvo, agora não há mais um eixo principal. Talvez a melhor metáfora para descrever as questões que orientaram o debate e o desenvolvimento das políticas e da produção habitacional, neste período, seja um plano não-cartesiano. Onde não se tem uma bipolarização, mas sim posições que apenas podem-se referenciar mutuamente. Assim o foco recairia sobre o como e o quê se produz com os fundos públicos. O que parece estar intimamente relacionado com quem se produz.

As principais continuidades da administração Erundina na administração Maluf, que sustentam o argumento da manutenção da perspectiva da nova política habitacional paulistana, foram a manutenção da perspectiva de fixação da população de favelas e de regularização dos loteamentos clandestinos. Entretanto, como se viu acima, esta manutenção se deu com algumas discontinuidades. Nesta administração, o papel que havia sido da Habi, na administração passada, foi transferido para o Gabinete do Secretário da Sehab. Este órgão foi responsável pela implementação dos principais programas habitacionais relacionados às favelas, o Cingapura, e à urbanização de loteamentos clandestinos, o Projeto Guarapiranga²⁸¹.

O Programa Guarapiranga ficou paralisado até 1995, quando por pressão do BID foram realizadas as primeiras licitações de obras de urbanização. Durante a administração, o Programa de Canalização de Córregos (PROVAC) também construiu algumas unidades habitacionais, para atender à população que tinha de ser removida para a execução das obras. O Programa de Urbanização de Favelas com Verticalização (PROVER), conhecido como Cingapura, foi uma parceria do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com a PMSP. Este programa habitacional foi o principal da administração. Ele se propunha a atender, em seis anos, meio milhão de pessoas. Através de melhorias urbanísticas que atingiriam 62 mil famílias, e da construção de 30 mil unidades habitacionais. Atuando junto a um total de 243 favelas²⁸². Nesta administração foram implementadas as fases 1 e 2 do programa. As 21 mil regularizações fundiárias, também previstas nestas fases, não foram realizadas. O programa foi a massificação de uma das soluções utilizadas na administração

²⁸¹ Segundo Rosseto este arranjo se devia ao fato de que “durante a gestão Maluf, Cohab e Sehab não tinham o mesmo grupo dirigente, e encaminhar recursos para o Fundo, isto é, para a Cohab, significava perder o controle de contratações vultosas (...) O motivo que levou estes programas a estarem fora do Fundo foi, mais do que tudo, uma decisão política, porque não havia nenhum impedimento para que a Prefeitura, representada pela Sehab, contratasse recursos internacionais a serem operacionalizados por um órgão da administração indireta. Assim, apesar de o grupo político ligado à Cohab ganhar o Fundo para si, a Sehab ficou com a administração exclusiva da maior parte dos recursos”. *Idem*, p. 64-65

²⁸² Projeto Cingapura da Prefeitura de São Paulo: o Conjunto Habitacional Zaki Narchi. Priscila Maria Santiago Pereira, Orientador: Prof. Dr. Alex Kenya Abiko. Universidade de São Paulo - Departamento de Engenharia de Construção Civil – Engenharia de Construção Civil e Urbana. p.6

anterior nas ações em favelas, a verticalização. Entretanto, naquela administração esta solução fôra utilizada apenas duas vezes, sendo geralmente preterida devido ao seu alto custo. Na administração Maluf ela foi elevada ao status de principal solução para as favelas. Segundo Rosseto,

“a opção por esse programa pode ser considerada como um subproduto da política dos governos Maluf e Pitta que privilegiaram a relação com grandes empreiteiras”²⁸³.

Isto porque as obras não eram licitadas uma a uma, e sim em conjunto através dos denominados *lotes de licitação*. Isso elevava consideravelmente o valor de referência do contrato, impedindo a participação de empresas de médio e pequeno porte. Assim os ganhadores das licitações do Cingapura foram *as “grandes empresas do ramo da construção civil especializadas em obras públicas, como Camargo Corrêa, OAS e CBPO”²⁸⁴* e os Consórcios de empresas.

Segundo o Secretário de Habitação²⁸⁵, os critérios da seleção das favelas a serem atendidas eram: localização da favela em área pública; alto nível de adensamento por m²; grau de consolidação da ocupação; existência de grande número de barracos em área de risco; possibilidade de integração com a vizinhança; não ser obstáculo a execução alguma obra pública; e a possibilidade de atendimento da infra-estrutura. Entretanto, é comum na bibliografia e na mídia a avaliação de que o programa tinha sérios problemas quanto à má qualidade das unidades habitacionais produzidas. Também quanto à regularização fundiária das áreas, e, portanto das unidades habitacionais. E quanto ao atendimento parcial que o programa dava a cada favela atendida, intervindo principalmente nas áreas mais visíveis, próximas a vias de grande movimentação. Outra crítica feita ao programa era *sua inviabilidade* no longo prazo. Isto se devia ao caráter compulsório da participação das famílias atendidas no programa, aliado à restrição dos subsídios, que fora engendrada pela política de financiamento. Implementada esta pela reforma da área habitacional empreendida por esta administração.

A intervenção do programa se iniciava com a construção dos alojamentos provisórios, para onde eram removidas as famílias moradoras da área por onde se iniciaria a construção dos conjuntos. Era realizada a demolição dos barracos e a terraplanagem, eram construídos os

²⁸³ ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003. p.53

²⁸⁴ *Idem*

²⁸⁵ KRAHENBUHL, Lair A. S.. Cingapura - O Encontro de São Paulo com a Cidadania, São Paulo, Ed. Bix Design Corporativo, 1996

edifícios, implementada a infra-estrutura, e a rede de telefonia. Os conjuntos habitacionais contavam com equipamentos de lazer. Pode-se ver a diferença destas intervenções em favelas, em relação às da administração anterior, na forma como os moradores eram “envolvidos” no processo. Segundo Pereira, que entrevistou assistentes sociais e os moradores do Conjunto Zaki Narchi,

“Na Fase I do Programa Cingapura, o acompanhamento social, que ia dos contatos iniciais até a mudança para o edifício, ficou a cargo dos técnicos da SEHAB. (...) houve um trabalho social intenso antes da mudança para o conjunto habitacional. Os técnicos da SEHAB explicavam para os moradores como ocorreria a verticalização e estavam presentes na favela durante o processo. Antes de cada grupo se mudar para os apartamentos, decidia-se entre eles (com a orientação dos técnicos da SEHAB) se os apartamentos seriam sorteados ou escolhidos por eles”²⁸⁶

Abaixo apresenta-se a Tabela 16 “Produção Habitacional Municipal 1993-1996”. Contudo, antes de prosseguirmos na análise convém uma ressalva. Tal como já foi dito, não foi possível cruzar todos os conjuntos habitacionais presentes nas fichas consultadas junto ao *site* da Cohab com a listagem da inauguração dos conjuntos. Assim uma parcela dos conjuntos da Cohab não pode ser incluída no nosso banco de dados. Contudo, a localização e o tipo de apartamento produzido nestes conjuntos, aponta que se tratariam de conjuntos produzidos a partir de 1992. Mesmo assim, não foi possível estabelecer a inauguração de cada um deles. Assim sendo, optou-se por utilizar os dados coletados por Marques²⁸⁷, por parecer a melhor sistematização da produção habitacional daquela administração.

Tabela 16 “Produção Habitacional Municipal 1993-1996”

Programas Habitacionais (1993-1996)	órgão	entregues na administração	em andamento	total viabilizado
PROVER	Gabinete	5.468		5.468
Regularização de Loteamentos	Resolo	2.718		2.718
PROCAV	Gabinete	232		232
Programa Guarapiranga	Gabinete	1.621		1.621
Cohab-SP	Cohab-SP	3.257	1.830	5.087
Total		13.296	1.830	15.126

Fontes 19 Dados retirados de MARQUES, Eduardo, e TORRES, Haroldo (org.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. Editora Senac, São Paulo, 2005

²⁸⁶ Projeto Cingapura da Prefeitura de São Paulo: o Conjunto Habitacional Zaki Narchi. Priscila Maria Santiago Pereira, Orientador: Prof. Dr. Alex Kenya Abiko. Universidade de São Paulo - Departamento de Engenharia de Construção Civil – Engenharia de Construção Civil e Urbana. p.12

²⁸⁷ MARQUES, Eduardo C. & TORRES, Haroldo (org.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. SENAC, São Paulo, 2005.

Como pode-se ver na Tabela 16 “Produção Habitacional Municipal 1993-1996”, não é possível se falar, na análise da administração Maluf, em um retorno ao ideário tradicional paulistano quanto a atuação do poder municipal na área habitacional. Pode-se sim falar de uma produção habitacional alinhada a idéia de fixação da população nos locais onde ela se encontra. Com exceção da produção da Cohab-SP, à época ainda alinhada ao modelo SFH, toda a produção habitacional da prefeitura se deu através de programas orientados pela idéia de fixar as população de baixa renda nos locais onde já habitam. O que mudou foram as formas de fixar essas populações, e o conjunto de situações habitacionais populares de fato reconhecido através da atuação do poder público municipal.

Entretanto, tendo por base a descrição dos programas, sua operacionalização, e a produção habitacional efetivamente realizada, pode-se dizer que houve ainda uma outra mudança significativa, em relação à administração anterior. Isto se deu no que se refere ao relacionamento do Estado com outros atores sociais na produção habitacional financiada por fundos públicos. Notadamente, houve a interrupção da parceria com os movimentos de moradia, e a valorização do relacionamento com a indústria da construção civil. Relacionamento este já iniciado na administração Jânio, mas levado a novos âmbitos pela administração Maluf. Os âmbitos eram os da nova política habitacional paulistana, especificamente a urbanização de favelas, através da massificação da verticalização.

Enquanto esta administração valorizou a parceria com o capital, principalmente através do PROVER, ela dificultou o andamento das obras dos mutirões²⁸⁸:

“O governo municipal suspendeu, em 1993, os recursos para as associações comunitárias de construção, responsáveis pela gestão do mutirão, exigindo nova prestação de contas, que já haviam sido feitas pela maioria das associações. Para atrapalhar o trabalho dos mutirantes, alteraram seguidamente os procedimentos, exigindo maior detalhamento contábil e dificultando uma aprovação rápida”²⁸⁹

Sem encontrar irregularidades nas prestações de contas, a administração enviou os convênios com cada uma das associações ao Tribunal de Contas do Município, para que fossem individualmente auditados. Já no primeiro ano, os movimentos de moradia haviam

²⁸⁸ A participação dos movimentos de moradia no Conselho do FMH também foi dificultada, pois a administração baixou uma portaria exigindo que as entidades “tivessem declaração de utilidade pública [o que] impediu que as associações de mutirão, e mesmo entidades mais gerais como a União de Movimentos de Moradia (UMM) e a Central de Movimentos Populares, estivessem representadas” ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003, p.71-72.

²⁸⁹ BONDUKI, Nabil. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. Estação Liberdade, São Paulo, 2000, p.123.

passado a realizar atos exigindo a retomada dos repasses. As associações se reuniram no Fórum dos Mutirões, onde em parceria com suas Assessorias Técnicas, desenvolveram atividades de apoio às prestações de contas exigidas pelo poder público municipal. A organização e o trabalho deram resultado. Em 1996, último ano da administração Maluf, quarenta e seis associações já haviam tido suas prestações de contas aprovadas pelo TCM. Um levantamento do Fórum dos Mutirões, realizado em 1998, apontou que durante a administração Maluf, 3.231 unidades habitacionais, das 7.167 deixadas em andamento na administração anterior, haviam sido concluídas²⁹⁰.

Gráfico 8 “Liberação de recursos para os Mutirões 1990-2000”

Fontes 20 Fonte Primária: Elaborado pelo gabinete do vereador José Eduardo Martins Cardoso, 2000, e atualizado pelo gabinete do vereador Nabil Bonduki, 2001. Diários oficiais do município de SP. Retirado de AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. *Habitação na cidade de São Paulo*. 2ª edição revisada. São Paulo, Pólis / PUC-SP, 2002. 120p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 4)

Acima apresenta-se o Gráfico 8 “Liberação de recursos para os Mutirões 1990-2000”, retirado do trabalho de Amaral²⁹¹, que representa os repasses feitos, às associações responsáveis pelos mutirões, de 1990 a 2000 pelo órgão da administração municipal competente em cada momento. Nele vê-se que a mobilização do movimento de moradia e seus parceiros trouxe resultados. Afinal, houve uma drástica redução, do volume anual de repasses, a partir do momento em que o orçamento passou a ser elaborado pela administração Maluf (1994). Contudo houve em seguida, uma leve recuperação, que, apesar das variações, fez com esta administração, e a seguinte, fossem responsáveis respectivamente pelo repasse de 21,40% e 22,22 % do total de recursos repassados nestes anos (1990-2000) pelo município

²⁹⁰ Nem sempre o “concluído” neste levantamento significava a efetiva conclusão de todas as obras previstas.

²⁹¹ AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. *Habitação na cidade de São Paulo*. 2ª edição revisada. São Paulo, Pólis / PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 4).

aos mutirões. Assim sendo, e tendo em vista a posição da administração Maluf em relação aos mutirões exposta pouco acima, pode-se dizer que a manutenção daqueles repasses deveu-se principalmente à ação do movimento de moradia.

4.3 – A administração Pitta (1997-2000)

Maluf conseguiu eleger seu sucessor, Celso Pitta (1997-2000). Ele foi o candidato do PPB, e nas urnas derrotou a ex-prefeita Luiza Erundina, novamente candidata pelo. Pitta se elegeu com o discurso da “continuidade da obra do prefeito Paulo Maluf”. Ao longo da administração, aparentemente, se afastou de seu padrinho político, chegando inclusive a sair do partido dele, o PPB, para se filiar ao PTN. Sua administração, porém, cumpriu o prometido na campanha eleitoral. Continuou a *obra* de Maluf, não se afastando muito da atuação desenhada na administração Maluf, mas sob sérias restrições orçamentárias²⁹². Entretanto, a administração Pitta foi marcada por uma série de escândalos políticos, ligados à esquemas de corrupção: começando pelo dos *precatórios*, passando pelo da *máfia dos fiscais*²⁹³, e chegando ao *frangogaté*²⁹⁴.

Logo no início de sua administração, o prefeito já havia sido acusado de desvio de verbas públicas por uma CPI do Senado. Como secretário de finanças da administração Maluf, ele haveria emitido 3,2 bilhões de reais em títulos públicos, os tais *precatórios*. Os recursos assim captados seriam para pagar dívidas da prefeitura. Contudo, apenas 1,9 bilhão de reais, daquele montante, foram realmente utilizado neste fim. Os escândalos lhe renderam três pedidos de *impeachment* e duas CPI's na Câmara Municipal. Em todas estas ocasiões, foi salvo por um grupo de vereadores, ligados a ele e ao ex-prefeito Paulo Maluf. Estes ficaram conhecidos à época como a *tropa de choque*. Posteriormente, Nicéa Pitta, à aquela altura, ex-esposa de Pitta, expôs as supostas entranhas do mecanismo utilizado na articulação da sua bancada tão fiel na Câmara dos Vereadores:

²⁹² “Pitta encontrou a prefeitura com o cofre vazio, apenas 59 milhões de reais em caixa, para uma dívida de 7 bilhões. Ao fim de seu primeiro ano de gestão, a cidade parou. Até a varrição de lixo nas ruas foi interrompida porque as empresas encarregadas do serviço deixaram de ser pagas pela prefeitura. Maluf torrou o caixa em obras para eleger Pitta e derrotar a concorrente Luiza Erundina. Depois da eleição, viu-se até que ponto os eleitores haviam sido iludidos com aquela exibição frenética de obras pela cidade.”. “O malufismo afunda”, Revista Veja 22/03/2000.

²⁹³ Denúncia de um esquema de extorsão de vendedores ambulantes praticada por fiscais da prefeitura que beneficiava vereadores, da Câmara Municipal de São Paulo, da bancada de apoio do prefeito.

²⁹⁴ Este último, seria a denúncia de um favorecimento, a empresas ligadas a familiares de Maluf e Pitta, em operações de venda de frangos para merenda escolar da PMSP.

“afirmou ter presenciado Pitta várias vezes em negociações espúrias na sala de seu próprio apartamento com vereadores, representantes do malufismo e do secretariado municipal. Teria acertado pagamento aos vereadores para que eles votassem a seu favor na Câmara Municipal. ‘Não há dinheiro que chegue para esses vereadores’, seria uma queixa do prefeito à mulher, conforme ela afirmou em suas denúncias sobre o caso. Nicéa acrescenta que Paulo Maluf, mesmo fora do governo, continuou usando a prefeitura — e também Celso Pitta — para acomodar seus interesses. Uma das formas de influência mais notáveis, afirmou, era o uso da máquina pública para contratar aliados do malufismo, que ganhavam sem trabalhar.”²⁹⁵

A atuação de sua administração, na área habitacional, se deu dentro do desenho institucional instituído na administração anterior. Tiveram continuidade a política habitacional, o padrão de produção via administração direta *independente*, e a valorização da parceria com as construtoras. Assim como o distanciamento em relação aos movimentos de moradia. O Conselho do FMH realizou suas primeiras reuniões. Foram poucas e marcadas por um completo subordinação dele à administração²⁹⁶. No segundo ano de sua administração, no dia 6 de Maio, foram aprovadas na Câmara municipal, três leis que parecem expressar um esforço de institucionalização na forma de lei de alguns consensos com relação à política habitacional municipal então atingidos.

A primeira destas leis foi a 12.652/98, criada a partir do Projeto de Lei 497/95, de autoria do vereador José Mentor (PT). Visava impedir a remoção de famílias por motivo de obras viárias, sem o fornecimento de uma unidade habitacional ou de um lote urbanizado²⁹⁷. A outra, era a Lei 12.654/98, criada a partir do Projeto de Lei 555/93, de autoria da vereadora Ana Martins (PC do B). Ela criava as Áreas de Interesse Social para Urbanização Específica. Estas visavam garantir a *“permanência dos atuais ocupantes em condições adequadas de habitabilidade”*²⁹⁸. Estas duas leis foram posteriormente declaradas inconstitucionais pelo

²⁹⁵ “O malufismo afunda”, Revista Veja 22/03/2000

²⁹⁶ “O governo Marta Suplicy também herdou da administração anterior um Conselho Municipal de Habitação completamente subordinado aos interesses da administração, com o processo decisório centralizado junto ao Gabinete do Secretário” CARDOSO, Adauto Lucio. Balanço da política municipal de Habitação 2001-2003. Instituto Polis; PUC-SP, São Paulo, 2004. 104 p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 21), p.49.

²⁹⁷ Retirado da Lei n. 12.652 - de 6 de Maio de 1998 que diz: “Dos projetos da Administração direta e indireta do Município de São Paulo que versem a respeito de intervenção, de qualquer natureza, no sistema viário e que dela decorra a necessidade de remoção de famílias e pessoas de seus locais de residência, deverão constar unidades habitacionais ou de lotes urbanizados destinados à construção de moradias.”

²⁹⁸ Retirado da Lei n. 12.654 - de 6 de Maio de 1998, que no seu terceiro artigo diz: “Art. 3º As áreas definidas por esta lei deverão atender os seguintes objetivos: I - promover a urbanização com parâmetros específicos para cada área que garantam a permanência dos atuais ocupantes em condições adequadas de habitabilidade; II - garantir a moradia aos atuais ocupantes, integrando essas áreas ao seu entorno próximo; III - destinar as áreas públicas definidas como bens de uso comum do povo e áreas dominiais, já ocupadas, prioritariamente à habitação de interesse social dos atuais moradores; IV - corrigir situações de risco ocasionadas por ocupações

Tribunal de Justiça. Posteriormente, na administração Suplicy (2000-2004), a proposta subjacente a esta última foi incorporada ao Plano Diretor da cidade, através do mecanismo mais amplo das *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)*. Da administração Pitta ficou a Lei 12.648/98, criada a partir do Projeto de Lei n. 790/95, do Vereador Gilson Barreto (PSDB). Ela determinava ao Executivo

“adquirir terrenos localizados na periferia do Município, urbanizá-los, loteá-los e transferi-los, a preço de custo, à população de baixa renda, para construção da casa própria”²⁹⁹.

Em Julho de 1997 já havia sido lançado o programa Lote Legal, que consolidou o desenvolvimento das políticas de regularização física e jurídica dos loteamentos clandestinos. Tal ação vinha sendo realizada pelo Resolo, desde a administração Erundina. Apoiada nos recursos já negociados com o BID, e na Lei 11.775/95, a administração Pitta iniciou as obras do programa em 1998. Poucas chegaram a ser concluídas na própria administração. Contudo, um volume significativo foi deixado em andamento ao final dela, como pode-se ver na Tabela 17 “Produção Habitacional Municipal 1993-1996” abaixo. Com relação à regularização jurídica, a administração iniciou os processos, mas até o fim dela não havia ainda realizado nenhuma.

Tabela 17 “Produção Habitacional Municipal 1993-1996”

Programas Habitacionais (1997-2000)	órgão	entregues na administração	em andamento	total viabilizado
PROVER	Gabinete	7.827	4.439	12.266
Regularização de Loteamentos	Resolo	2.738	17.519	20.257
Programa Guarapiranga (lotes)	Gabinete	6.929		6.929
Programa Guarapiranga (uh)	Gabinete	528		528
Cohab-SP	Cohab-SP	2.474	1.092	3.566
total		20.496	23.050	43.546

Fontes 21 Dados retirados de MARQUES, Eduardo, e TORRES, Haroldo (org). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. Editora Senac, São Paulo, 2005

A produção habitacional municipal desta administração em linhas gerais a é muito similar à da administração anterior. A principal diferença que se tem, é o surgimento de uma

impróprias à habitação; V - estabelecer condições de habitabilidade através de investimentos em equipamentos urbanos e comunitários.”

²⁹⁹ Retirado da Lei n. 12.648, de 6 de Maio de 1998

produção habitacional significativa, principalmente de lotes urbanizados, do Programa Guarapiranga. Este como se viu busca proteger este manancial de água da cidade através da urbanização dos núcleos residenciais de seu entorno. Assim apesar deste programa derivar de uma problemática de nível estadual, sua atuação alinha-se à perspectiva da nova política habitacional paulistana. Secundariamente, também pode-se apontar uma queda de 24% no total de unidades produzidas pela Cohab-SP. E houve uma elevação de 43%, no total do PROVER. Ao longo da administração Pitta, o PROVER passou a atuar em porções maiores das favelas em que intervinha, alterando assim, uma das características mais criticadas do programa – a intervenção apenas nas áreas mais visíveis da favela-alvo. Entretanto, como vê-se no geral não houve mudanças significativas na política e na produção habitacional desta administração em relação a anterior. Deu-se assim continuidade à nova política habitacional paulistana.

4.4 – A administração Suplicy (2001-2004)

Em 2000, foi eleita pelo PT para o cargo de prefeito de São Paulo Marta Suplicy (2001-2004), derrotando Paulo Maluf, candidato pelo PPB. O discurso da sua administração retomava a ênfase nas prioridades sociais da administração Erundina. Segundo seu discurso, focava-se na busca de instrumentos de inclusão social. Quase todas as grandes obras contratadas nas administrações anteriores foram paralisadas. Os investimentos em programas e equipamentos sociais foram priorizados. A influência da primeira administração do PT na cidade sobre esta administração foi grande. Aparentemente, foi uma das grandes preocupações da administração Marta Suplicy, a busca por superar as limitações impostas à atuação da administração Erundina (1989-1992), decorrentes da posição minoritária na Câmara Municipal. Desde seu início esta administração procurou construir uma posição majoritária na Câmara Municipal. Isto permitiu superar parte daquelas limitações. Com a institucionalização de diversas inovações introduzidas nesta administração. Segundo Cardoso,

“Além do enfrentamento deste desafio[a situação calamitosa da cidade], o novo governo buscou articular, de imediato, alternativas que garantissem a ‘governabilidade’, tanto considerando a relação com os quadros do Partido dos Trabalhadores quanto a relação com a Câmara de Vereadores. Adicione-se ainda a este complexo jogo de interesses e objetivos a relação histórica do PT com os movimentos populares, que também pressionavam o governo no sentido da garantia de ter, no comando da gestão, quadros técnicos e políticos alinhados com suas demandas. A composição do Secretariado iria refletir o esforço de conciliação deste conjunto contraditório de objetivos.(...) No âmbito da

*habitação, a nomeação do Deputado Estadual Paulo Teixeira para a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) entrou na conta do arranjo com as correntes internas e a direção do PT.*³⁰⁰

Na área da educação, a administração Suplicy (2001-2004) construiu 189 escolas, abrindo 194.431 vagas na rede municipal de ensino. Também foram construídos, em bairros periféricos da cidade, vinte e um Centros Educacionais Unificados (CEU). Estes eram equipamentos que combinavam ações na área da educação e da cultura. Cada um deles contava com 300 vagas em creche, 840 em Escolas Municipais de Ensino Infantil (EMEI), 1.260 em Escolas Municipais de Ensino Fundamental, um teatro com 450 lugares, três piscinas, biblioteca, campo de futebol, ginásio coberto, sala de dança, quadra poliesportiva, telecentro e pista de skate. Os equipamentos dos CEUs não destinavam-se apenas aos alunos das escolas dele componentes, mas também aos da rede educacional da região em que o CEU fôra implantado. Estes equipamentos foram fundamentais na realização de uma política cultural que deu prioridade a muitos pequenos eventos ao invés de poucos grandes. Na área da saúde a administração encerrou o PAS e realinhou a política de saúde do município com a nacional, integrando-a ao SUS. Operacionalizou o programa de saúde da família, através da montagem de 676 equipes. Estas atendiam a 3 milhões de pessoas. Ainda assumiu as unidades de saúde do governo estadual na cidade. E implementou o SAMU, um serviço de atendimento de emergência. Na área dos transportes a administração implantou o *bilhete único*, que mudou a cobrança da tarifa de ônibus, de trecho para um determinado período temporal.

Na administração Marta Suplicy a prefeitura paulistana chegou a ter vinte e uma secretarias municipais. Destas, doze já existiam enquanto tais em 1989³⁰¹. Outras foram criadas ao longo do período a partir da transformação de secretarias ou órgãos existentes anteriormente. Em 1993, na administração Maluf, haviam sido criadas a Secretaria Municipal de Verde e Meio Ambiente (SVMA) e a Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social (FABES). A primeira, SVMA³⁰² fez-se a partir da transformação da Secretaria dos Negócios Extraordinários, que fora criada em 1973. A FABES fora criada pelo Decreto 32.962/93, que mudou a denominação da Secretaria Municipal do Bem Estar Social (SEBES), criada em

³⁰⁰ CARDOSO, Adauto Lucio. Balanço da política municipal de Habitação 2001-2003. Instituto Polis; PUC-SP, São Paulo, 2004. 104 p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 21), pp.34-35.

³⁰¹ Secretaria de Governo Municipal (SGM), Secretaria Municipal de Abastecimento (SEMAB), Secretaria Municipal de Cultura (SMC), Secretaria Municipal de Serviços e Obras (SSO), Secretaria Municipal de Educação (SME), Secretaria Municipal de Esporte, Lazer, e Recreação (SEME), Secretaria Municipal de Finanças (SF), Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB), Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPA), Secretaria Municipal de Saúde (SMS), Secretaria Municipal de Transportes (SMT), e Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos

³⁰² Lei 11426 de 1993.

1966, para Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social (FABES). Esta posteriormente foi transformada na Secretaria Municipal de Ação Social (SAS). Em 1998, o Decreto 37.358 elevou ao status de secretaria municipal a função antes exercida pelo secretário executivo para assuntos comunitários, através da criação da Secretaria Municipal de Comunicação Social. Em 2001, esta secretaria foi renomeada³⁰³ como Secretaria de Comunicação e Informação Social. Ainda na administração Marta Suplicy, a Secretaria Municipal da Administração e a Secretaria de Vias Públicas foram respectivamente renomeadas como Secretaria Municipal de Gestão Pública (SGP) e Secretaria Municipal de Infra-Estrutura Urbana (SIURB). E foram criadas a Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI)³⁰⁴ a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS)³⁰⁵, e a Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU)³⁰⁶. Nesta administração ainda, foi criada a Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSP) a partir da transformação da Secretaria das Administrações Regionais. E foram implantadas as 31 subprefeituras.

4.4.1 – Política Habitacional da Administração Suplicy

A área de habitação nesta administração não teve a mesma importância que havia tido na administração de Erundina (1989-1992)³⁰⁷. Houve inclusive uma redução no nível do gasto orçamentário com a área, como pode-se ver no Gráfico 7 “Percentual de participação dos recursos de Sebes ou Sehab no total da PMSP 1984-2002” na página 159. Contudo, esta redução do gasto não impediu a introdução de diversas inovações pela administração Suplicy (2001-2004). Estas se deram principalmente através de novos ordenamentos institucionais e novas formas de atendimento (por exemplo: locação social, PRIH, e regularização jurídica). Tal como na administração anterior do PT na cidade, muitas destas inovações foram frutos da parceria da administração com os movimentos de moradia. Na administração Erundina, esta parceria se concretizou no programa Mutirão Autogestionário (ou Funaps Comunitário), porém, havia encontrado grande dificuldade em se concretizar por outras formas. Devido isso

³⁰³ Pelo Decreto 40.231 de 2001.

³⁰⁴ Pela Lei 13.165 de 2001.

³⁰⁵ Pela Lei 13164 de 2001.

³⁰⁶ Pela Lei 13396 de 2002.

³⁰⁷ “A participação popular não teve o mesmo peso em São Paulo que o identificado em outras administrações petistas. Se a realização das Conferências de Habitação, a primeira ainda no primeiro ano de governo, sinaliza positivamente, a não efetivação das suas deliberações mostra um quadro preocupante. O Conselho de Habitação foi instalado apenas no terceiro ano do governo mas com o conjunto dos programas já desenhado e com a agenda da política já estabelecida.” CARDOSO, Adauto Lucio. Balanço da política municipal de Habitação 2001-2003. Instituto Polis; PUC-SP, São Paulo, 2004. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 21), p.80.

principalmente a dois fatores: (a) a situação minoritária da administração Erundina na Câmara Municipal; e (b) a temporalidade própria aos processos participativos, que muitas vezes não coincidem com a da administração municipal. A posição majoritária da administração Suplicy (2001-2004) na Câmara Municipal permitiu a concretização desta parceria naquelas diversas formas. Estas não chegaram a constituir um novo modelo habitacional paulistano, por que houve a continuidade do padrão de produção via administração direta *independente*. Como vimos ao longo do capítulo anterior, havia se constituído em São Paulo uma produção habitacional via administração direta na realização das políticas habitacionais *paulistanas*. Com o novo arranjo institucional instituído pelo FMH, na administração Maluf (1993-1996), houve a constituição do que denominou-se de padrão de produção habitacional via administração direta *independente*. Na administração Suplicy houve a continuidade deste padrão.

As novidades introduzidas pela administração Suplicy foram principalmente desdobramentos de dois processos: a criação do Plano Diretor da cidade, e a formação do Conselho Municipal de Habitação. A Constituição de 1988 havia possibilitado a criação de diversos mecanismos de gestão das cidades. Contudo, a concretização desta possibilidade dependia da aprovação de uma regulamentação específica. Isto ocorreu em 2001 com a aprovação da Lei Federal 10.257, o *Estatuto da Cidade*. Este concedeu aos municípios a possibilidade de utilização daqueles diversos mecanismos de gestão urbana, desde que estes constassem no Plano Diretor do município. O Plano Diretor (Estratégico) de São Paulo (Lei 13.430/02) foi aprovado no ano seguinte. Ele introduziu diversas inovações na gestão da cidade. Tais como, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEISs), e mecanismos de participação popular. A participação do Legislativo Municipal na elaboração do Plano foi decisiva, para a introdução destas inovações. Segundo Cardoso:

“O Plano Diretor (intitulado Plano Diretor Estratégico) teve muito pouca participação efetiva da população na sua elaboração, tendo chegado à Câmara com pouquíssimas modificações em relação à proposta original da SEMPLA. Além da ausência de participação, análises do projeto de lei mostraram que sua proposta era pouco importante no que diz respeito aos princípios e instrumentos do Estatuto da Cidade. Coube à Câmara Municipal, particularmente à relatoria desenvolvida pelo Vereador Nabil Bonduki, do PT, a responsabilidade por abrir o debate, envolvendo os setores populares e técnicos e construindo uma proposta mais afinada com a Reforma Urbana(...) O Plano Diretor finalmente aprovado pela Câmara Municipal (Lei 13.430, de 13 de setembro de 2002) contém vários princípios, diretrizes e instrumentos que conformam um quadro jurídico-

*institucional importante para o desenvolvimento de políticas habitacionais e urbanas municipais*³⁰⁸

O secretário de habitação era ligado aos movimentos de moradia³⁰⁹, e a parceria com eles se deu desde os primeiros momentos da administração³¹⁰, com a montagem do que ficou conhecido como o *setor de participação popular*. Amaral, em seu trabalho, aponta as demandas dos movimentos de moradia neste momento:

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

“1) Dar prioridade aos processos em tramitação, concluir os mutirões paralisados ou em andamento, priorizar a regularização dos conjuntos, a implantação dos equipamentos públicos e das políticas sociais propostas na campanha eleitoral. Em relação aos convênios assinados e não iniciados, adotar as medidas necessárias para tornar viável seu início. E também definir uma política de financiamento municipal que atenda as famílias de baixa renda, por meio de subsídios.

“2) Garantir a participação popular, na qual a população seja sujeito da política habitacional, desde sua concepção até a implantação de suas intervenções, fortalecendo as organizações autônomas da sociedade e estimulando sua organização. E que a moradia seja um grande fator de mobilização na reconstrução da cidade. Nesse sentido, indicavam a necessidade de criação ou reformulação dos seguintes instrumentos: Conferência de Habitação; Orçamento Participativo de Habitação; Conselho de Habitação; e participação das associações em todas as fases de decisão e implantação dos projetos.

“3) Produzir novas unidades e reformular o Programa de Mutirão. Implantar uma política de terras, utilizando instrumentos como: Zeis que contribuam para a redução do custo da terra; desapropriação de terrenos, financiamento para aquisição de terras e estimular estímulo para que associações adquiram terras, além de disponibilizar os próprios municipais e terrenos ociosos.

³⁰⁸ *Idem*, p.43.

³⁰⁹ “Na gestão 2001-2004, o Secretário de Habitação era Paulo Teixeira, cuja trajetória política sempre esteve ligada aos movimentos de luta por moradia.” CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. “Habitação – avaliação da política municipal 2005-2006” in CYMBALISTA, Renato. *Habitação: controle social e política pública*. Instituto Pólis, São Paulo, 2007. (Série Observatório dos direitos do cidadão. Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo;31), p.43.

³¹⁰ “O Secretário da Habitação, Paulo Teixeira, tão logo foi nomeado, no final de 2000, abriu um diálogo entre os setores responsáveis pela formulação do plano de governo, técnicos e lideranças dos movimentos da habitação. Chamou para compor sua equipe de governo muitos dos profissionais que já haviam trabalhado na primeira gestão do PT ou que haviam trabalhado em outras administrações petistas da Região Metropolitana. Convidou também lideranças dos movimentos de habitação e muitas passaram a fazer parte da equipe de governo.” AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. *Habitação na cidade de São Paulo*. 2ª edição revisada. São Paulo, Pólis / PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão:acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 4), p.67.

“4) Viabilizar o Morar no Centro com Dignidade, destacando a necessidade de elaborar diagnóstico da situação e propostas para as áreas de cortiços, assim como agilizar os projetos em parceria com o PAC (Programa de Atuação em Cortiços) e o PAR (Programa de Arrendamento Residencial).

“5) Desenvolver propostas para favelas, como a reformulação do programa Cingapura; promover a urbanização de favelas com regularização fundiária; e formar grupo de trabalho para discutir área de risco.

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

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

“Outro momento importante desse processo foi a apresentação do Projeto Morar Perto ao governo e à sociedade, elaborado pelos movimentos de moradia que atuam no centro e por entidades de assessoria técnica e universidades que os acompanham há vários anos. O projeto propunha uma abordagem mais abrangente para os problemas de habitação em áreas centrais e consolidadas da cidade, sugerindo que fossem desenvolvidas análises em perímetros determinados, a fim de permitir, a partir de diagnósticos, definir a definição de propostas que enfrentassem os problemas dos moradores nos seus diferentes aspectos: físicos, sociais, culturais e legais.”³¹¹

Ao longo da administração Suplicy foram realizadas ações alinhadas com todos estes itens apontados pelos movimentos de moradia. Ao assumir, a administração enfrentou dois problemas: uma séria restrição orçamentária da área habitacional no município, e a suposta inadequação à participação popular do arranjo institucional introduzido pela administração Maluf, principalmente a do Conselho do Fundo Municipal de Habitação. Para reduzir o primeiro problema, a administração optou por manter os programas que já estavam em andamento, buscando reduzir seus custos; terminar os mutirões da administração anterior do PT; e promover mudanças na administração que possibilitassem uma redução dos custos de manutenção da área³¹². Com relação ao pessoal foi mantido o padrão de dependência das gerenciadoras de mão-de-obra³¹³.

³¹¹ *Idem*, pp.65-67.

³¹² “Na Cohab, por exemplo, os cargos em comissão foram reduzidos em quase 40% e eliminadas “mordomias”, resultando numa economia imediata de 4 milhões de reais. Analogamente, a Secretaria da Habitação também procurou fazer a revisão de contratos, como, por exemplo, dos administrados por Resolo, departamento que cuida dos loteamentos irregulares na Sehab, nos quais foi possível obter uma redução de cerca de 11 milhões de reais pela renegociação de contratos em andamento com empreiteiras e gerenciadoras que prestam serviços para a prefeitura. Assim, também foram revistos contratos do programa Cingapura, reduzindo custos das obras, sem diminuir o número e a qualidade das unidades.” *Ibidem*, p.68

³¹³ “Essa recomposição de equipe se deu por realocação de pessoas, já que não houve ampliação significativa de cargos para a SEHAB em geral e para a HABI em particular. Isso teve como consequência a contratação das ‘gerenciadoras’ como mecanismo de viabilização das ações empreendidas.” CARDOSO, Adauto Lucio. Balanço da política municipal de Habitação 2001-2003. Instituto Polis; PUC-SP, São Paulo, 2004. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 21), p.50.

Para reformular o arranjo institucional introduzido pela administração Maluf, a administração optou por um processo participativo realizado através da I Conferência Municipal da Habitação³¹⁴ que culminou na criação do Conselho Municipal de Habitação. Os representantes do movimento de moradia que faziam parte da administração tiveram um papel fundamental na realização desta Conferência e de seus desdobramentos³¹⁵. O primeiro passo deste processo foi a realização de dezesseis pré-conferências³¹⁶. Estas introduziam o debate da área habitacional e elegiam os delegados para a I Conferência Municipal da Habitação³¹⁷. Foram na proporção de um para cada dez participantes daquela pré-conferência. Houve forte presença dos movimentos de moradia³¹⁸ entre os delegados eleitos. Os 2.233 delegados eleitos

³¹⁴“Uma vez que o instrumento de participação popular[Conselho do Fundo Municipal da Habitação criado por Maluf] era limitado, propôs-se organizar a I Conferência Municipal de Habitação da cidade de São Paulo, o que já havia ocorrido em outros municípios, como Brasília, Belo Horizonte ou Porto Alegre.” CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. *O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo*. Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 10), p.42.

³¹⁵ “Na SEHAB havia um grupo para cuidar da participação popular, responsável pela construção de uma agenda de encontros e de pautas junto aos movimentos sociais de luta por moradia, que também preparava as reuniões do Conselho Municipal de Habitação, enviando pauta e documentos preparatórios, fazendo convocações, entre outras atividades. Esse grupo ajudou a preparar a I Conferência Municipal da Cidade. Era informalmente conhecido como “setor de participação popular”, formado por cinco membros muito ligados aos movimentos de luta por moradia, e uma secretária.” CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. “Habitação – avaliação da política municipal 2005-2006” *in* CYMBALISTA, Renato. *Habitação: controle social e política pública*. Instituto Pólis, São Paulo, 2007. (Série Observatório dos direitos do cidadão. Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo;31),p43-44

³¹⁶ “As pré-conferências foram realizadas de 19 de maio a 22 de julho de 2001, e congregaram movimentos por moradias, sindicatos, cooperativas habitacionais, movimentos de moradores em favelas, moradores de rua, cooperativas de trabalho, representações profissionais, movimentos de moradores de cortiços, conjuntos habitacionais e loteamentos, moradores de áreas de mananciais, universidades, ONGs, entre outros. A pauta da discussão era: a política habitacional e programas prioritários; prioridades regionais e caracterização da demanda; mecanismos de participação popular; linhas gerais do orçamento para a habitação; descentralização administrativa; e eleição de delegados para a Conferência Municipal. Esse processo contou com a participação de 22 mil pessoas.” CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. *O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo*. Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 10), p.42.

³¹⁷ “Apesar do esforço de agrupar e atrair diferentes atores sociais, a maioria dos participantes relacionava-se aos movimentos populares. O número de integrantes de outros setores da sociedade foi muito baixo. A dificuldade de incorporá-los foi sentida desde o começo da preparação das pré-conferências. Essa dificuldade deveu-se, por um lado, ao rápido processo de execução das pré-conferências e, por outro, ao não-desenvolvimento de pré-conferências territoriais e temáticas, a exemplo de outras cidades brasileiras. Participaram dessa I Conferência Municipal de Habitação 1.600 pessoas. Nela foi discutido o diagnóstico das pré-conferências e aprovadas as diretrizes do programa de habitação.” *Idem*, pp.44.45.

³¹⁸“É importante também destacar que a maioria dos movimentos preparou seus delegados para o evento e apresentou documentos e propostas. Como exemplo, citamos o documento da União dos Movimentos de Moradia, que levantou pontos gerais da gestão da cidade, situou o problema da habitação, e das principais questões colocadas hoje, apresentando sugestões e reivindicações: não-pagamento da dívida herdada das administrações anteriores; implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade; participação na elaboração do Plano Diretor; revisão do Fundo e do Conselho de Habitação; definição de um política de subsídios; política de terras; estímulo à autogestão; descentralização administrativa; integração dos programas sociais com a habitação; programa para as áreas de preservação ambiental; e eleição da comissão provisória de representantes. Além disso, o documento em questão trouxe propostas para cada um dos grupos de debates definidos na conferência.” AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. *Habitação na cidade de São Paulo*. 2ª edição

se reuniram nos dias 7,8 e 9 de Setembro de 2001 para discutir e aprovar a política de habitação do município³¹⁹. Como esta política tinha de ser aprovada na Câmara Municipal, foi criada uma Comissão Provisória para acompanhar este andamento:

*“O encerramento se deu com uma plenária geral de apresentação dos trabalhos dos grupos e aprovação das propostas, na qual houve a eleição de um colegiado para acompanhar a execução da política e a implementação dos canais de participação popular: a Comissão Provisória de Habitação, integrada por 65 membros (...) A Comissão Provisória de Habitação era composta exclusivamente por representantes de movimentos populares. Estava previsto que ela existiria até a aprovação, pela Câmara Municipal, do projeto de lei de autoria do vereador Adriano Diogo, que propõe a instituição do Conselho Municipal de Habitação, alterando o projeto de lei anterior. A comissão provisória reunia-se a cada 15 dias, e discutia questões relacionadas ao orçamento municipal de habitação, programas habitacionais, demanda, destinação de recursos e plano diretor, entre outros.”*³²⁰

Este projeto de lei havia sido apresentado pelo vereador Adriano Diogo (PT) em 1999. Para adaptá-lo às deliberações da Conferência houve um “processo [que] envolveu uma ampla negociação entre o Executivo, os movimentos populares e o Legislativo.”³²¹. Em 2002 com aprovação deste projeto (Lei 13.425) foi criado o Conselho Municipal da Habitação (CMH), ao qual foi vinculado o FMH. O antigo conselho deste fundo (CFMH) foi neste processo englobado pelo CMH. Para administrar o FMH foi criado no CMH uma Comissão Executiva, composta por nove de seus membros. Ao todo o CMH era composto por 48 membros, eleitos segundo a seguinte distribuição:

“- 16 representantes do poder público, dos quais 13 são da Prefeitura Municipal de São Paulo (6 da Sehab, 2 da Cohab – SP, um da Sempla, um da Secretaria da Infra-Estrutura Urbana (Siurb), um da Secretaria de Finanças, um da Secretaria do Trabalho e um do Procentro), além de um representante da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, um da CDHU e um da CEF;
“- 16 representantes de entidades comunitárias e de organizações populares ligados à área de habitação, eleitos de forma direta, no critério de proporcionalidade dos temas que envolvem as questões habitacionais;

revisada. São Paulo, Pólis / PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão:acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 4), p72-73

³¹⁹ “Entretanto, a conferência também apresentou alguns problemas que merecem um alerta construtivo para o aprimoramento das instâncias de participação. A estrutura do evento deu prioridade a atividades com caráter de seminários temáticos, em detrimento de outras formas de discussão e elaboração, e nos grupos, na maior parte dos casos, os debates não ocorreram da maneira esperada. Os debates entre os movimentos foram ampliados durante o evento, colocando questões que não foram devidamente discutidas, e geraram falsas polêmicas. Muitas vezes, eles assumiram um tom pouco claro e construtivo. Alguns temas permaneceram confusos,” *Idem*, p.73.

³²⁰ CARDOSO, Adauto Lucio. Balanço da política municipal de Habitação 2001-2003. Instituto Polis; PUC-SP, São Paulo, 2004. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 21), p.45.

³²¹ CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. *O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo*. Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 10), p.46.

“- 16 membros de entidades do mercado, entre eles representantes de universidades, de categorias profissionais da área de habitação, dos sindicatos dos trabalhadores da construção civil, das associações ou sindicatos patronais do setor imobiliário existentes no município e das entidades que prestam assessoria na área habitacional, entre outros.”³²²

Esta distribuição das cadeiras do CMH foi a principal novidade, introduzida nesta administração, quanto ao arranjo institucional da área de habitação. Nela a administração perderia o controle institucional sobre a formulação dos programas habitacionais. Ela expressa um aprofundamento da parceria do Estado com outros diversos atores sociais. Além disso, era um arranjo institucional que permitia a utilização de diversas fontes de recursos, e um amplo escopo com relação às formas de atendimento possível. De certa forma, seria um arranjo institucional que representaria muito bem os sentidos do desenvolvimento dos modelos públicos de habitação na Nova República. Contudo distinguir-se-ia profundamente destes pela cessão do controle institucional das administrações sobre a formulação dos programas habitacionais. Esta característica nenhum dos modelos abordados neste trabalho apresentou. Tatagiba e Teixeira³²³ analisaram as atas deste Conselho de sua criação até 2006. Nesta apontam que:

“(...) é possível dizer que estamos falando em três momentos do conselho nessas duas gestões [Suplicy e Serra] existentes até agora.(...) O primeiro deles [2003 a 2004] foi bastante produtivo no que se refere à capacidade normativa do conselho. Entre reuniões ordinárias e extraordinárias houve uma média de uma reunião por mês no conselho”³²⁴

Nesta primeira legislatura do Conselho foram aprovadas diversas medidas que introduziram novos programas e formas de atendimento: o Programa Carta de Crédito³²⁵ (utilizado no Reassentamento), o Programa Bolsa-Aluguel, o Programa de Produção de Moradias em Regime de Mutirão Autogerido, e a normatização das locações sociais. Estes

³²² *Idem*, p.48.

³²³ TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chave.. “O papel do CMH na política de habitação em São Paulo” *in* CYMBALISTA, Renato. *Habitação: controle social e política pública*. Instituto Pólis, São Paulo, 2007. (Série Observatório dos direitos do cidadão. Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo 31)

³²⁴ *Idem*, p.80.

³²⁵ Com a aprovação da Resolução 24, em junho de 2002, pelo CMH foi instituída a “‘carta de crédito’ municipal no valor máximo de R\$ 30 mil para entidades ou indivíduos interessados em: a) adquirir imóvel residencial pronto; b) adquirir e reformar imóveis existentes; e c) construir em terrenos centrais associados aos Perímetros de Reabilitação Integrada do Hábitat (PRIH). Com programas do tipo “carta de crédito”, ampliam-se as situações possíveis de utilização dos recursos do Fundo. É uma forma de não ficar restrito à promoção direta de unidades e à urbanização como formas tradicionais de atuação pública. Permite investir na requalificação do parque imobiliário existente ao mesmo tempo em que passa para o beneficiário competências quanto à obra e à contratação de serviços” ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003, p.78.

programas realizaram possibilidades, que haviam se aberto com a criação do FMH, mas que até aquele momento não haviam se concretizado. Houve ainda a aprovação e prorrogação da Resolução 21, que, na prática, mudou o sistema de financiamento montado pela administração Maluf (1993-1993). Através da introdução de subsídios às famílias com incapacidade de pagamento:

“O objetivo dessa Resolução é a regularização de empreendimentos em andamento e, portanto, não incide nos novos empreendimentos. Como a lei impede o subsídio integral, destaca-se nessa Resolução a decisão de conceder subsídio, de até 50% do valor da prestação, para as famílias que não dispõem de renda e já fazem parte dos programas executados com recursos do Fundo. Se mesmo assim a renda não for suficiente para o pagamento da prestação, o acesso ao imóvel será garantido por ‘termo de permissão de posse’. Destaca-se ainda a criação de conta ‘subsídio’ dentro do Fundo, estabelecida na lei mas até agora não operacionalizada. Ela será constituída pela parcela de juros a ser separada da parcela de amortização em cada prestação, ou, em outras palavras, em cada parcela paga pelos beneficiários, o valor referente aos juros será colocado em uma conta específica e usado para bancar o subsídio daquelas famílias que não conseguem pagar o total da prestação. Dessa conta, considerada na contabilidade do Fundo uma fonte de receita, acrescida se necessário de recursos orçamentários, virá, portanto, o benefício do subsídio”³²⁶

Uma comparação dos resultados, do processo que culminou na instituição do CMH, com as demandas, apresentadas pela UMM no início da administração Suplicy, mostra o quanto as novidades introduzidas por esta foram fruto da sua parceria com os movimentos de moradia. Este processo em seu conjunto atendeu às reivindicações da UMM constantes no item (2) daquele documento entregue em fevereiro de 2001. A reformulação do Programa Mutirão realizada pelo CMH atendeu à reivindicação do item (3). A introdução do subsídio ao item (1). Contudo, a parceria com os movimentos de moradia também se expressou na retomada dos mutirões antigos, demandada também no item (1) da UMM e pelo Fórum dos Mutirões. E no Programa Morar no Centro, demandado pelos movimentos de moradia da área central, e pela UMM no item (4).

A retomada dos mutirões antigos foi operacionalizada através da Cohab-SP. O Programa Morar no Centro foi operacionalizado através de diversas secretárias, da Cohab-SP e da Emurb. A coordenação do programa no início era realizada pela Coordenadoria de Programas de Reabilitação da Área Central – PROCENTRO, criada pelo decreto 40.753 de 2001. Posteriormente passou a ser realizada pela Ação Centro da Emurb. O Programa Morar no Centro era um programa guarda-chuva que aglutinava outros quatro programas: Intervenção em Cortiços, Programa de Arrendamento Residencial no Centro, Locação Social,

³²⁶ *Idem*, pp.80-81.

e o Perímetros de Reabilitação Integral do Habitat (PRIH). O primeiro era a retomada daqueles cinco empreendimentos na área central iniciados e não concluídos na administração Erundina (1989-1992). Estes seriam realizados, naquela administração, através de mutirões autogestionários. Na administração Suplicy eles foram realizados através de Cohab-SP, com a contratação de empreiteiras para a realização das obras. O Programa de Arrendamento Residencial é um programa da CEF. Sua atuação no Centro de São Paulo é resultante de articulações dos movimentos de moradia da área central com a CEF. A administração Suplicy apoiou o desenvolvimento destes empreendimentos através da complementação dos valores necessários à realização das operações³²⁷. O programa de Locação Social reintroduziu a locação social como uma possibilidade de atendimento. Desde os IAPs esta forma de atendimento não era realizada. Neste programa o poder público compra ou constrói unidades habitacionais que posteriormente são alugadas com base na capacidade de pagamentos das famílias atendidas. O PRIH pode ser lido como uma experiência piloto de programas de reurbanização. Ou seja, programas que visam a readequação de áreas urbanas ao uso habitacional.

“Trata-se de intervenções em conjuntos de quadras caracterizadas pela degradação do espaço urbano, existência de moradias precárias e oportunidades imobiliárias, envolvendo ações integradas de produção habitacional, melhoria das condições de cortiços, reabilitação do patrimônio, criação e requalificação de equipamentos e áreas verdes, melhoria e criação de espaços para atividades econômicas; programas culturais, de saúde, de educação, capacitação profissional e de geração de emprego e renda.”³²⁸

Contudo, apesar das inovações indicarem a política habitacional supostamente defendida por esta administração, não foram apenas elas que caracterizaram a atuação habitacional da administração Suplicy. Nela, houve continuidades em relação às administrações anteriores.

4.4.2 – Produção Habitacional da Administração Suplicy

³²⁷ “a Lei do FMH foi recentemente alterada pela Lei nº 13.509/03 de modo a permitir que os recursos do Fundo venham se somar aos da Caixa Econômica Federal no programa de arrendamento residencial. Recursos desse programa destinados a São Paulo estavam sendo pouco utilizados porque o valor dos imóveis no centro de São Paulo excede o teto de financiamento nacionalmente instituído. O Fundo pode, a partir de agora, completar a diferença viabilizando a implementação desse programa federal.” *Ibidem* p.79.

³²⁸ COMPANHIA METROPOLITANA DE SÃO PAULO. *Balanco Qualitativo de Gestão 2001 - 2004*. PMSP, São Paulo. 2004, p37.

Esta continuidade se deu na manutenção da operacionalização de alguns programas através da produção habitacional via administração direta independente³²⁹. Com isto, o novo modelo habitacional que o CMH indica não se realizou. Os programas PROVER e PROVAC foram mantidos. A única alteração neles ocorreu na renegociação do PROVER, o que possibilitou a utilização de seus recursos na urbanização de favelas. Urbanização esta que não previa necessariamente a verticalização³³⁰. O contrato original com o BID, que deu origem a este programa na administração Maluf (1993-1996), previa a realização deste tipo de urbanização, porém aquela administração optou por realizar apenas as ações de verticalização. Estes programas tiveram uma produção significativa dentro do total realizado nesta administração, como se pode ver na

Tabela 18 “Produção Habitacional municipal 2001-2004”. Na administração Suplicy, também foi feito um acordo com a CDHU para a construção de novas unidades habitacionais. Neste programa o município fornecia os terrenos a preços negociados a CDHU, e esta construía os conjuntos.

Tabela 18 “Produção Habitacional municipal 2001-2004”

Programas Habitacionais (2001-2004)	órgão	entregues na administração	em andamento (obra)	em andamento (processo)	planejado para 2005	total viabilizado
Bairro Legal - Lotamentos (ex-Lote Legal)	Resolo	33.522	7.851			41.373
Bairro Legal - Favelas (lotes)	Habi	808	998	33.915	32.000	67.721
Bairro Legal - Favelas (uh)	Habi	0	408	5.034	900	6.342
Bairro Legal - Mananciais (lotes)	Gabinete	3.853	6.170		60	10.083
Bairro Legal - Mananciais (uh)	Gabinete	55				55

³²⁹ “Do ponto de vista do FMH, é importante apontar alguns aspectos. O arcabouço institucional/financeiro montado na gestão anterior manteve-se igual por uma certa inércia operacional e não em razão de uma eventual disputa entre Cohab e Sehab. Não se alterando as competências institucionais, manteve-se também a forma de distribuição dos recursos entre as dotações, isto é, Prover, Procav, Guarapiranga, Lote legal. Todos os recursos de operações de crédito nacional e internacional herdados da gestão anterior não passam pelo Fundo, e esses somam a maior parte dos recursos da Sehab, deixando para o Fundo um papel menor, como podemos verificar pelos dados constantes no quadro nº 6, que apresenta as principais dotações da Sehab, embora haja um valor porcentual maior previsto para ser gasto em 2003. Os programas em andamento com o FMH são as obras de mutirão, conjuntos construídos por empreiteiras para demanda de remoção de áreas de risco, obras em favelas e todo o programa habitacional Morar no Centro.” ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003, p.75.

³³⁰ “Na renegociação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em relação ao contrato para as obras do Cingapura, surge a alternativa Prover/Bairro legal, com o qual investe-se na urbanização de assentamentos de favelas sem, contudo, derrubar parte da favela para reconstrução como acontecia com o Cingapura.” *Idem*, p.74.

PRIH	Procentro				9.110	9.110
Reassentamento (uh)	Habi	1.842				1.842
PROVER (uh)	Gabinete	2.180				2.180
PROCAV (uh)	Gabinete	2.197	640			2.837
Convênio CDHU (uh)	Gabinete	930				930
Mutirões antigos (uh)	Cohab-SP	6.657	138			6.795
Mutirões novos (uh)	Cohab-SP	790	4.937			5.727
PAR Periferia (uh)	Cohab-SP	4.605	1.877			6.482
PAR Centro (uh)	Procentro	464	1.059			1.523
Intervenção em Cotiços (uh)	Cohab-SP	95	25			120
Locação Social (uh)	Habi	623	145			768
Programa de Moradia Transitória	Habi	534				534
Bolsa Aluguel	Cohab-SP	2.600				2.600
total		61.755	24.248	38.949	42.070	167.022

Fontes: 5 COMPANHIA METROPOLITANA DE SÃO PAULO. *Balanco Qualitativo de Gestão 2001 - 2004*. PMSP, São Paulo, 2004

A Cohab-SP continuou responsável pelos mutirões da administração Erundina (1989-1992). Contudo nesta administração eles foram praticamente finalizados. Após a instauração do CMH foi lançado um novo programa de mutirões autogestinários que também ficou sob a responsabilidade da Cohab-SP. O programa PAR já foi abordado no item 1.4. Na administração Suplicy este programa federal atuou em duas áreas da cidade. No centro, em parceria³³¹ com os movimentos de moradia, realizou obras de reforma e adequação de edifícios para uso habitacional. Estes edifícios geralmente haviam sido alvos de ações de ocupação dos movimentos. Na periferia da cidade o PAR atuou principalmente através da produção de conjuntos habitacionais verticais nas áreas restantes das intervenções anteriores do poder municipal.

A administração Suplicy criou um programa guarda chuva, o Bairro Legal, que aglutinou todos os programas de urbanização. O programa Lote Legal foi mantido sob a denominação Bairro Legal – Loteamentos. Destinava-se à urbanização e regularização dos

³³¹ Nesta parceria a CEF compartilhava algumas atividades do agente promotor com o movimento. Principalmente a escolha do imóvel, geralmente ocupado pelos movimentos, do escritório responsável pelos projetos, da construtora – desde que gerida junto a CEF –, o acompanhamento da obra e a indicação das famílias. Estas precisavam ser aprovadas na análise cadastral da CEF.

loteamentos clandestinos. Continuou sob responsabilidade do Resolo, apesar de seus contratos passarem por uma revisão realizada pela administração. O programa promovia a implantação da infra-estrutura e dos equipamentos urbanos em bairros que se destacavam por sua precariedade. Esta advinha da origem irregular destas ocupações. Realizadas as obras necessárias, eram definidos os lotes. Feito com base no levantamento planialtimétrico. Em seguida, passava-se à regularização fundiária do loteamento. O programa Bairro Legal – Favelas seguia a mesma sistemática da urbanização de loteamentos, mas era realizado pela Habi. O programa Bairro Legal – Mananciais era a continuidade do programa Guarapiranga. Nesta administração encerrou-se a atuação na área inicial do programa (Bacia do Guarapiranga) e sua atuação foi ampliada para a Bacia da Billings. Contudo, nesta nova área o financiamento ficou a cargo da PMSP. Este programa não promovia a regularização jurídica por não haver à época ainda uma legislação que a permitisse. O programa ficou sob a responsabilidade direta do gabinete do secretário, da mesma forma que na administração anterior³³².

Todos estes programas para promoverem a urbanização das suas áreas-alvo, muitas vezes precisam desadensar o núcleo habitacional ou remover famílias que habitavam áreas de risco. Para isso foi criado o programa de Reassentamento. Ele oferecia àquelas famílias que seriam deslocadas três opções: (a) novas unidades habitacional financiadas pelo FMH com o desconto do valor investido no imóvel antigo; (b) carta de crédito de acordo com a renda da família para a compra de um novo imóvel; (c) deslocamento da família dentro da própria área, de acordo com as possibilidades desta. Durante o período das obras estas famílias podiam ser atendidas com o Bolsa Aluguel ou no Programa de Moradia Transitória.

O Programa de Moradia Transitória era financiado pela Verba de Atendimento Habitacional, vinculada à Habi. Através destes recursos a Cohab-SP locava imóveis que eram destinados a atender as populações que habitavam “os baixos dos viadutos”. Ao longo da administração, este programa passou à atender também famílias que eram atendidas por outros programas. Isto se dava principalmente durante o período de obras das ações dos outros programas habitacionais. Ele apoiou, por exemplo, as ações dos programas do FMH, do PAC (da CDHU), e do PAR. O Bolsa Aluguel parece ser um desdobramento do Programa de Moradia Transitória. Com a diferença de que ele era focado apenas nas populações que

³³² “O programa de urbanização de favelas nas áreas de mananciais (Programa Mananciais) foi autonomizado, estando subordinado diretamente ao gabinete do Secretário da SEHAB, por envolver convênio com o governo do Estado e recursos BID, segundo informações da Prefeitura.” CARDOSO, Adauto Lucio. Balanço da política municipal de Habitação 2001-2003. Instituto Polis; PUC-SP, São Paulo, 2004. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 21), p.53.

estavam sendo atendidas pelos programas habitacionais. Estes dois programas foram um avanço significativo na operacionalização dos programas habitacionais, principalmente os da área central. Isto porque estes programas tinham uma grande problema com relação à moradia das famílias atendidas num determinado empreendimento durante a realização das obras. Estas famílias geralmente moravam nos edifícios ocupados. Com a obra de reforma do edifício, e a penúria financeira destas famílias, sempre surgia o problema de onde aloca-las durante a fase de obras. Assim sendo, pode-se dizer que a produção habitacional da administração Marta Suplicy se caracterizou por ser diversificada e atuar em diversas temáticas da questão habitacional³³³. O desenvolvimento desta atuação habitacional mais ampla da PMSP realizou e institucionalizou possibilidades que desde muito vinham se abrindo.

O que denominou-se de programas de regularização fundiária foi um conjunto de ações voltadas a este fim. Estas não eram propriamente programas. Geralmente foram ações desenvolvidas no bojo de outros programas. A Regularização de Loteamentos é o último procedimento do Bairro Legal – Loteamentos. Neste são emitidos aos Autos de Regulamentação que legalizam o uso habitacional dos lotes. Como pode-se ver na **Tabela 19 “Regularização Fundiária 2001-2004”** apenas uma parte das ações do Bairro Legal – Loteamentos chegou a este termo.

Tabela 19 “Regularização Fundiária 2001-2004”

Programas de Regularização Fundiária	órgão	entregues na administração	em andamento	total viabilizado
Regularização de Loteamento (auto de regulamentação)	Resolo	13.358		13.358
Regularização de Favelas (concessão de uso)	Habi	45.856		45.856
Regularização de Conjuntos Cohab-SP (alvará e registro)	Cohab-SP	15.754	6.014	21.768
Mediação de Conflitos (suspensão da reintegração)	Resolo	23.972		23.972
Total		98.940	6.014	104.954

³³³ “A não priorização por uma política que promova a moradia no Centro e o alto grau de investimento em urbanização de favelas parece ser uma opção da Gestão Serra/Kassab. Isso significou uma prioridade política e de investimentos diferente da Gestão Marta Suplicy, que distribuiu de forma mais equilibrada os recursos destinados às diferentes regiões da cidade e questões habitacionais (novas habitações, urbanização de favelas, etc.). A urbanização de favelas é muito importante para a cidade, é bom que tenha recursos (e muitos!), mas no entanto, essa opção desacompanhada de uma política para o Centro, não trabalha no sentido de reverter a contradição urbana que temos: um alto déficit habitacional e um alto número de imóveis vazios ou subutilizados. Continuamos ocupando mal a cidade.” CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. “Habitação – avaliação da política municipal 2005-2006” in CYMBALISTA, Renato. *Habitação: controle social e política pública*. Instituto Pólis, São Paulo, 2007. (Série Observatório dos direitos do cidadão. Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo;31), p.49-50.

Fontes: 6 COMPANHIA METROPOLITANA DE SÃO PAULO. *Balanco Qualitativo de Gestão 2001 - 2004*. PMSP, São Paulo, 2004

A Regularização de Favelas é o mesmo procedimento aplicado a áreas ocupadas por favelas. Contudo, não trataram-se das favelas atendidas no programa Bairro Legal – Favelas. As favelas atendidas por este programa foram aquelas que haviam sido alvo do polêmico Decreto 15.086 de 1979 editado por Setúbal (1975-1979). Ou seja, as favelas que estavam em áreas do município. Para regularizar a situação fundiária destas favelas foi necessária a aprovação de uma Lei Municipal. Este processo se iniciou em 2002 com o encaminhamento pela Prefeita à Câmara Municipal do Projeto de Lei 385. A aprovação deste resultou na Lei 13.514 de 2003. Esta:

“Dispõe sobre desafetação de áreas públicas municipais da classe dos bens de uso comum do povo, ocupadas por população de baixa renda, com a finalidade de promover Programa de Regularização Urbanística e Fundiária, autoriza o Executivo a outorgar concessão de uso especial para fins de moradia ou concessão de direito real de uso, e dá outras providências.”³³⁴

A Concessão do Direito Real de Uso, como vimos, foi introduzida pelo Plano Diretor de São Paulo. Foram utilizadas na regularização dos diversos lotes dessas favelas dez modalidades diferentes deste instrumento. Isto permitia atender à diversidade de situações que existiam. Desde habitações unifamiliares até lotes com uso misto. Ao todo foram regularizadas as 160 favelas que *ocupam* áreas públicas da cidade.

O *Programa de Regularização de Conjuntos Cohab-SP* atuava nestes promovendo a regularização e a emissão dos alvarás e dos registros dos imóveis. O programa de Mediação de Conflitos atuava em áreas em que havia disputa judicial pela propriedade. Ele buscava suspender as ordens de reintegração de posse através da mediação entre as partes em disputa. Esta mediação buscava construir alternativas à reintegração de posse que fossem satisfatórias para ambas as partes.

O conjunto da produção habitacional desta administração alinha-se à perspectiva da nova política habitacional paulistana. Neste sentido atuam todos os programas de urbanização aglutinados no Bairro-Legal, os programas da área central aglutinados sob o Morar no Centro, o Prover e os programas de regularização fundiária.

³³⁴ Lei 13.514, de 16 de janeiro de 2003.

4.5 – Considerações Finais

Nos dois primeiros capítulos deste estudo se viu como o autoritarismo marcou o modelo do SFH. No capítulo anterior se viu como o autoritarismo marcou as políticas habitacionais paulistanas. Neste capítulo viu-se como o modelo habitacional que se desenvolveu no município de São Paulo foi marcado pela nova política habitacional paulistana. A consolidação desta como a política habitacional paulistana foi o rompimento da PMSP com algumas de suas heranças dos períodos autoritários. Todavia a análise do processo desta consolidação iluminou também a continuidade do atual modelo e da nova política habitacional paulistana com relação aos períodos autoritários. Esta continuidade se fundamenta na manutenção da produção habitacional via administração direta independente.

Como se viu, o modelo, que poderia estar se constituindo no governo municipal paulistano, distingue-se de todos os demais pela cessão do controle institucional das administrações sobre a formulação dos programas habitacionais. Contudo isto não se realizou porque através da produção habitacional via administração direta independente as diversas administrações puderam contornar os arranjos institucionais que teriam sido criados para instituir aquele modelo.

Assim, este modelo habitacional alternativo não se realizou. Desta forma, o modelo realizado neste período no município de São Paulo em sua caracterização geral assemelha-se aos das outras duas esferas analisadas. Todavia, distingui-se deles quanto ao processo de formação das diferentes parcerias do Estado. A parceria com a iniciativa privada sempre se deu quanto às atividades referentes ao agente instrumental. Com a criação do CMH este ator chegou a participar da formulação dos programas habitacionais. Contudo, em nenhum momento neste período esta parceria se aprofundou ao ponto de viabilizar a atuação da incorporação imobiliária. Mesmo quando algumas atividades do agente promotor foram cedidas a ela, dentre estas não constou a escolha do terreno. Assim, aqui a parceria do Estado com a iniciativa privada não atingiu a profundidade que havia atingido no modelo atual paulista.

A PMSP também realizou parcerias com outros níveis de governo e organismos internacionais. Estas foram geralmente operacionalizadas através da administração direta, sobretudo através do Gabinete do Secretário de Habitação. Na maior parte destas parcerias os atores exerceram atividades do agente financeiro. Em alguns casos, como o da CDHU, eles exerceram as atividades do agente promotor. A parceria da PMSP com os movimentos de moradia foi a principal realizada no período. Sua principal expressão

na produção habitacional foram os mutirões autogestionários. Onde as associações destes movimentos exerceram as atividades do agente promotor, e parte das do agente instrumental. Todavia esta parceria também se realizou na urbanização de favelas, principalmente na administração Erundina, e nos programas habitacionais da área central.

Conclusão

Conforme vimos, a bibliografia indica que os movimentos sociais que aqui abordamos surgiram ao final da Ditadura, em oposição à ela; e se desenvolveram na redemocratização. A UMM especificamente foi fundada em 1987. Contudo, a atuação do Estado na área habitacional já se dava havia muito tempo quando este movimento surgiu. Para se compreender a interação destes atores, fez-se necessário o exame das dinâmicas do Estado nesta área, anteriores ao seu interagir com este movimento de moradia. Estas remontam ao processo de formação do Estado e ao processo de desenvolvimento de sua atuação na área habitacional. Atualmente, a análise da atuação do Estado na área habitacional se enquadra no mais das vezes nos estudos sobre os direitos do cidadão. Especificamente se dá na análise dos direitos que são concretizados pelas políticas sociais. Algumas análises relevantes destas políticas, aqui citadas, indicaram que o desenvolvimento destas políticas no Brasil ocorreu principalmente em períodos autoritários. Isso trouxe conseqüências ainda desconhecidas para estas políticas na atualidade. Reconhecida esta preocupação, optou-se por buscar identificar as continuidades e descontinuidades da atuação habitacional do Estado ao longo dos diferentes períodos históricos. Assim ao retornar-se ao período atual, ele pode ser visto como a conjunção de diversos processos com temporalidades próprias. Ali, as características do atual estão marcadas por suas diversas origens. Desta forma delineiam-se quais poderiam ser as possíveis conseqüências de determinados contextos autoritários sobre o desenvolvimento da atuação habitacional do Estado. E assim se busca contribuir para a compreensão do movimento de moradia em geral, e da UMM em particular.

Ao se abordar o processo de desenvolvimento da atuação habitacional do Estado nas diferentes esferas do poder público, que aqui se tratou, diversas questões surgiram como significativas à análise. Estas foram principalmente: no governo federal, o tipo de recurso utilizado no financiamento da produção habitacional; no governo estadual paulista, a busca pela produtividade; e no governo municipal, a diversificação das formas de atendimento. Todavia, buscou-se focar a análise nas interações do Estado com outros atores sociais. Tinha-se em vista, a contribuição que isto poderia representar a uma compreensão mais densa da interação daquele movimento de moradia com o Estado. Disto resultou a constatação de que os modelos habitacionais introduzidos em períodos autoritários se caracterizariam pela exclusividade da parceria do Estado com apenas um ator social não estatal. E a de que a

escolha deste ator não estatal derivaria em grande medida das preferências da administração à frente do órgão executivo da esfera de governo analisada.

Com a Nova República, surgiram os primeiros modelos habitacionais desenvolvidos em ambiente democrático. Neles, as preferências das diferentes administrações continuaram sendo centrais na definição das parcerias do Estado com outros atores na sua atuação habitacional. Contudo, os modelos habitacionais resultantes então das atuações destas administrações não mais se caracterizariam pela exclusividade da parceria com apenas um ator social não-estatal. Naturalmente se esperaria que esta variação dever-se-ia à diversificação das preferências das diferentes administrações. Tal como parecia apontar o caso federal. Entretanto a análise do governo estadual de São Paulo indicou que a manutenção da parceria com o movimento de moradia no modelo paulista devia-se mais à atuação deste movimento do que às preferências das administrações. No caso da PMSP, viu-se o mesmo por outro caminho. Nela houve administrações onde havia uma forte preferência pela parceria com o movimento de moradia. Isto permitiu a introdução do programa de mutirões autogestionários. Todavia só pode-se afirmar que os mutirões autogestionários fazem parte do atual modelo habitacional paulistano devido à sua continuidade. Esta foi garantida pelas ações dos movimentos, nos momentos em que as administrações eram contrárias à eles. Assim, eles foram fundamentais para a manutenção do programa de mutirões autogestionários. Desta forma, poder-se-ia afirmar que apesar das preferências das administrações serem centrais na explicação das características dos modelos habitacionais atuais, elas não seriam suficientes para esta explicação. Afinal, como se viu faz-se necessário incluir na explicação do desenvolvimento destes modelos a atuação de atores externos ao Estado.

Atualmente há proliferação de trabalhos acadêmicos que buscam demonstrar o limite da atuação dos movimentos de moradia. De fato, a análise dos resultados atingidos por eles em suas lutas, conforme os parâmetros que se utilize, indicará poucos resultados de sua ação. Contudo, esta análise se realizada utilizando como parâmetros as dinâmicas estatais, indicará talvez que a existência desses movimentos é um processo de superação de uma das características mais arraigadas e nefastas de nossa cultura, o autoritarismo social. Este no Estado, assumiu a forma da naturalização da exclusão de determinados indivíduos e setores sociais do seu âmbito.

Referências Bibliograficas

- ABIKO, Alex Kenia, *Introdução à gestão habitacional*, EPUSP, São Paulo, 1995
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação os governadores e a redemocratização brasileira*. Hucitec, São Paulo, 1998
- AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. *Habitação na cidade de São Paulo*. 2ª edição revisada. São Paulo, Pólis / PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão:acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 4)
- ARANTES, Pedro Fiori. *Arquitetura Nova: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos Mutirões*. Ed. 34, São Paulo, 2002
- ARRETCHE, Marta. “Intervenção do Estado e Setor Privado: modelo brasileiro de política habitacional”, Espaço e Debates Revista de Estudos Regionais e Urbanos, Ano X n. 31, 1990
- ARRETCHE, Marta e RODRIGUEZ, Vicente (org.). *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. FUNDAP, FAPESP: São Paulo; IPEA: Brasília, 1999
- BOLAFFI, Gabriel. “Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema” *in* MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. Ed. Alfa-Omega, São Paulo, 1982
- BONDUKI, Nabil G . *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. Estação Liberdade/FAPESP, São Paulo, 1998
- _____. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. Estação Liberdade, São Paulo, 2000
- _____. “Política habitacional Del Régimen Militar al gobierno de Lula: desafios e impasses”, Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, XXXVII (145-146), 2005
- BRANT, Vinícios Caldeira, e KOWARICK, Lúcio. *São Paulo 1975 crescimento e pobreza*. Edições Loyola, São Paulo, 1976
- BRUNO, Ernani Silva. *História e Tradição da Cidade de São Paulo, Volume I – Arraial de Sertanistas (1554-1828)*. Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1953
- _____. *História e Tradição da Cidade de São Paulo, Volume III – Metrópole do Café (1872-1918)*. Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1953
- CARDOSO, Adauto Lucio. Balanço da política municipal de Habitação 2001-2003. Instituto Polis; PUC-SP,São Paulo, 2004. 104 p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 21)

- CARDOSO, Célia Costa. *O Estado de São Paulo sob os Governos Militares (1963-1983)*. USP-FFLCH, São Paulo, 2003
- CARDOSO, J. Celso e JACCOUD, Luciana. “Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal” *in* JACCOUD, Luciana (org.) *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. IPEA, Brasília, 2005
- CARDOSO, Ruth, “A Trajetória dos Movimentos Sociais” *in* DAGNINO, Evelina (org), *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*, ed. Brasiliense São Paulo, 1996
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2001
- CAVALCANTI, Gustavo Carneiro Vidigal, *Uma concessão ao passado: trajetórias da União dos Movimento de Moradia de São Paulo*. Dissertação de Mestrado, FFLH/USP, mimeo, São Paulo, 2006
- COMISSÃO DE ESTUDOS SOBRE HABITAÇÃO NA ÁREA CENTRAL. *Relatório Final*, Câmara Municipal de São Paulo, São Paulo, 2001
- COMPANHIA METROPOLITANA DE SÃO PAULO. *Relatório de Gestão: 1989-1992*. PMSP, São Paulo, 1992
- _____. *Balanco Qualitativo de Gestão 2001 - 2004*. PMSP, São Paulo, 2004
- CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. *O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo*. Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 10)
- CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. “Habitação – avaliação da política municipal 2005-2006” *in* CYMBALISTA, Renato. *Habitação: controle social e política pública*. Instituto Pólis, São Paulo, 2007. (Série Observatório dos direitos do cidadão. Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo;31)
- DAGNINO, Evelina. “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania” *in* DAGNINO, Evelina (org), *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*, São Paulo, ed. Brasiliense, 1996
- _____. “Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana” *in* ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina, e ESCOBAR, Arturo. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos, novas leituras*. Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2000
- DOIMO, Ana. A voz e a vez do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. ANPOCS/Dumará, Rio de Janeiro

- EVERS, Tilman et. all. "Movimento de bairro e Estado: lutas na esfera da reprodução na América Latina". *in Cidade, povo e poder*. CEDEC/Paz e Terra, no.5, São Paulo, 1982
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. EDUSP, São Paulo, 1998
- FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. Boitempo, São Paulo, 2001
- FRÚGOLI JR., Heitor. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. Cortez/USP, São Paulo, 2000
- GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais*. Loyola, São Paulo, 2004
- Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática, "Dossiê: os movimentos sociais e a construção democrática" *in* Idéias – Revista do IFCH/UNICAMP Ano 5(2)/6(1), gráfica do IFCH-UNICAMP, Campinas, 1999
- IMMERGUT, Ellen. "The theoretical core of the New Institutionalism" , "Politics and Society, 26, 1998
- _____. "As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça, e na Suécia", RBCS n30, 1996
- KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979
- _____. *Trabalho e vadiagem, a origem do trabalho livre no Brasil*. Ed. Brasiliense, 1987 São Paulo
- _____. *Escritos Urbanos*. Ed 34, São Paulo, 2000
- _____. "Áreas centrais de São Paulo e seus cortiços", *mimeo*
- _____. "Autoconstrução de moradias nas periferias de São Paulo" *mimeo*, 2004.
- KOWARICK, Lucio, ANT, Clara. "Cem anos de promiscuidade: o cortiço na cidade de São Paulo". *in* KOWARICK, Lucio (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. 2^a. ed, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1994
- LACLAU, Ernesto. Os novos movimentos sociais e a pluralidade social. *RBCS*, v. 1. no.2, 1986
- LAVAREDA, Antônio. *A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro*. Ed. Revan, Rio de Janeiro, 1999
- LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto o município e o regime representativo no Brasil*. Editora Alfa-Omega, São Paulo, 1975
- LEFEBVRÉ, Henry. *A cidade do capital*. DP&A, Rio de Janeiro, 1999
- _____. *O direito à cidade*. Editora Moraes, São Paulo, 1991
- _____. *A revolução urbana*. Ed. UFMG, Belo Horizonte, 1999

MARICATO, Ermínia. "Direito à terra ou direito à cidade". revista Vozes, Petrópolis, Ed. Vozes, n6, vol. XIX, 1985.

_____. "Housing Policy in Brazil – the space of accumulation and the space of poverty". Proceedings of the 7th Bartlett International Summer School, LYON, London College, 1985.

_____. "Longe das Câmaras de Tv (o mutirão de Goiás)". Revista Arquitetura e Urbanismo ano II, n7 Agosto/86.

_____. "Crise de moradia: Mutirão x Empreiteiras". mimeo, texto para debate com ong's e entidades do movimento popular, São Paulo, 1987.

_____. "Os mutirões de São Paulo e reforma urbana". Revista Proposta Fase, n35 Ano XII, Rio de Janeiro, Setembro 1987.

_____. "Crisis urbana em Brasil em los anos 80 y el movimiento popular de reforma urbana". Proceedings of the 10th Bartlett Internacional Summer School, México, set/1988.

_____. "Crise de moradia e reforma urbana". Anais da V semana de estudos Maria Augusta de L. Albano, Rio de Janeiro, n206, ano XX, 1988.

_____. "Problemas e mitos na luta pela moradia". Revista Travessia set/dez 1988.

_____. "Nova estratégia para a política habitacional". projeto preliminar elaborado a pedido do IPEA, São Paulo, 1988.

_____. "Movimentos urbanos e a construção da esquerda democrática (a política habitacional da prefeitura de São Paulo, 1989/92)". Habitat y Social, Fundasal, San Salvador 1992.

_____. "Favelas: porque urbanizar". Secovi em 30/9/92, trabalho não publicado.

_____. "Exclusão social e reforma urbana". Revista Proposta Fase, n62 AnoXXII, RJ Set 1994.

_____. "O Urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática". *in* GONÇALVES, Flora (org). *O novo Brasil Urbano*, Flora , Porto Alegre, 1994.

_____. "Reforma Urbana: limites e possibilidades (uma trajetória incompleta)". *in* RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS, Orlando Alves dos (org). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. ed. Civ. Brasileira, Rio de Janeiro 1994.

_____. "Renovação do centro e habitação: o direito à cidade". texto elaborado a pedido da Associação Viva o Centro, São Paulo, 1994.

MARQUES, Eduardo Cesar. "Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos" *in* BIB n43, Rio de Janeiro, 1997

- MARQUES, Eduardo C. & TORRES, Haroldo (org.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. SENAC, São Paulo, 2005
- MELUCCI, Alberto. "The new social movements: a theoretical approach", Science Information 19, 1980.
- _____. "Um objetivo para os movimentos sociais?" *in* Lua Nova n17, São Paulo, 1989
- _____. (2001) *A Invenção do presente, movimentos sociais nas sociedades complexas*, São Paulo, Vozes
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Jorge Zahar Ed., Rio de Janeiro, 1997
- OLIVEIRA, Francisco de. "Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal", *in* OLIVEIRA, Francisco de, e PAOLI, Maria Célia (orgs). *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*, Petrópolis: ed. Vozes, Brasília: NEDIC, 1999
- _____. *Crítica a razão dualista/O ornitorrinco*. Boitempo Editorial, São Paulo, 2003.
- PAOLI, Maria Célia e SADER, Eder. "Sobre 'classes populares' no pensamento sociológico brasileiro (Notas de leitura sobre acontecimentos recentes)" *in* CARDOSO, Ruth (org). *A Aventura Antropológica. Teoria e pesquisa*. Paz e Terra, Rio de Janeiro
- PAOLI, Maria Célia, e TELLES, Vera da Silva. "Direitos sociais: conflitos e negociação no Brasil contemporâneo" *in* ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina, e ESCOBAR, Arturo. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos, novas leituras*. Ed.UFMG, Belo Horizonte, 2000
- RAMOS, Maria Helena Raut. *Metamorfoses sociais e políticas urbanas*. DP&A, Rio de Janeiro, 2002
- RIBEIRO, Luiz C. Q. Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Civilização Brasileira/IUPERJ, Rio de Janeiro, 1997
- ROLNIK, Raquel, "São Paulo, início da industrialização: o espaço e a política", p99, *in* KOWARICK, Lucio (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. 2ª. ed, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1994
- ROSSETTO, Rossella. *Fundo Municipal de Habitação*. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15) Instituto Pólis / PUC-SP, São Paulo, 2003

- ROYER, Luciana de Oliveira. *Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU)*. USP-FAU, São Paulo, 2002
- _____. “Mutirões desenvolvidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano”. *In* Coleção Habitar – Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras – Uma avaliação das políticas em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX
- SACHS, Céline. *São Paulo: políticas públicas e habitação popular*. EDUSP, São Paulo, 1999
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. Paz e Terra, São Paulo, 1988
- SANTOS, Cláudio Hamilton M. “Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998”, texto para discussão no. 654, IPEA, Brasília, 1999
- SÃO PAULO, Governo do Estado (1987). *A Batalha da Descentralização e Participação no Governo Montoro*. São Paulo, PW
- SÃO PAULO (SP). Prefeitura. *O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade, 1554-1992*. Cortez, São Paulo, 1992
- SÃO PAULO, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. *Plano Estadual de Desenvolvimento Habitacional PEDH 2007-2020: proposta para discussão*. São Paulo, 2006
- SCHERER-WARREN, Ilse e LÜCHMANN, Lígia Helena H. “Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil – Introdução” *in* Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política/ UFSC. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política – v1 n5 (2004), UFSC, Cidade Futura, Florianópolis, 2004
- SECRETARIA DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO. *A habitação e a cidade: da utopia à construção*. PMSP, São Paulo, 1991
- SINGER, Paul e BRANT, Vinícius Caldeira (orgs). *São Paulo: o povo em movimento*. Editora Vozes Ltda. Em Co-edição com CEBRAP, Petrópolis, 1981
- SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Contexto, 1998
- SKOCPOL, Theda. “Bringing the State back in: strategies of analysis in current research”, *in* Evans, P.; Ruesschmeyer, D.; Skocpol, T.;(org). Bringing the State back in. Cambridge: Cambridge University Press, 1985
- SOUZA, Maria do Carmo Campello. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. Editora Alfa-Omega, São Paulo, 1990
- SZMRECSÁNYI, Tamás (org). Globo, São Paulo, 2004
- TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chave.. “O papel do CMH na política de habitação em São Paulo” *in* CYMBALISTA, Renato. *Habitação: controle social e política*

pública. Instituto Pólis, São Paulo, 2007. (Série Observatório dos direitos do cidadão. Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo 31)

TELLES, Vera da Silva, “Sociedade civil e a construção de espaços públicos” *in* DAGNINO, Evelina (org), *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*, ed. Brasiliense São Paulo, 1996

_____. “Debates: a cidade como questão” *in* CABANES, Robert, e TELLES, Vera da Silva. *Nas tramas da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios*. Associação Editorial Humanitas, São Paulo, 2006

WEIR, M.; ORLOFF, A.; SKOCPLO, T. “Understanding American Social Politics” *in* The Politics of Social Policy in United States, Princeton University Press, 1985