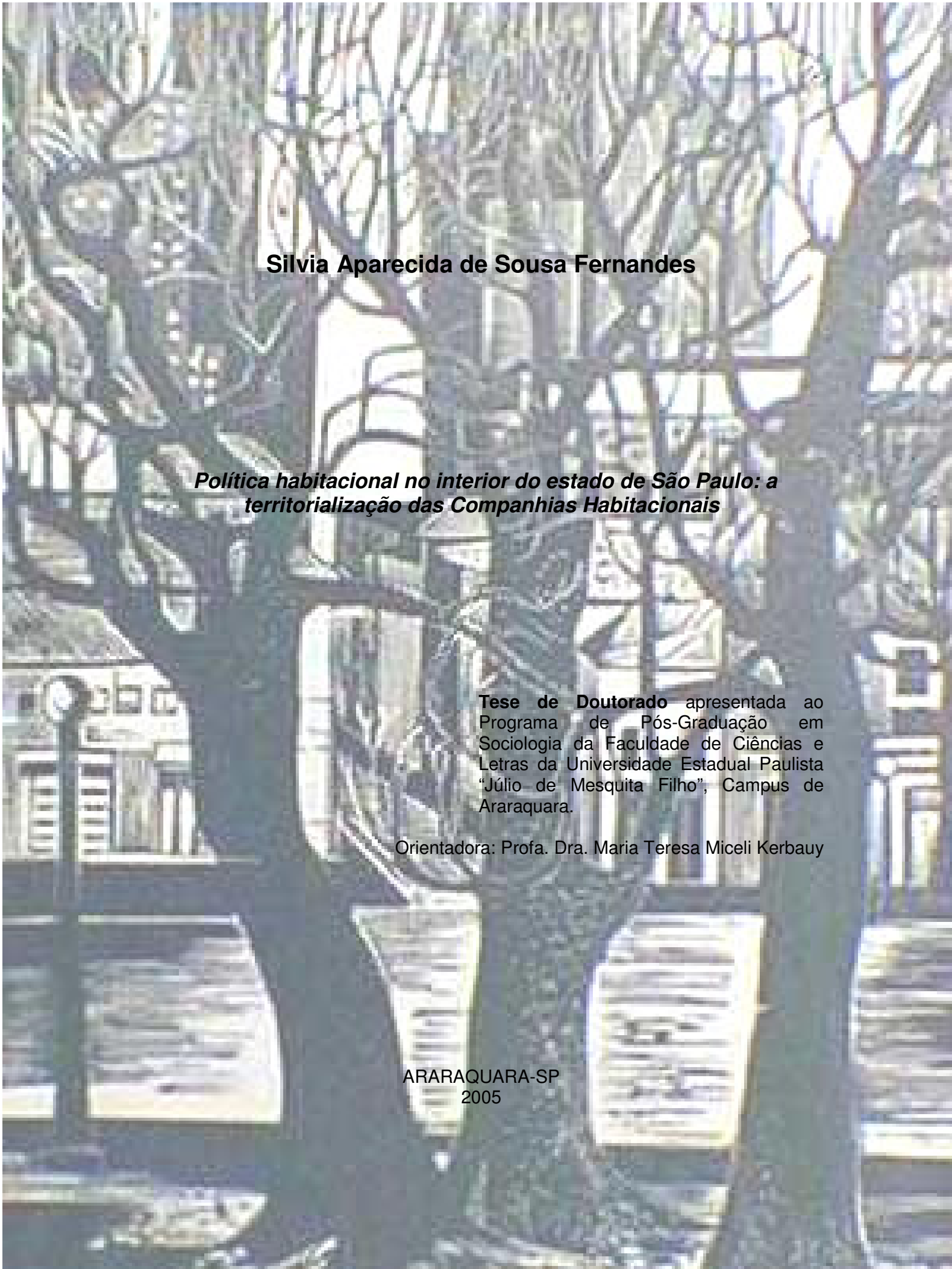


Silvia Aparecida de Sousa Fernandes

Política habitacional no interior do estado de São Paulo: a territorialização das Companhias Habitacionais

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Campus de Araraquara.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy

ARARAQUARA-SP
2005

Fernandes, Silvia Aparecida de Sousa
Política habitacional no interior do estado de São Paulo: a territorialização das companhias habitacionais / Silvia Aparecida de Sousa Fernandes. – 2005
250 f. : 30 cm

Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras.
Orientador: Maria Teresa Miceli Kerbauy

l. Habitação popular. 2. Políticas públicas.
3. Companhias habitacionais (Brasil). I. Título.

Capa:

KATZ, Renina. *CIDADE,* xilografia s/ papel, 41.1cm X 31.8cm (25.4cm X 17.8cm). Disponível em: http://www.mac.usp.br/gpapel/htm/7930131.htm

MARTINS ,Manoel. xilografia s/ papel, 22.1cm X 19.0cm (17.8cm X 14.3cm). Disponível em: http://www.mac.usp.br/gpapel/htm/631353.htm

TERMO DE APROVAÇÃO

Silvia Aparecida de Sousa Fernandes

Política habitacional no interior do estado de São Paulo: a territorialização das Companhias Habitacionais

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Sociologia, ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Campus de Araraquara, avaliada pela seguinte banca examinadora.

_____

Orientadora: Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy

_____

Profa. Dra. Darlene Aparecida de Oliveira Ferreira

_____

Profa. Dra. Maria do Rosário Rolfsen Salles

_____

Profa. Dra. Lúcia Maria Machado Bogus

_____

Prof. Dr. Marcos Aurélio de Oliveira

Araraquara, 2005.

Dedico a Roberlei, parceiro e porto seguro em que posso buscar águas calmas para a realização dos meus projetos,

Bruna, Beatriz e Heitor, razão de ser (e estar em) casa.

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho. Registro, aqui, os agradecimentos àqueles que, de alguma forma, participaram desta produção.

Aos funcionários das Companhias Habitacionais, por possibilitarem o levantamento de dados e pelas entrevistas concedidas. Em especial a Mário Antonio Brasil, Wagner Luiz dos Santos, Valter Luiz Restino e Cleize Silva Bárbara, da Cohab Ribeirão Preto, José Abras Sobrinho, da Cohab Bauru, Maria Wilma Negrine, da Cohab Bandeirante, e Alessandra Garcia, Ana Lúcia Tonon e Dagoberto Melchert, da Cohab Campinas, que se dedicaram longamente às entrevistas. Também a Haroldo L. Branceleone e Dionísio B. Souza, funcionários da Caixa Econômica Federal, agência Nove de Julho, em Ribeirão Preto, pelas entrevistas.

À Flora Sato, da FCT-Unesp, Presidente Prudente, pela a elaboração dos mapas. Jackeline Silva Machado e Fernanda Canato, pela digitação das tabelas, Amarilis Aparecida Garbelini Vessi, pela revisão gramatical do texto final. Ana Cristina Jorge, da Biblioteca FCL-Unesp, pela elaboração da ficha catalográfica e orientação acerca das normas técnicas.

À Coordenadora de Aperfeiçoamento de Pessoal e Ensino Superior (CAPES), pelo apoio financeiro que possibilitou a realização da pesquisa.

Aos membros da banca de qualificação pelas contribuições e idéias para o prosseguimento do trabalho, professora Doutora Darlene Aparecida O. Ferreira e Professora Doutora Maria do Rosário Rolfsen Salles. À Rosário agradeço imensamente pela atenção e cuidado dedicados à orientação desta tese durante os

dois anos iniciais de trabalho, auxiliando na delimitação da problemática a ser estudada e na organização das idéias, não raras vezes, fora do lugar e do território.

Aos colegas do curso de pós-graduação, pela possibilidade de debate sobre o tema e contribuições no período em que participamos do GT Estado e Governo e no decorrer das disciplinas cursadas, especialmente à Aparecida, Leonardo, Reinaldo, Carla.

Às amigas Célia Regina Vieira de Souza Leite e María Dolores Aybar Ramíres, pela pesquisa iconográfica e editoração da capa deste trabalho.

Aos amigos Mara Lúcia Falconi da Hora Bernardelli e Júlio César Torres, pelos diálogos sobre o projeto, sugestões e apontamentos pertinentes que me fizeram refletir e avançar no processo de elaboração da tese. À Mara devo, ainda, agradecimento especial por ter me acompanhado em uma das entrevistas na Cohab Ribeirão Preto e intensa participação nos momentos finais desta produção, com a verificação das tabelas, apontamentos relativos à cartografia, sugestões bibliográficas e, principalmente, pela amizade de longa data, marcada por registros inúmeros de solidariedade e partilha no processo de produção acadêmica.

Várias mulheres ocupam lugar especial em minha formação acadêmica e merecem também lugar de destaque nesta página. Arlete Moisés Rodrigues, que acompanhou a dissertação de mestrado com a paciência e atenção dedicadas aos filhos quando dão seus primeiros passos. Maria Encarnação Beltrão Sposito, que desde a graduação em Geografia, na FCT-Unesp, auxilia-nos na compreensão das cidades visíveis ou invisíveis.

E, em especial, a Maria Teresa Miceli Kerbauy, que cumpriu o papel de orientadora desde os primeiros momentos de reflexão sobre o projeto de doutorado e acompanhou as evoluções e revoluções da pesquisa ao longo dos quatro anos de

trabalho. A ela agradeço imensamente pela dedicação, contribuição intelectual e inesgotável paciência que demonstrou durante essa caminhada.

A meu irmão, Dionísio, pelo auxílio na compreensão dos mecanismos de financiamento (e funcionamento) da Caixa e ao amigo, Marcelo Sant'Anna, pela assessoria em informática, sempre que eu e a tecnologia não nos entendíamos.

A minha mãe, Augusta, exemplo de vitalidade e esperança de vida, e meus sogros, Antonio e Idalina, sempre envolvidos no cuidado dos pequenos, dando suporte à realização da pesquisa.

Finalmente,

Chico Buarque, no especial "Meu caro amigo" exibido em canal de televisão, nos conta que, para o poeta Vinícius de Moraes, ser parceiro significava mais do que compor uma música a dois. Significava selar uma amizade, partilhar momentos de diferentes sentimentos, das gargalhadas. Para meu parceiro, Roberlei, meus mais ternos agradecimentos pela composição deste trabalho e pela composição da vida, não mais a dois...

A moradia é o mundo da sociabilidade privada, o que significa dizer ajuda mútua, brigas, rivalidades, preferências, tristezas, alegrias, aborrecimentos, planos, sonhos, realizações. É, por outro lado, abrigo contra as tempestades do sistema econômico. Mas é também o locus onde se condensa a produção de discursos nos quais a casa própria é valorizada em relação à moradia de aluguel e onde se arquiteta a assim chamada estratégia de sobrevivência: quem sai para trabalhar, quem fica para cuidar das crianças, quem vem morar, quem está proibido de entrar na casa.

(KOWARICK, 2000)

FERNANDES, S. A. S. Política habitacional no interior do estado de São Paulo: a territorialização das Companhias Habitacionais. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara. 2005.

RESUMO

O trabalho teve como objetivo a análise das políticas públicas de habitação popular implementadas no interior do estado de São Paulo, no período 1964-2004, a partir da investigação das Companhias Habitacionais (Cohabs) Bandeirante, Bauru, Campinas, Ribeirão Preto e da Companhia Regional de Habitação de Interesse Social (CRHIS). A questão central é apresentar o modo como cada companhia habitacional se inscreve territorialmente, tentando desvendar a articulação de interesses entre os agentes envolvidos no processo de elaboração de diretrizes e implementação das políticas habitacionais no Brasil. Procuramos apontar a atuação direta de cada Companhia Habitacional, os períodos de mais intensa produção e sua vinculação com as políticas formuladas pelo Governo Federal, uma vez que foram concebidas como agentes do Sistema Financeiro da Habitação. Tais considerações remetem-nos ao modo como têm sido conduzidas as políticas públicas no Brasil após 1964, sendo possível distinguir as orientações para o período 1964-1986, vinculadas à atuação do BNH, e o período 1987-2004, em que o governo federal busca elaborar um novo modelo de política setorial de habitação, privilegiando os governos locais e estaduais como órgãos decisores. Quase 20 anos após a destituição de um modelo centralizador de política habitacional, o caminho percorrido não levou à consolidação da descentralização, como se esperava, devido, entre outros fatores, à permanência da centralização dos recursos destinados ao financiamento habitacional. Concluímos que, diante das tentativas de elaboração de um modelo descentralizado de políticas de habitação popular, as Cohabs também definem estratégias distintas de atuação, permeadas pela articulação de interesses com o poder local, visando à perpetuação de seu papel institucional e de sua viabilidade financeira.

Palavras-chave:

Políticas públicas. Habitação popular. Companhias Habitacionais. Estado de São Paulo. Articulação de interesses.

FERNANDES, S. A. S. Housing policies in the interior of the state of São Paulo: the territorialization of housing companies. 2005. Thesis (Doctarate Program in Sociology) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara. 2005.

ABSTRACT

This work had as its aim the analysis of public policies regarding housing to low-income families, which were implemented in the state of São Paulo, in the period 1964 - 2004, by investigating housing companies such as “Companhias Habitacionais” (Cohabs) Bandeirante, Bauru, Campinas, Ribeirão Preto and “Companhia Regional de Habitação de Interesse Social” (CRHIS). The main purpose is to show the way in which each company applies for the building of houses in relation to the territory, trying to reveal interests articulation among agents involved in the process of creating guidelines and of implementation of housing policies in Brazil. We tried to pinpoint the direct influence of each Housing Company, the periods of the highest production and their links with policies created by the Federal Government, since they were founded as agents of The Housing Financial System. Such considerations address us to the issue of how public policies have been conducted in Brazil after 1964, making it possible to distinguish the directions related to the period 1964-1986, linked with operations of BNH (Banco Nacional de Habitação), and the period 1987-2004, when the federal government tried to create a new model of sectional housing policy, favoring local and state governments as decision taking organs. Almost twenty years after the end of a centralizing model of housing policy, the course taken has not led to the consolidation of the de-centralization, as it was expected, due to, among other reasons, the keeping of the centralization of funds to the financing of housing programs. We concluded that , on attempting to create a new de-centralized model of housing policies geared towards low-income families, the Cohab agencies also define different action strategies, host of interests articulations with local governments, aiming at its institutional role as well as at it financial viability.

Key words:

Public policies. Housing programs geared towards low-income families. Housing Companies. State of São Paulo. Interests articulations.

LISTA DE GRÁFICOS

1. Cohab Bandeirante: produção por período de atuação por número de unidades – 1967–2003 153
2. Cohab Bauru: produção por período de atuação por número de unidades – 1966–2003 162
3. Cohab Campinas: produção por período de atuação por número de unidades – 1965–2004 172
4. Cohab CRHIS: produção por período de atuação por número de unidades – 1979–2003 182
5. Cohab Ribeirão Preto: produção por período de atuação por número de unidades – 1970–2004 193

LISTA DE MAPAS

1. Estado de São Paulo: Localização dos Escritórios de Negócios da Caixa Econômica Federal 118
2. Estado de São Paulo: Localização dos municípios estudados 150
3. Cohab Bandeirante: produção por município – 2003 151
4. Cohab Bauru: produção por município – 2003 159
5. Cohab Campinas: produção por município – 2004 166
6. Cohab CRHIS: produção por município – 2003 178
7. Cohab Ribeirão Preto: produção por município – 2004 189
8. Produção total das empresas estudadas por município de atuação – 2004. 199

LISTA DE QUADROS

1. Diretrizes da política habitacional federal no Brasil – 1889–2004 137
2. Períodos de atuação do BNH e das Cohabs 146
3. Síntese das Companhias Habitacionais 198

LISTA DE TABELAS

1. SFH – Empréstimos concedidos no período 1964–1985 88
2. Brasil – Alocação dos recursos do FGTS em habitação e desenvolvimento urbano – 2003 126
3. Estado de São Paulo – programas com recursos do FGTS – 2003/2004 . 127
4. Cohab Bandeirante – produção por município – 2003 148
5. Cohab Bandeirante – produção por ano de atuação – 2003 152
6. Cohab Bauru – produção por município – 2003 156
7. Cohab Bauru – produção por ano de atuação – 2003 160
8. Cohab Campinas – produção por município – 2004 167
9. Cohab Campinas – lotes urbanizados – 2004 168
10. Cohab Campinas – produção por ano de atuação – 2004 171
11. Cohab CRHIS – produção por município – 2003 175
12. Cohab CRHIS – produção por ano de atuação – 2003 181
13. Cohab Ribeirão Preto – produção por município – 2004 185
14. Cohab Ribeirão Preto – lotes urbanizados – 2004 191
15. Cohab Ribeirão Preto – produção por ano de atuação – 2004 192
16. Cohab Bandeirante – produção total – 2003 227
17. Cohab Bauru – produção total – 2003 231
18. Cohab Campinas – produção total – 2003 236
19. Cohab CRHIS – produção total – 2003 238
20. Cohab Ribeirão Preto – produção total – 2003 241

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABC	–	Associação Brasileira de Cohabs
APC	–	Associação Paulista de Companhias Habitacionais
APE	–	Associações de Poupança e Empréstimo
BID	–	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	–	Banco Nacional da Habitação
CAIXA	–	Caixa Econômica Federal
CAP	–	Caixa de Aposentadorias e Pensões
CCFGTS	–	Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
CDH	–	Companhia de Desenvolvimento Habitacional
CDHU	–	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CECAP	–	Caixa Estadual de Casas para o Povo
CLT	–	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	–	Conselho Monetário Nacional
Codespaulo	–	Companhia de Desenvolvimento do Estado de São Paulo
Cohab	–	Companhia Habitacional
Cohab CRHIS	–	Companhia Regional de Habitação de Interesse Social
Concidades	–	Conselho das Cidades
CURA	–	Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada
EMGEA	–	Empresa Gestora da Ativos
EN	–	Escritório de Negócios da Caixa Econômica Federal
FAR	–	Fundo de Arrendamento Residencial
FAS	–	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FCP	–	Fundação da Casa Popular
FCVS	–	Fundo de Compensação das Variações Salariais
FDS	–	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	–	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Fimaco	–	Programa de Financiamento do Material de Construção
FNHIS	–	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAP	–	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IAPB	–	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPE	–	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Estivadores
IAPETEC	–	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Condutores de Veículos e Empregados de Empresas Petrolíferas
IAPI	–	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
ICMS	–	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Inocoop	–	Institutos de Orientação a Cooperativas Habitacionais
IPC	–	Índice de Preços ao Consumidor
IPMF	–	Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras
IPTU	–	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	–	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ISSB	–	Instituto de Serviços Sociais do Brasil
ITBI	–	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos
João de Barro	–	Programa Nacional de Autoconstrução Assistida
LBC	–	Letras do Banco Central
MAS	–	Ministério da Ação Social
MBES	–	Ministério da Habitação e do Bem Estar Social

MDU	–	Ministério de Desenvolvimento Urbano
MHU	–	Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano
MI	–	Ministério do Interior
MPO	–	Ministério do Planejamento e Orçamento
MTE	–	Ministério do Trabalho e Emprego
PAIH	–	Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR	–	Programa de Arrendamento Residencial
PAR	–	Programa de Arrendamento Residencial
PCM	–	Plano de Correção Monetária
PES	–	Plano de Equivalência Salarial
PIS	–	Programa de Integração Social
PL	–	Projeto de Lei
Planasa	–	Plano Nacional de Saneamento
Planhap	–	Plano Nacional de Habitação Popular
PNUD	–	Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento
Promorar	–	Programa de Erradicação de Habitação Subintegrada
SAC	–	Sistema de Amortização Constante
SAPC	–	Sistema de Amortização de Prestação Constante
SBPE	–	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCI	–	Sociedades de Crédito Imobiliário
SEAC	–	Secretaria de Ação Comunitária
Serphau	–	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	–	Sistema Financeiro da Habitação
SNH	–	Sistema Nacional de Habitação
TR	–	Taxa Referencial
UPC	–	Unidade Padrão de Capital

Sumário

Apresentação 15

1 Introdução 19
1.1 Acerca do Território, da territorialização e das políticas habitacionais 28
1.2 Procedimentos metodológicos e formas de encaminhamento da pesquisa 42

2 Políticas habitacionais no Brasil: histórico e referenciais 47
2.1 As origens da Habitação de Interesse Social no Brasil 49
2.2 Políticas habitacionais no período 1930-1964: a ação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP) e da Fundação da Casa Popular (FCP) . 55

3 A centralização das políticas habitacionais no Brasil: o papel do Banco Nacional de Habitação (BNH) 77
3.1 As políticas de desenvolvimento urbano no período 1964–1986 81

4 As (não) políticas habitacionais do período 1987-2004 103
4.1 O Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) e o déficit do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) 105
4.2 As mudanças na aplicação dos recursos do FGTS 112
4.3 Perspectivas para a política habitacional no cenário recente: o papel do Conselho Curador do FGTS 128

5 Os agentes promotores das políticas habitacionais no Brasil: o papel das Companhias Habitacionais 139
5.1 A Companhia de Habitação Popular Bandeirante – Cohab Bandeirante .. 147
5.2 A Companhia de Habitação Popular de Bauru – Cohab Bauru 154
5.3 A Companhia de Habitação Popular de Campinas – Cohab Campinas .. 165
5.4 A Companhia Regional de Habitação de Interesse Social – Cohab CRHIS 173
5.5 A Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto – Cohab Ribeirão Preto 183
5.6 As Companhias Habitacionais em análise comparativa 195

6 Conclusão 201

Referências 209

Apêndices 226

Anexos 246

Apresentação

A trajetória desta tese confunde-se, em grande medida, com nossa trajetória acadêmica. Desde o curso de graduação em Geografia, interessa-nos a problemática urbana e, em particular, as políticas públicas de habitação. Nossos primeiros passos foram em busca de conhecer uma realidade muito particular, a de um conjunto habitacional, com suas preferências, planos, sonhos, realizações. A realidade particular desse conjunto incitou-nos a tentar inscrevê-lo num contexto maior, o do município em que estava inserido, e já nesse momento descobre-se ser impossível discutir a política habitacional no Brasil de maneira desarticulada, sem estabelecer relações entre os níveis de governo e os agentes promotores da política urbana no município[1].

No mestrado, procuramos identificar de que forma as políticas públicas de habitação popular inscreviam-se territorialmente em dois municípios selecionados: Bauru e Presidente Prudente. Nesse momento, avaliamos as decisões tomadas pelas administrações municipais na implantação das políticas formuladas pelo Governo Federal e Estadual: as decisões locacionais e seus impactos sobre a expansão urbana, valorização imobiliária e segregação sócio-espacial nessas duas cidades médias do interior paulista.

Saímos da dissertação de mestrado com uma série de questionamentos possíveis para um próximo trabalho, que tentasse desvendar as articulações entre as políticas formuladas pelo governo central, os governos locais e os agentes promotores que muitas vezes cumprem o papel de articuladores entre

[1] Ver, SOUSA (1990, 1992).

esses níveis de poder. Um caminho possível seria identificar a área de atuação desses agentes promotores, tentando estabelecer sua vinculação (articulação) com os governos locais, já que esses agentes foram criados a partir da iniciativa de um único município ou conjunto deles.

Na tese aqui apresentada trilhamos esse caminho. Estudamos a atuação das Companhias Habitacionais presentes no interior do estado de São Paulo, criadas a partir da década de 1960 para serem os agentes promotores do Banco Nacional da Habitação (BNH), vinculadas ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH), buscando identificar na territorialização dessas companhias a articulação entre os diferentes níveis de poder.

Buscamos verificar a relação existente entre as políticas formuladas pelo Governo Federal e a política desenvolvida nos municípios, a partir da atuação das Companhias Habitacionais (Cohabs) Bandeirante, Bauru, Campinas, Companhia Regional de Habitação de Interesse Social (CRHIS) e Ribeirão Preto. Essas empresas, vinculadas ao governo de um ou vários municípios, têm cumprido o papel de articuladoras entre os níveis de governo, especialmente nos municípios pequenos, em que as administrações locais muitas vezes desconhecem os trâmites para a obtenção de recursos voltados às políticas de habitação.

Esse papel não se encerra juntamente com o fim do BNH, como pretendiam as diretrizes da política federal de habitação. Essas companhias lançam mão de estratégias diversas para garantir a continuidade da produção e manutenção financeira das empresas. Consideramos que a disputa muitas vezes estabelecida entre essas empresas, pelo território de atuação, é parte dessas estratégias. Nas políticas federais recentes (2003/2004), esse papel é reafirmado, assegurando-se o lugar das Companhias Habitacionais como agentes promotores da política federal,

vinculados ao governo municipal ou estadual e disputando mercado com os agentes promotores privados. ahA

Por julgarmos relevante uma contextualização, o presente trabalho apresenta, na **seção 2,** as principais políticas formuladas no período anterior a 1964 e que subsidiaram as discussões que resultaram na criação do Sistema Financeiro da Habitação e do BNH. Traz também uma reflexão teórica sobre as concepções utilizadas na formulação das políticas habitacionais no Brasil, que norteará a análise ao longo de todo o trabalho.

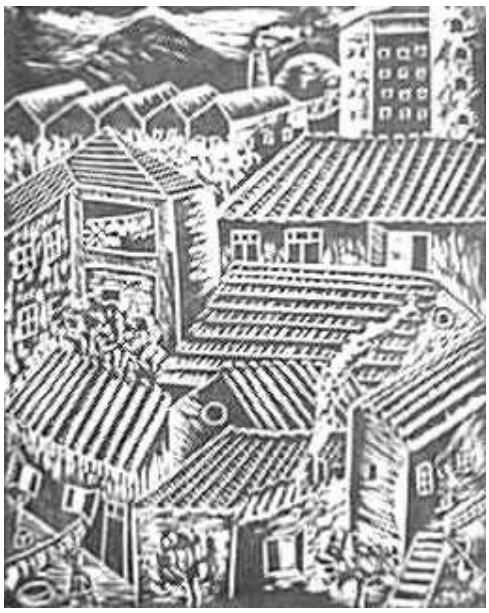
Na **seção 3,** apresentamos as políticas formuladas no período 1964-1986, em que o Banco Nacional de Habitação centraliza decisões e recursos destinados ao desenvolvimento urbano e habitação popular. Os programas criados e a destinação de recursos para cada área de atuação também são apresentados, como forma de subsidiar a compreensão da atuação das Companhias Habitacionais.

Na **seção 4,** discutimos os rumos tomados pela política federal de habitação popular, num contexto de descentralização das políticas públicas. Após 1986, a formulação e a implementação das políticas federais de habitação, entendidas como parte das políticas de desenvolvimento urbano, passam por um redesenho institucional e redefinição de competências, criando mecanismos distintos de comercialização dos imóveis e acesso ao financiamento, além de criar mecanismos para a implementação de uma política descentralizada, que remete a estados e municípios competências assumidas pelo Governo Federal na década de 1960.

Deter-nos-emos na análise das Companhias Habitacionais na **seção 5**, apresentando detalhadamente a atuação de cada um desses agentes promotores, a partir do número de unidades e conjuntos habitacionais entregues, municípios

atendidos e composição do capital da empresa. Com base nesse levantamento empírico, apontamos as relações existentes entre os diferentes níveis de governo e a territorialização dessas empresas.

As principais conclusões deste trabalho, no que se refere territorialização das Cohabs estudadas, são resgatadas na última seção.



1 Introdução

> A habitação no capitalismo é uma mercadoria como qualquer outra. Como no mercado capitalista quem 'manda' é o consumidor, há oferta de moradias para todos os gostos e sobretudo para todos os bolsos. (SINGER, apud BONDUKI, 1998, p. 8. grifo do autor)

A política de habitação popular no Brasil tem suscitado muitas pesquisas, quer como parte de temas mais gerais, em que a preocupação é a análise das políticas de desenvolvimento urbano como um todo, quer em estudos de caráter ideográfico, que desvendam as características de um conjunto habitacional, ou as implicações dessas políticas no âmbito municipal. Existem, ainda, aquelas que se dedicam ao desenvolvimento de novas tecnologias habitacionais, visando à redução do custo da unidade habitacional e ao atendimento da população de baixa renda. Nossa tese procura situar-se entre esses extremos, buscando contribuir para a reflexão sobre as políticas públicas de habitação formuladas pelo Governo Federal no período 1964-2004 e implementadas pelas Companhias Habitacionais no interior do estado de São Paulo.

A delimitação territorial, o interior do estado de São Paulo, respalda-se na existência de Companhias Habitacionais cuja produção se volta a essa região, independente das divisões político-administrativas, propostas pelas regiões administrativas, ou da proximidade do município atendido em relação à sede da Companhia. Há, em São Paulo, sete Cohabs, criadas a partir de 1966: a Bandeirante, Bauru, Campinas, Companhia Regional de Habitação de Interesse Social (CRHIS), Ribeirão Preto, Santista e São Paulo. Criadas em diferentes

momentos, essas companhias têm como território de atuação os limites físico-territoriais do estado de São Paulo, à exceção da Cohab São Paulo, cuja lei de criação restringe a atuação à região metropolitana de São Paulo. Nossa tese destina-se a identificar a territorialização das cinco companhias que atuam especificamente no interior do estado, apontando as similitudes e diferenças dessa atuação no contexto da elaboração de políticas públicas de habitação popular no Brasil, no período 1964-2004.

Nesse período, a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento urbano no país passaram por várias modificações, quanto aos órgãos decisores e promotores das políticas, intensidade de produção e grupos de destinação de recursos. Em recente pesquisa, a Fundação João Pinheiro (2004)[2] apresentou o número de 4.011.124 como sendo o total do déficit habitacional[3] no Brasil, calculado a partir do Censo Demográfico realizado em 2000 (Anexo A). Desse total, 3.389.537 localizam-se na área urbana e 76,1% corresponde a faixas de renda mensal de até 3 salários mínimos (Anexo B). Os dados apresentados confirmam o fato já conhecido de que a população com pouco ou nenhum rendimento vivencia com maior intensidade os problemas urbanos, como conseqüência do modelo de desenvolvimento urbano adotado no país, entre eles a falta de moradia para aqueles que não conseguem participar do mercado de habitação.

Esses dados permitem que se coloque em debate a necessidade de formulação de políticas públicas de habitação voltadas para os segmentos mais

[2] Trata-se de pesquisa realizada para o Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD), para implementação do Programa Habitar Brasil/BID. Disponível em <http\\www.cidades.gov.br>. Acesso em 28 dez. 2004.

[3] "Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em um certo momento. O conceito de inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores que não se relacionam ao dimensionamento do estoque de habitações, e sim a especificidades internas desse estoque." (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2004, p. 7)

populares, ou seja, aqueles que têm pouco ou nenhum rendimento. Em especial, quando se trata da atuação da esfera federal de governo na formulação, regulamentação e implementação de tais políticas, papel que o Governo Federal tem atribuído aos estados e municípios desde a segunda metade dos anos 1980, com o processo de descentralização das políticas públicas. Subliminarmente, outra questão vem à tona: até que ponto a ausência de uma política federal de habitação popular nos anos 90 contribuiu para o crescimento do déficit habitacional? As conseqüências das não-políticas, apontadas por Melo (1991) para o período populista são aplicáveis à década de 90 em que assistimos ao processo de descentralização das políticas públicas, entre elas as políticas de habitação popular? Será que as críticas formuladas à política setorial de habitação, implementada até os anos 1980, justificam a ausência de políticas urbanas da década de 1990 ou têm encaminhado novos debates em torno do tema?

Muitos autores avaliaram a atuação do BNH no período 1964-1986[4] e apontaram a incapacidade desse órgão em solucionar o problema da moradia para as famílias de baixa renda. Outros demonstraram que, desde os primórdios da habitação popular como política social, a preocupação central não é resolver o problema da moradia das classes populares, mas controlar as insatisfações dos moradores das cidades, além de garantir a implantação de um modelo de desenvolvimento capitalista altamente excludente[5]. A ausência de políticas, contudo, pode-se mostrar ainda mais perversa que as políticas já instituídas.

Embora a literatura sobre o tema habitação popular e políticas habitacionais seja bastante extensa, poucos trabalhos se detêm na análise das

[4] Dentre esses autores estão Maricato (1982, 1987); Valladares (1980, 1983).
[5] Sobre esta temática, ver: Bonduki (1998); Oliveira (1982); Sachs (1999).

políticas do período pós-BNH[6] e a ausência é ainda maior quando se trata do período mais recente da história do país, nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso ou os primeiros anos do atual governo. Em geral, os trabalhos que abordam esse período remetem a análise ao processo construtivo dos imóveis e ao desenvolvimento de novas tecnologias de habitação[7], visando reduzir os custos de produção.

Ribeiro e Azevedo (1996, p. 15-16) apontam cinco grandes eixos temáticos desenvolvidos pelas pesquisas sobre o tema habitação no Brasil. O primeiro grupo, a partir da segunda metade da década de 1970 abordava os aspectos macroeconômicos. O segundo eixo preocupava-se com os aspectos técnicos da construção, buscando desvendar as relações de trabalho e as dimensões técnicas e econômicas da indústria da construção. O terceiro grupo discutia a construção popular e o padrão periférico de crescimento urbano. O quarto grupo discutia a política habitacional, no qual podemos inserir as recentes discussões acerca do processo de descentralização das políticas habitacionais, e o quinto eixo temático abordava a produção capitalista da moradia. Trazemos essa classificação com um objetivo didático, pois é bastante comum a presença de questões pontuadas por vários desses eixos temáticos nas análises sobre o tema habitação popular no Brasil. Acrescentaríamos, ainda, a essa classificação, um sexto eixo temático: a discussão sobre a participação dos movimentos populares na definição das políticas públicas de habitação, os que abordam a participação social e o envolvimento dos movimentos populares na conquista pela moradia, o que remete

[6] Ver, por exemplo, os seguintes trabalhos: Azevedo (1982, 1989); Almeida (1995); Arretche (1999, 2000); Maricato (1995).
[7] Para pesquisa sobre esse tema é interessante a consulta ao banco de dados do Infohab - Centro de Referência e Informação em Habitação. Disponível em: <http//www.infohab.org.br>. Acesso em 14 nov. 2004.

aos temas processo construtivo e autogestão, alicerçados numa concepção de processo participativo e constituição de cidadania.

Nesse sentido, nossa tese visa contribuir para análise das políticas públicas de habitação popular no Brasil, sistematizando as principais mudanças ocorridas no período anterior e após 1964, por nós considerado como um marco institucional na elaboração de diretrizes e de instituições voltadas a provisão de habitações. A análise será realizada a partir do estudo da atuação das cinco Companhias Habitacionais (Cohabs) que atuam no interior do estado de São Paulo, tendo como foco a produção dessas empresas e a territorialização das políticas habitacionais federais, tentaremos identificar as estratégias políticas utilizadas pelas Cohabs na definição dos municípios e projetos a serem atendidos.

A questão que buscamos responder com essa tese é: qual o papel desempenhado pelas Companhias Habitacionais na territorialização das políticas habitacionais, formuladas no âmbito do Governo Federal, no interior do estado de São Paulo? Nosso recorte temporal, como já foi delineado, compreende o período 1964-2004, ou seja, 40 anos em que vivemos desde a centralização das políticas de habitação popular por uma só agência, o BNH, até a institucionalização de uma política de descentralização, que se delineia desde a década de 1980. Derivadas dessa questão maior, outras questões que direcionam a análise são: como esses agentes se colocam na produção de moradias, frente à necessidade de moradias ou demanda, frente aos produtores imobiliários particulares e frente aos interesses político-eleitorais dos municípios que são atendidos? Quais os interesses que direcionam a implantação de tais políticas: as demandas habitacionais? Os interesses dos governos locais? Qual o papel social que essas empresas desempenham?

Nosso pressuposto é que a análise da atuação desses agentes irá mostrar que o papel social das empresas fica aquém das expectativas e objetivos propostos pelos formuladores de tais políticas e atendem mais aos interesses da reprodução do capital, necessários ao modelo desenvolvimentista pautado na industrialização, e aos interesses econômicos dos proprietários imobiliários. Nossa tese é que existe uma política instituída pelo Governo Federal, após a extinção do BNH, que visa ao encerramento das atividades das Companhias Habitacionais. Porém, considerando-se as dificuldades financeiras dessas empresas, como estão muito mais vinculadas aos municípios que ao Governo Federal, tal processo não se efetivou e se constroem hoje estratégias distintas, que visam ao saneamento financeiro e à retomada do papel institucional das Cohabs.

Assim, foi fundamental, para entender a atuação desses agentes, identificar a origem dos recursos e os períodos de mais expressiva produção de cada empresa. A análise, portanto, compreendeu as políticas formuladas pelo BNH, no período 1964-1986, em que essas companhias foram criadas para cumprirem o papel de agentes promotores do Sistema Financeiro da Habitação, e o período 1986-2004, fase de reestruturação das políticas habitacionais no país. Esse momento passou pela redução dos financiamentos federais, reestruturação do SFH e estímulo à criação de agências estaduais que cumpram o papel de agentes promotores, desempenhado no período anterior pelas Cohabs, ocupando quase que totalmente o lugar dessas empresas na produção de habitação social.

Isso porque o Estado[8] é um agente privilegiado de intervenção no espaço e realiza tanto ações indiretas, como a definição das legislações

[8] Para o uso do termo Estado, neste trabalho, buscamos o sentido atribuído por Pereira (1999, p. 70): "Eu uso 'Estado' para designar o aparelho administrativo e o sistema constitucional-legal que organiza ou regula a sociedade, e Estado-Nação ou sociedade para designar respectivamente o sistema político e o sistema social que engloba o Estado e a sociedade civil em um determinado território."

urbanísticas, quanto ações que resultam diretamente na produção do espaço urbano, como as políticas de saneamento básico e habitação popular. Na política de habitação popular, atua como agente financeiro e promotor, na tomada das decisões locacionais, podendo promover a valorização ou desvalorização imobiliária de alguns setores da cidade, além de direcionar a expansão urbana[9].

Para Abramo (2002, p. 183), é possível identificar nos países latino-americanos um forte traço de exclusão quando da incorporação de amplas camadas sociais ao mercado de consumo. Isso ocorre no acesso à mercadoria terra/habitação, pois, "[...] em grande medida, as formas de financiamento (ou exclusão) ao acesso à terra urbana serviram de instrumento de consolidação dessa estrutura socioespacial segregada.".

Por seu lado, as administrações municipais tendem a tratar a questão habitacional meramente como valor numérico em termos de déficit habitacional ou ressaltando o total de moradias produzidas, não se preocupando com os aspectos qualitativos da moradia. Esse tratamento dado à questão resultará em uma política habitacional que reserva determinadas porções do espaço urbano para segmentos de menor poder aquisitivo, contribuindo para a segregação socioespacial.

No âmbito deste trabalho, pretendemos abordar a atuação do Estado enquanto agente promotor e financeiro da habitação popular, em nível federal, responsável pela formulação de políticas públicas setoriais de habitação e desenvolvimento urbano e que atua diretamente na produção de moradias, através de instituições criadas para esse fim. Como agente financeiro ocupa o papel de gestor de recursos e toma, portanto, decisões locacionais. Como a territorialização

[9] Há inúmeros trabalhos que abordam essa questão. Podemos citar: Calixto (2004); Hora (1997); Hora; Silva (1991); Melazzo (1993); Ribeiro; Cardoso (1996); Sposito (1983); Sposito (1990).

das políticas só é possível no âmbito local, é necessária, então, a existência de instituições que promovam a articulação entre as esferas de poder. Para cumprir esse papel, desde a instituição do BNH, na década de 1960, foram criadas as Companhias Habitacionais, responsáveis pela implementação das políticas formuladas em âmbito federal, ou seja, serem os agentes promotores daquele agente financeiro e promoverem a articulação entre os interesses dos governos municipais e federais. Embora as Cohabs tenham sido criadas como agentes promotores do BNH, a extinção do banco, em 1986, não levou ao encerramento das atividades dessas companhias, e sim promoveu a reestruturação das mesmas. Um dos objetivos deste trabalho é apontar as estratégias utilizadas por essas empresas para se manterem financeira e politicamente viáveis na década de 1990, após o fim do BNH, com parcos recursos a serem investidos.

A existência de Cohabs ligadas diretamente ao Poder Público Municipal tem permitido a vinculação das políticas desenvolvidas em nível federal às ações municipais e, mesmo, a realização de políticas municipais de habitação por órgãos concebidos como agentes promotores federais. É o caso das Cohabs Campinas e Ribeirão Preto que, dentre as companhias estudadas, apresentam produção de unidades habitacionais voltadas a projetos de desfavelamento ou emergenciais, nos municípios sede.

Embora a área de atuação dos agentes estudados seja o território do estado de São Paulo, há elementos que apontam para uma atuação bastante diferenciada dos agentes promotores que justificam o estudo de cada um deles separadamente, tentando identificar as estratégias políticas, intensidade de produção, municípios atendidos e períodos de mais intensa atividade, vinculando-os (ou não) às políticas definidas em nível federal, definindo, portanto, sua

territorialização. Serão consideradas, na análise, a constituição do capital social das Cohabs, a data de início de atuação das empresas, o número de unidades promovidas e municípios atendidos por cada um dos agentes, procurando identificar semelhanças nessa produção e, ao mesmo tempo, delinear as particularidades na territorialização dessas políticas.

1.1 Acerca do território, da territorialização e as políticas habitacionais

Na produção das Cohabs são encontrados diferentes processos construtivos utilizados na produção das unidades habitacionais, em que se combinam intervenções mercantis, como a comercialização de habitações construídas por empresas construtoras privadas, e intervenções de caráter não-mercantil, como aquelas que utilizam o trabalho não-mercantil, ou seja, a autoconstrução assistida pelos poderes públicos, nos projetos de mutirões. Tanto nas produções de caráter mercantil quanto nas que utilizam trabalhos não-mercantis, a origem dos recursos é o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), um fundo do trabalhador que é gerido pelo poder público federal. Assim, consideraremos como produção estatal de habitação popular a venda de habitações subvencionadas, independente do seu processo construtivo. Como Bonduki (1998), entendemos, aqui, por habitação social, aquela habitação produzida e financiada por órgãos estatais, destinada à população de baixa renda, e que, desde a década de 1930, compreende, além da produção direta de habitações, a regulamentação

estatal da locação habitacional e os investimentos em infra-estrutura urbana realizados pelo Estado, como abordaremos na seção 2.

A moradia é, no modo capitalista de produção, uma mercadoria de alto preço, necessária à reprodução social e de difícil pagamento por parte dos segmentos sociais de menores rendimentos (RODRIGUES, 1988). Assim, o que define o lugar da moradia e o lugar no espaço urbano é a capacidade de pagamento de cada grupo social, definindo, portanto, seu lugar social. Essa segregação, segundo Lefebvre (1991, p. 94), deve ser analisada sob três aspectos "[...] ora simultâneos e ora sucessivos: *espontâneo* (proveniente de rendas e das ideologias) – *voluntário* (estabelecendo espaços separados) – *programado* (sob o pretexto de arrumação e de plano)." (grifo do autor).

Assim, a capacidade de pagamento (os diferentes estratos de rendas) define também diferentes espaços segregados: quer pelos que podem pagar e se isolam em "guetos da riqueza", ou por aqueles excluídos por suas diferenças étnicas, raciais, culturais ou pela impossibilidade de pagamento. Dessas dimensões da segregação, contudo, a que nos interessa neste texto é denominada, por Lefebvre (1991, p. 95), "*segregação programada*" pelo poder público.

> Os poderes públicos, num país democrático, não podem decretar publicamente a segregação como tal. Assim, freqüentemente, adotam uma ideologia humanista que se transforma em utopia no sentido mais desusado, quando não em demagogia. A segregação prevalece mesmo nos setores da vida social que esses setores públicos regem mais ou menos facilmente, mais ou menos profundamente, porém sempre.
>
> O Estado e a Empresa, como dizíamos, se esforçam por absorver a cidade, por suprimi-la como tal. O Estado age sobretudo por cima e a empresa por baixo (assegurando a habitação e a função de habitar nas cidades operárias e os conjuntos que dependem de uma 'sociedade', assegurando também os lazeres, e mesmo a cultura e a 'promoção social'). O Estado e a Empresa, apesar de suas diferenças e às vezes de seus conflitos, convergem para a segregação.

No interior da segregação programada, podemos reconhecer as políticas habitacionais como resultado da articulação de interesses entre o poder público e os setores empresariais, que visam ao atendimento dos segmentos de mercado e estabelecem políticas (setoriais, de desenvolvimento urbano, de planejamento) que têm como resultado a segregação socioespacial[10].

Para Rolnik e Nakano (2000, p. 11),

> "[...] a situação de exclusão territorial significa também a limitação ou até impossibilidade de acesso às oportunidades econômicas, culturais e educacionais que permitiriam a redução ou eliminação das vulnerabilidades. Portanto, a exclusão territorial não é apenas um espelho da desigualdade econômica, é um de seus mais fortes e potentes produtores.".

Uma outra perspectiva teórica é apresentada por Haesbaert (1995, p. 166-170). Para ele, os grupos excluídos do processo de produção capitalista apropriam-se do espaço formando *aglomerados de exclusão*, ou seja, espaços ocupados por grupos que vivem um processo de desterritorialização extrema, pois os indivíduos perdem os laços com o território e passam a viver num avançado estágio de mobilidade e insegurança. Os movimentos sociais urbanos de luta pela moradia, os sem-teto, que vivenciam o problema da incapacidade de pagamento dessa mercadoria e acomodam-se em subhabitações urbanas, são exemplos de grupos sociais desterritorializados, em busca de territorialização. O autor faz uma distinção entre territórios, redes e aglomerados de exclusão, vinculada aos processos de territorialização e desterritorialização.

Embora não seja a preocupação, neste trabalho, discutir o conceito de desterritorialização, cabem aqui algumas observações, a título de esclarecimento

[10] A segregação socioespacial na cidade do Rio de Janeiro é discutida também por Ribeiro (2002).

das proposições de Haesbaert (1995, 1997, 1998a, 2002), uma vez que esse autor entende os processos de territorialização e desterritorialização como imbricados) e aproximação do conceito de território e territorialização que utilizaremos.

O processo de desterritorialização foi identificado por vários autores como inerente ao processo de globalização; seria, portanto, uma marca do nosso tempo, um momento em que se vivem contraditoriamente diferentes níveis de desterritorialização (HAESBAERT, 1998a). Ianni (1992) e Ortiz (1994) são autores que abordam o tema nessa perspectiva[11]. Para Haesbaert (1995, p. 169), a desterritorialização deve ser tratada em suas dimensões concreta (a dimensão política) e simbólica (a dimensão cultural), sendo necessário referir em cada análise se uma ou outra dimensão estará sendo privilegiada, porque são dimensões nem sempre coincidentes, ou seja, "[...] muitos processos de desterritorialização (...) decorrem, pelo menos em parte, dessa desconexão entre territórios no sentido de domínio político e territórios no sentido de apropriação simbólico-cultural." Ou seja, assim como o processo de territorialização, a desterritorialização deve levar em conta a dupla acepção do conceito de território: de domínio político e de domínio simbólico-cultural. Deve considerar, ainda, a possibilidade de definição de uma nova base territorial a partir do processo de desterritorialização, que o autor denomina, alicerçado em Raffestin (1993), de reterritorialização ou território-rede.

O território pode ser entendido como

> "[...] o produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio ou controle político do espaço e sua apropriação, simbólica.

[11] Para Ianni (1992, p. 92-3), "[...] a globalização tende a desenraizar as coisas, as gentes e as idéias (...) Assim se desenvolve o novo e surpreendente processo de desterritorialização, uma característica essencial da sociedade global em formação." Ortiz (1994, p.105-111), por sua vez, aponta a desterritorialização no âmbito dos valores e da cultura em seu conjunto, ao analisar como as mercadorias desenraizam-se no atual estágio do desenvolvimento capitalista; o espaço, então, parece desterritorializado, esvaziado de seus conteúdos particulares.

> (...) Dessa forma, podemos afirmar que o território é um espaço sobre/por meio do qual: se exerce um controle, um poder, politicamente estruturado/estruturante (daí o papel fundamental de um de seus elementos, a fronteira); estabelece-se uma apropriação simbólica, ou seja, relações sociais produzem ou fortalecem uma identidade utilizando como referência fundamental o espaço." (HAESBAERT, 1997, p. 61-2).

Em outro trabalho, Haesbaert (1998b, p. 62-3) analisa a concepção de território-rede, tentando estabelecer distinções entre eles. Para ele,

> "[...] uma concepção de território que prescinda de uma base física ou natural é uma noção abstrata (...) neste risco também incorremos quando reduzimos ou diluímos hoje o conceito de território ao conceito de rede. A polissemia do termo rede é tão vasta que inclui, e isto de maneira crescente nos últimos anos, a visão de redes puramente imateriais e/ou simbólicas. [...] A rede possui uma característica muito importante que é a de nunca conseguir preencher de forma contínua o espaço geográfico.".

Há, portanto, duas dimensões a serem consideradas quando nos referimos ao território: a dimensão da dominação política e econômica, no caso das políticas habitacionais, a porção do espaço sobre a qual determinada companhia habitacional exerce sua influência e delimita sua atuação e a dimensão da apropriação simbólica exercida pelos moradores dos conjuntos habitacionais implementados, ao estabelecer relações de vizinhança, e associações de moradores que reivindicam melhorias urbanas das Cohabs ou das prefeituras municipais. Neste trabalho, a preocupação será reconhecer no território do estado de São Paulo a primeira dimensão do conceito de território aqui apontada, ou seja, a da influência ou dominação política exercida por cada companhia habitacional que atua no interior do estado, delimitando sua territorialização.

Por territorialização entendemos, assim como Haesbaert (2002, p. 45),

> [...] o conjunto das múltiplas formas de construção (concreta e/ou simbólica) do espaço social, em sua interação com elementos como o poder (político/disciplinar), os interesses econômicos, as necessidades ecológicas e o desejo/a subjetividade.

Esta concepção nos remete à análise da territorialização como produto da interação/articulação de interesses entre os agentes promotores e as instâncias decisórias das políticas de habitação popular. Em outro trabalho, o mesmo autor afirma que a territorialização "[...] promove a coesão por seu caráter mais intrínseco e introvertido". (HAESBAERT, 1995, p. 178). É importante ressaltar que, ao tratar da territorialização, o autor remete a análise mais para a dimensão simbólica (a identidade territorial dos migrantes gaúchos no território nacional) do que para a dimensão da influência política, como pretendemos analisar neste trabalho. Assim, para deixar clara nossa concepção de território e territorialização, remeter-nos-emos a mais dois autores, Raffestin (1993) e Souza (1995), que, embora não definam territorialização, como o faz Haesbaert, apontam caminhos para a compreensão da atuação das Companhias Habitacionais ao discutirem a concepção de território e territorialidade.

A despeito das críticas apontadas por Souza (1995, p. 96-7) a Raffestin (1993), consideramos de fundamental importância, neste ponto, destacar alguns aspectos trazidos por este autor na formulação do conceito de território. Para Raffestin (1993, p. 150), "Toda prática espacial, mesmo embrionária, induzida por um sistema de ações ou de comportamentos se traduz por uma 'produção territorial' que faz intervir tessitura, nó e rede." (grifo do autor). O território é resultado, portanto, da interação dos elementos do sistema territorial (a tessitura ou malhas, nós e redes), tomadas como invariantes na análise da produção territorial. Ou seja, "falar em território é fazer uma referência implícita à noção de limite, que mesmo não

sendo traçado, como em geral ocorre, exprime a relação que um grupo mantém com uma porção do espaço.” (RAFFESTIN, 1993, p. 153).

Para esse autor, os limites podem ser entendidos não apenas do ponto de vista linear como ocorre, por exemplo, com a linha de fronteira, mas também na perspectiva zonal, o que remete à delimitação de uma área, já que é possível identificar uma superposição entre os limites:

> De fato, muitos limites são zonais na medida em que a área delimitada não é, necessariamente, a sede de uma soberania fixada de forma rígida, mas a sede de uma atividade econômica ou cultural que não se esgota bruscamente no território, mas de maneira progressiva. É suficiente dizer que as tessituras se suporpõem, se cortam e se recortam sem cessar. (RAFFESTIN, 1993, p. 154).

A noção acima resumida será para nós de grande importância, pois, como será tratado na seção 5, ao analisarmos a territorialização das Companhias Habitacionais, é possível identificar muitas vezes uma superposição da área de atuação de cada empresa, definida pelo jogo do poder político entre as Cohabs e os governos municipais.

Cabe, agora, apresentar nossa discordância em relação às críticas apontadas por Souza a Raffestin. Para Souza (1995, p. 96-7), Raffestin (1993, p. 144) incorre no erro de reificar o território ao incorporar ao conceito o substrato material, ou seja, o espaço social, e praticamente restringir o conceito de espaço à sua dimensão natural. A nosso ver, essa crítica pontual não invalida as proposições de Raffestin, pois, o autor utiliza essa concepção inicial como ponto de partida (e ele próprio a revê posteriormente) para a discussão do conceito de território, que é analisado ao longo do texto em suas diferentes dimensões, chegando ao conceito de Território-Territorialização-Desterritorialização (TDR), ao qual Haesbaert (1995,

1997, 1998) acrescenta o conceito de reterritorialização. Aceitamos, contudo, a definição de território apresentada por Souza (1995, p. 111), para quem "Todo espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder é um território [...]."

Por fim, para conceituar *poder* recorremos a Arendt (1985, p. 24, apud SOUZA, 1995, p. 80):

> O "poder" corresponde à habilidade humana de não apenas agir, mas de agir em uníssono, em comum acordo. O poder jamais é propriedade de um indivíduo; pertence ele a um grupo e existe apenas enquanto o grupo se mantiver unido. Quando dizemos que alguém está no poder estamos na realidade nos referindo ao fato de encontrar-se esta pessoa investida de poder, por um certo número de pessoas, para atuar em seu nome. No momento em que o grupo, de onde se originara o poder, desaparece, "o seu poder" também desaparece. (grifos no original)

Partindo dessas concepções, podemos estabelecer relações com as políticas habitacionais formuladas no Brasil e o conceito de articulação de interesses discutido por Melo (1990b, 1991), como será apresentado na seção 2.

As políticas setoriais de habitação visam ao atendimento dos segmentos sociais de menores rendimentos, aos quais ainda está reservada alguma capacidade de pagamento, mesmo que com financiamentos em longo prazo. São, portanto, parte do segmento de mercado que pode pagar pelo acesso à **casa própria e unifamiliar**, modelo de promoção pública de habitação implantado no Brasil a partir de 1930, mas que se torna quase exclusivo após 1964. Aos que não têm nenhuma capacidade de pagamento das taxas de juros embutidas nos financiamentos, apesar dos subsídios estatais, têm restado as **soluções locativas** em habitações coletivas, em favelas ou, ainda, o **abrigo** em imóveis abandonados. A diferenciação entre essas três formas de inserção no mercado de habitação (a propriedade privada, a locação e o abrigo) torna-se necessária, pois, como veremos

na seção 2, as políticas públicas de habitação popular no Brasil surgem como soluções locativas, com a intervenção na regulamentação de cortiços e na legislação que regia os contratos de locação (a Lei do Inquilinato, em 1942), e passam a privilegiar a viabilização do acesso à casa própria a partir de 1930, com a ação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a Fundação da Casa Popular (FCP), tornando-se o modelo exclusivo de produção estatal a partir de 1964.

A análise da produção do Banco Nacional de Habitação também evidencia o caráter excludente das políticas de habitação popular. No período 1964-1969, 40,7% das unidades produzidas voltaram-se para a faixa de interesse social (1 a 3 salários mínimos), 28,8% para o mercado econômico (3 a 6 salários mínimos) e 30,5% para o mercado médio (acima de 6 salários mínimos). Como os valores dos projetos destinados a esse último segmento são maiores, apesar do menor número de unidades financiadas, foi nesse mercado que foi aplicada a maior parte dos recursos (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 91).

Na década de 1970, ocorreu aumento significativo dos investimentos em saneamento básico e desenvolvimento urbano, através do projeto Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (CURA); em contrapartida, decresceram os investimentos na produção habitacional. No final dessa década, a promoção de unidades habitacionais aumentou significativamente, seja pelo sistema de mutirão e financiamento de materiais de construção, seja pela produção via empresa construtora; todavia, não houve prejuízo dos recursos destinados aos projetos de desenvolvimento urbano (VALLADARES, 1983)[12]. Nos anos 1980, a crise de arrecadação, o aumento nos saques do FGTS e o aumento da inadimplência, com conseqüente queda nos níveis de retorno dos financiamentos, provocaram a

[12] Essa questão pode ser verificada também em Bolaffi (1980)

redução nos investimentos em novos projetos, configurando um cenário de crise do Sistema Financeiro de Habitação, que resultou no fim do BNH, em 1986. A partir daí, um banco comercial, a Caixa Econômica Federal (CAIXA), passou a desempenhar o papel de executor da política de habitação federal.

Como as Companhias habitacionais atuam com recursos do FGTS, sua produção tende a apresentar o mesmo perfil de investimentos. No início das atividades, nos anos de 1967 a 1969, há um grande número de financiamentos voltados aos segmentos do chamado mercado de habitação popular, ou seja, aquele com rendimentos de até três salários mínimos, o que não se repete nos anos seguintes, retomados apenas com o Plano Nacional de Habitação Popular (Planhap), lançado em 1973. A partir de 1975, o nível de atividades cresce significativamente, porém os financiamentos privilegiam a faixa superior do mercado popular, aquela que percebe mais de cinco salários mínimos, deixando a faixa de menores rendimentos para os programas que utilizavam o trabalho não-mercantil: o Profilurb, o Promorar e o João de Barro, ou seja, aqueles considerados por Sachs (1999) como programas reformistas, pois, ao não utilizarem a mão-de-obra paga, reduziam o custo do projeto[13]. Essa periodização da atuação das Companhias Habitacionais será abordada detalhadamente na seção 5 e constituirá nosso referencial analítico para a atuação das Cohabs presentes no interior do estado de São Paulo.

Além do privilegiamento dos interesses de capitalização de setores privados, como a indústria da construção civil e o empresariado financeiro do setor de crédito imobiliário, a centralização das decisões sobre a política habitacional em

[13] Cardoso (2002) denomina esses mesmos programas de alternativos e não reformistas. Por sua vez, Jacobi (1986), discute esse processo construtivo sob a ótica da exploração da mão-de-obra do trabalhador urbano e apropriação do sobre-trabalho.

mãos do poder público federal é característica marcante na atuação do BNH. A centralização de poder e recursos impõe um padrão de produção e consumo e ressalta o papel específico do Estado nessa produção: o de provimento dos meios de consumo coletivo, mesmo os de apropriação privativa, como é a habitação. Essa centralização das políticas só pode ser compreendida num contexto mais amplo, da implantação de um modelo de Estado desenvolvimentista no Brasil, que se delineia a partir de 1930 e encontra-se já estruturado na década de 1960, quando o BNH é criado, como será apresentado nas seções 2 e 3.

Para Almeida (1995), a ampliação da ação governamental nas políticas sociais caminhou junto com a centralização política e a concentração de poder decisório no executivo federal, notadamente nos ciclos autoritários do governo Vargas (1930-1945) e nos governos militares (1964-1984). Assim, não só a atuação do BNH caracteriza-se pela centralização do poder de decisões e recursos. As políticas públicas como um todo, no governo militar, apresentam esse perfil e fazem parte das estratégias que visavam garantir a acumulação capitalista. A centralização de decisões permitia o direcionamento das políticas para o privilegiamento de alguns setores e grupos econômicos e ainda o controle dos estados e municípios, levando à formação de uma rede de interesses.

No âmbito das políticas habitacionais, permitia uma territorialização, aparentemente de caráter homogêneo, voltada às reivindicações sociais, que ocultava o objetivo de formação de áreas de influência política e redutos eleitorais. Inserem-se aqui, também, as políticas desenvolvidas pelas agências estaduais de habitação, que passam a ter papel privilegiado na produção de moradias com a política de descentralização (ou ausência de políticas claramente definidas), que se verifica a partir da segunda metade dos anos 1980.

Assim como a centralização das políticas só pode ser entendida em um contexto mais amplo de formulação de um Estado Desenvolvimentista, as políticas de descentralização tornam-se inteligíveis apenas ao se analisar a reestruturação do Estado onde se inserem as reformas do sistema de proteção social do país. Com a extinção do BNH e o repasse de suas atribuições à Caixa Econômica Federal, começam a se delinear as reformas no Sistema Financeiro da Habitação, inicialmente no âmbito da comercialização das unidades e organização burocrática do sistema para, depois, serem implantadas mudanças de ordem estrutural, com a reorganização de competências e realocação de responsabilidades para as instâncias subnacionais, como foi apontado por Almeida (1995). A crise de arrecadação levou, por um lado, às tentativas de definição de novas estratégias e caminhos para a política habitacional (ARRETCHE, 1994a), apesar de as medidas tomadas a partir de 1995, com novas linhas de financiamento, limitarem-se a modificações na forma de comercialização das unidades habitacionais. Por outro, levou à relativa descentralização das políticas habitacionais, a partir da produção de moradias pelas agências estaduais de habitação e aumento do poder decisório dos municípios, como será abordado na seção 4.

A respeito do processo de descentralização e aumento da responsabilização dos municípios, Kerbauy (2002) afirma que a Constituição de 1988 gradualmente aprofundou a descentralização fiscal, com a implementação de um novo sistema tributário, ao mesmo tempo em que foram repassados aos municípios novos encargos relativos às políticas sociais, programas de geração de emprego e segurança. Para Kerbauy, o governo municipal vive hoje um período de reconfiguração da arena decisória, pois precisa admitir a participação de conselhos municipais, constituindo um sistema participativo. Por outro lado, aponta que as

mudanças institucionais não foram suficientes para modificar o perfil da arena decisória local, que continua respaldada nos atributos pessoais da figura do prefeito.

A análise dos dados apresentados por essa autora permite verificar que, das políticas setoriais, saúde, educação e emprego são consideradas prioritárias pelos governos locais, enquanto a habitação não é lembrada por nenhum dos prefeitos entrevistados, embora façam parte da amostra pesquisada os municípios de Bauru, Ribeirão Preto e Santos, que são sedes de Companhias Habitacionais.

No estado de São Paulo, desde 1949, há um órgão estadual voltado à provisão de habitações populares, a Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP), autarquia estadual criada pela Lei nº 483/49, regulamentada em 1964 e autorizada a operar com recursos do SFH/BNH a partir de 1968. Em 1975, a CECAP recebe a denominação de Companhia Estadual de Casas Populares (Lei nº. 905/75), o que lhe conferiu mudança institucional: passou de autarquia para empresa de economia mista, como as Cohabs, que também atuavam com recursos oriundos do FGTS. Da designação de cunho populista, casas para o povo, fruto do período em que foi criada, passa a ter designação vinculada ao perfil das políticas habitacionais dos anos 1960/1980, casas populares, o que direcionava o perfil de atuação da companhia. Em 1981, durante o Governo Maluf (1978-1983), é criada a Companhia de Desenvolvimento do Estado de São Paulo (Codespaulo), em substituição à CECAP; a origem dos recursos, porém, ainda é o FGTS, através dos programas do BNH.

Em 1984, a Codespaulo foi transformada em Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo (CDH), através do Decreto 22061/84, e a origem dos recursos passou a ser o Tesouro do Estado. Em 1989, foi

transformada em Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Os recursos com que opera são provenientes dos impostos estaduais, majoritariamente a dotação de 1% do ICMS.

> A partir de 1990, a CDHU foi marcada por um incremento ainda maior na produção em virtude da implantação de um fluxo ininterrupto de recursos financeiros. Foi aprovado dispositivo legal que destina os valores auferidos a título do aumento da alíquota do ICMS, em 1 ponto percentual, à produção habitacional. Trata-se da Lei 6556/89, promulgada no final de 1989, que passou a vigorar no exercício fiscal de 1990. É importante lembrar que a Lei que aumenta a referida alíquota tem sido renovada anualmente. (SÃO PAULO, CDHU, 2003).

Em decorrência da mudança na fonte de arrecadação, houve um aumento considerável no volume de recursos empregados na produção de moradias pela agência estadual, expresso no aumento do número de unidades entregues. Até fevereiro de 2005, a CDHU havia entregue 369.688 unidades habitacionais no estado de São Paulo, em 601 municípios. Destas, 309.172 unidades foram entregues a partir de 1990 e construídas com recursos originados na arrecadação do ICMS[14].

Com a desarticulação progressiva da política setorial de habitação na instância federal, os agentes promotores desse sistema, particularmente as Cohabs, vêem reduzida sua capacidade de ação, com a redução dos recursos disponíveis para novos financiamentos, obrigando-os a buscar novas estratégias de investimento, que permitam a viabilidade financeira dessas empresas. Entre as estratégias traçadas está a busca por parcerias com o sistema estadual de habitação, o poder público municipal e empreendedores imobiliários privados, como

[14] Conforme site oficial da empresa. Disponível em: <http\www.cdhu.sp.gov.br/aplicações/internauta/perfil/produção/ProgramaHabitacional.asp>. Acesso em 18 fev. 2005.

revela a análise da produção das Cohabs que atuam no estado de São Paulo, a ser apresentada na seção 5. Ao estudar os agentes promotores do SFH que atuam no interior do estado de São Paulo, tentaremos identificar se essas estratégias são comuns ou se particularizam em função das administrações e vinculação ao poder local.

1.2 Procedimentos metodológicos e forma de encaminhamento da pesquisa

Para alcançar nosso objetivo, isto é, identificar aspectos comuns e particularidades na territorialização das políticas implementadas pelas Companhias Habitacionais que atuam no interior do estado de São Paulo, tentando identificar os períodos de mais intensa produção e sua vinculação com as políticas formuladas pelo Governo Federal, realizamos a coleta de dados primários sobre a produção habitacional de cada agente promotor. Esse levantamento de dados implicou contato, inicialmente, através de requerimento encaminhado via correio, e, posteriormente, com a visita *in loco*, em cada Cohab estudada, para obtermos o número de conjuntos e unidades habitacionais, ano de aprovação e ano de entrega das unidades nos municípios em que atuam.

É importante ressaltar que a resposta dada por cada companhia contatada foi diferente no primeiro e no segundo momentos. Algumas empresas, como a Cohab Ribeirão Preto, Cohab Bandeirante e Cohab Campinas, atenderam-nos prontamente em ambos os momentos, fornecendo os dados solicitados e concedendo entrevistas. Outras, como a Cohab Bauru e Cohab CRHIS foram mais

atenciosas no momento da entrevista, mas não responderam ao requerimento encaminhado. No caso destas duas últimas companhias, valemo-nos das tabulações e dados apresentados em pesquisa por nós desenvolvida anteriormente (FERNANDES, 1998), atualizados, para a Cohab Bauru, com as informações disponíveis em meio eletrônico[15]. A indisponibilidade de acesso aos dados atualizados da Cohab CRHIS nos fez apresentar, para essa companhia, as informações até o ano de 1997[16], enquanto para outras Cohabs foi possível acompanhar a produção até o ano de 2004, como é o caso da Cohab Ribeirão Preto e Campinas, o que permite, em grande medida, uma análise mais detalhada do perfil de atuação da empresa e da territorialização dela decorrente.

Nossa proposta inicial de trabalho, como foi exposta na apresentação deste texto, compreendia o estudo de todas as companhias habitacionais que atuam no estado de São Paulo. Contudo, a trajetória da tese que ora se conclui revelou ser necessário delimitar um pouco mais a área a ser estudada e os agentes pesquisados. De início pretendíamos estudar como se dá a territorialização das sete Cohabs criadas a partir da década de 1960 para atuarem no estado de São Paulo como agentes promotores do Sistema Financeiro da Habitação. Contudo, a particularidade da Cohab São Paulo, que atua apenas na região metropolitana, nos levou a rever a proposta inicial, pois o volume da produção dessa companhia é bastante superior ao conjunto das demais, embora circunscrita territorialmente. Além disso, o trabalho ganhou bastante amplitude quando obtivemos os dados necessários para a análise das demais companhias, o que nos levou a delimitar como área de estudo o interior do estado de São Paulo e as Companhias

[15] Conforme dados disponíveis em: <http\\www.cohabbauru.com.br>. Acesso em 10 set. 2004.
[16] Em entrevista concedida por Gleber (2003), foi-nos informado que após essa data não houve a entrega, por essa companhia, de unidades habitacionais viabilizadas por novos programas, mas apenas a entrega de projetos já aprovados e não concluídos anteriormente.

Habitacionais que definem ali sua territorialidade. Excluímos da análise, portanto, a região metropolitana de São Paulo e o litoral paulista, apesar de dispormos dos dados parciais da Cohab São Paulo. Cabe lembrar que foram realizados vários contatos com a Cohab Santista, por meio de FAX e telefone, mas não obtivemos êxito na resposta.

Com os dados sobre a produção das Cohabs em mãos, passamos à organização das Tabelas e Gráficos apresentados na seção 5. Consideramos fundamental garantir que os dados fossem organizados e apresentados da mesma forma para as cinco companhias, permitindo a comparação entre os agentes promotores. Assim, organizamos tabelas para cada empresa estudada de acordo com; *i*) os municípios em que houve a promoção de conjuntos habitacionais; *ii*) o ano de entrega das unidades habitacionais, *iii*) as intervenções em áreas emergenciais e regularização fundiária, quando realizadas.

No segundo contato estabelecido com as Cohabs, buscamos as cinco companhias definidas para o estudo, para a realização de entrevistas semi-estruturadas[17]. Para isso, elaboramos um roteiro que foi utilizado em todas as entrevistas, com adaptações apenas no item nome da Cohab (Apêndice A). A gravação em fita cassete foi possível quando permitida pelo entrevistado, o que ocorreu nas Cohabs Bandeirante e Campinas. O uso dessa técnica propiciou maior flexibilidade na condução da entrevista e garantiu maior riqueza na análise posteriormente desenvolvida.

Tentamos, inicialmente, realizar a entrevista com os responsáveis pelo mesmo setor em cada uma das empresas, qual seja o setor de engenharia, pois teria disponível os dados acerca da produção das Cohabs. Entretanto, essa

[17] Conforme definido por Dencker (2000, p. 138).

estratégia se mostrou inviável devido a diversos fatores. Em primeiro lugar, a estrutura organizacional é diferente entre as empresas estudadas, o que pode ser observado nos organogramas das Cohabs Campinas e Ribeirão Preto (Anexos C e D, respectivamente). Isso inviabilizou logo de início a tentativa de realizarmos a entrevista no mesmo setor em diferentes empresas. Em segundo lugar, a concessão da entrevista estava diretamente vinculada à disponibilidade de tempo do entrevistado em concedê-la, além da autorização do seu chefe imediato. Em terceiro lugar, em cada empresa, o esclarecimento de dúvidas que surgiram durante o processo de investigação, ou durante a realização da entrevista, conduziu a um entrevistado, chegando algumas vezes à necessidade de retorno do entrevistador à mesma Cohab, em diferentes dias e horários.

Assim, realizamos entrevistas com responsáveis por diferentes setores em cada um dos agentes promotores: a) setores de engenharia, obras e projetos, nas Cohabs Bauru, Campinas e Ribeirão Preto; b) diretoria financeira, na Cohab Bandeirante; c) assessoria de imprensa, na Cohab CRHIS; d) setor de parcerias, na Cohab Ribeirão Preto; e) setor de contabilidade e fiscal na Cohab Ribeirão Preto; f) presidência, na Cohab CRHIS.

Realizamos, também, entrevista na Caixa Econômica Federal, agência Nove de Julho, em Ribeirão Preto, com o funcionário responsável pela antiga divisão de habitação, não mais existente na atual estrutura administrativa da Caixa, para obtenção de informações relativas às políticas desenvolvidas pelo Governo Federal após 1986, direcionamento político das instituições financeiras e localização dos Escritórios de Negócios presentes no estado de São Paulo.

Procedemos, ainda, a um extenso levantamento e leituras de material bibliográfico: livros, publicações periódicas, legislação do Banco Nacional da

Habitação, da Caixa Econômica Federal, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e seu Conselho Curador, além de artigos nos jornais Folha de São Paulo e Diário de Bauru, buscando compreender a questão da moradia e as políticas habitacionais no Brasil, que subsidiaram a elaboração das seções 2, 3 e 4.



2 Políticas habitacionais no Brasil: histórico e referenciais

> No final do século XIX, um pensamento (se é possível dizer) urbanístico, tão forte quanto inconscientemente *redutor*, pôs de lado e literalmente entre parênteses, o *habitar*. Ele concebeu o *habitat*, função simplificada, restringindo o "ser humano" a alguns atos elementares: comer, dormir, reproduzir-se. [...] O habitat foi instaurado pelo alto: aplicação de um espaço global homogêneo e quantitativo, obrigando o "vivido" a encerrar-se em caixas, gaiolas ou "máquinas de habitar". (LEFEBVRE, 2002, p. 80. grifo do autor) .

Com o objetivo de traçarmos a trajetória das políticas públicas de habitação popular no Brasil, fazemos nessa seção o resgate das ações dos primeiros institutos responsáveis pela definição de diretrizes e implementação de políticas federais de habitação popular antes de 1964. Isso porque acreditamos ser possível, e necessário no âmbito desse trabalho, estabelecer os marcos institucionais que nortearam (e ainda orientam) a formulação dessas políticas no país.

Em cada contexto histórico e político é possível encontrar diretrizes que caracterizam a ação dos órgãos responsáveis pela formulação e implementação de tais políticas setoriais, o que será de grande importância para a análise da territorialização das Companhias Habitacionais. Assim, resgatamos nessa seção as principais diretrizes e ações do período anterior a 1964 e que subsidiaram as discussões que resultaram na criação do SFH e do BNH pelos governos militares. Iniciamos a análise na Primeira República, quando é possível situar as primeiras ações de intervenção urbana realizadas nas grandes cidades da época, para depois apresentar a ação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e a Fundação da Casa

Popular, primeiro órgão responsável pela centralização das políticas habitacionais no Brasil.

2.1 As origens da Habitação de Interesse Social no Brasil

A formulação das políticas públicas de habitação popular no Brasil tem suas origens no século XIX, inserida num contexto de elaboração das políticas urbanas destinadas a melhorar as condições de saneamento e higiene das áreas centrais das grandes cidades da época, notadamente São Paulo, Salvador, Recife e Rio de Janeiro. A partir de inspiração nas ações de planejamento urbano de caráter sanitarista amplamente difundido nos países europeus nesse período (CAMPOS FILHO, 1989), as preocupações do Estado com as condições de habitação dos trabalhadores urbanos emergem nas décadas de 1880 e 1890[18]. Nesse momento, algumas cidades apresentavam grande crescimento populacional, devido ao grande contingente de ex-escravos, que nelas buscavam moradia e trabalho, e imigrantes recém-chegados, que permaneciam por algum tempo, antes de se dirigirem às cidades e fazendas do interior, ou que fixavam residência e buscavam ocupações no comércio e nas indústrias.

O crescimento populacional da cidade de São Paulo expressa esse processo: em 1872, contava com 31.385 habitantes, em 1890 este número passou a 64.934, para chegar a 239.820, em 1900 (SANTOS, 1993). Nesse momento, a cidade viveu sua primeira crise habitacional, na medida em que a expansão predial não acompanhou o crescimento da população urbana e surgiram os primeiros

[18] Ver, a respeito: GAP (1985).

indícios de segregação espacial, com a diferenciação entre os bairros operários e os bairros residenciais finos (BONDUKI, 1998). Em 1886, a ocupação média era de 6,27 pessoas por prédio e, em 1990, esse número subiu para 11,07 pessoas por prédio, o que evidencia as precárias condições de habitação dos trabalhadores urbanos, que ocupavam cortiços, estalagens e habitações operárias[19]. Além de São Paulo, segundo Santos (1993) apenas mais três cidades brasileiras alcançavam o número de 100.000 habitantes, em 1900: Rio de Janeiro, Salvador e Recife. Essas cidades foram os alvos das primeiras intervenções urbanas que objetivavam restaurar a salubridade nas habitações operárias e incluíam obras de saneamento, distribuição de água e coleta de esgoto.

As ações de intervenção estatal na produção do espaço urbano durante a Primeira República (1889-1930), justificavam-se, dessa forma, pelas precárias condições sanitárias das habitações, que possibilitavam a profusão de epidemias e exigiam a ação do Estado (BONDUKI, 1994b). A legislação urbanística, elaboração de planos de saneamento básico e estratégias de controle sanitário correspondem à origem das ações públicas no controle e na produção do espaço urbano e implicavam uma discussão sobre as condições de vida nas cidades brasileiras do período e as condições de habitação popular em particular. O que estava em questão não era a forma de produção de moradias, de caráter rentista, destinadas ao aluguel por uma parcela de trabalhadores urbanos e que permitia a

[19] Motta (1894, apud BONDUKI, 1998), identifica os seguintes tipos de habitação em São Paulo: estalagens, cortiços e habitações operárias. Sob a denominação de cortiços, era possível identificar diferentes tipos de moradia: prédios assobradados convertidos em cortiços por meio de subdivisões, as casas de cômodos; o cortiço-pátio, onde as "casinhas" ou "cubículos" utilizavam a água e banheiros em comum; o hotel-cortiço, onde a população operária se aglomerava para dormir, e os cortiços improvisados, feitos de tábua e cobertos com zinco.

capitalização de alguns segmentos econômicos, e sim as condições de vida dos trabalhadores, que "necessitavam ser vigiados, controlados e reeducados em seus hábitos de morar" (BONDUKI, 1998, p. 33-4). Permitiu-se, assim, a proliferação de cortiços, desde que seguissem as normas sanitárias, bem como se estimulou a produção de casas unifamiliares para aluguel, com a construção de Vilas Operárias.

As Vilas Operárias, cuja construção era estimulada pelos governos centrais desde o final do Império, através da concessão de isenção de impostos às empresas construtoras[20], durante a Nova República têm um papel de fundamental implementação nos hábitos de morar:

> A empresa manterá um empregado seu incumbido de fiscalizar o procedimento dos locatários e de conservar o asseio e a boa ordem nos cômodos, logradouros e construções que forem de uso comum. Manterá também um ou mais médicos segundo as necessidades dos serviços, para o tratamento dos moradores.(GAP, 1985, p.33)

Para conseguir os benefícios fiscais, contudo, as empresas construtoras obrigavam-se a cumprir um tabelamento dos preços dos aluguéis, o que limitava os lucros a serem obtidos pela locação (RIBEIRO; PEACHMAN, 1983, p.54-60) e tornavam os investimentos em habitações coletivas muito mais rentáveis. Dessa forma, esse tipo de empreendimento teve um pequeno número de investimentos, se comparado às incorporações particulares que não seguiam qualquer restrição. Bonduki (1998, p. 54) afirma que "[...] a soma dos aluguéis dos vários cômodos de um cortiço rendia mais que a de uma vila de casas unifamiliares [...]", o que estimulava a proliferação dos cortiços.

[20] O Decreto n. 2.151, de 09 de dezembro de 1882, prevê a isenção de impostos prediais e de transmissão, além do direito de desapropriação dos terrenos a serem ocupados para as construções, desde que seguidas as características previstas nos regulamentos, cujos projetos fossem aprovados pela Inspetoria Geral de Higiene. GAP(1985, p. 32-3).

Assim, verifica-se, no início do século XX, a proliferação de cortiços, principalmente no Rio de Janeiro e São Paulo, como alternativa habitacional para os segmentos de baixa renda, independente das exigências legais e das disposições fixadas pelo Governo Federal ou pelos governos municipais. Para Farah (1985), a proliferação de cortiços nessas cidades deveu-se à baixa remuneração da força de trabalho e ao padrão de urbanização que, combinado aos escassos meios de transporte, era altamente concentrado e limitava a expansão horizontal urbana, além da alta rentabilidade das aplicações em habitações de aluguel[21].

Mesmo antes do Estado, no Brasil, elaborar as primeiras políticas de produção direta de moradias, a questão da moradia já está posta, com a discussão sobre as condições de vida e a necessidade de controle sobre as idéias e manifestações dos operários, quer nos cortiços, vigiados pelos sanitaristas, ou nas Vilas Operárias, controladas pelos empregadores. Contudo, essas ações só irão compor o que chamamos de políticas públicas de habitação popular na década de 1930, durante o Estado Novo, quando se inicia a produção direta de habitação popular por órgãos estatais, com os IAPs, a partir de 1933, e se estabelece um debate sobre o tema habitação popular nos órgãos centrais do Governo Federal, que resultará na criação da Fundação da Casa Popular, em 1946 e, mais tarde, na criação do BNH, em 1964, como veremos mais adiante.

Essas primeiras ações governamentais, que tentavam controlar e regular a produção do espaço urbano no Brasil, pautadas nas discussões realizadas em âmbito internacional, particularmente no contexto europeu, do que se convencionou, mais tarde, chamar de planejamento urbano, podem ser pensadas

[21] Outros autores apontam os mesmos fatores como responsáveis pela proliferação de cortiços no Rio de Janeiro em São Paulo, nesse período: Bonduki (1982, 1994b, 1998); GAP (1985); Kowarick; Ant (1994, p. 73-93).

como decorrência do processo de urbanização no Brasil, que apresenta em seu bojo as contradições do processo de urbanização capitalista. Desde a segunda metade do século XIX, a preocupação com a salubridade das habitações dos trabalhadores urbanos e a proliferação de doenças endêmicas e epidêmicas nas grandes cidades industriais européias levaram a uma série de medidas regulatórias e reformas urbanas, que inspiraram também o poder público no Brasil[22].

Bonduki (1998, p.41) afirma que,

> Ao se tornarem um guia para a ação estatal, as concepções higienistas resultaram em um 'autoritarismo sanitário', ou seja, na imposição de uma terapia ao urbano que procurava sanear os males da cidade, sobretudo através da eliminação dos seus sintomas – as moradias insalubres -, nunca questionando suas causas.

Essas ações não levavam em consideração as reais necessidades de habitação dos trabalhadores urbanos, mas, sim, a necessidade de controle e manifestação dos grupos sociais urbanos, e se transformaram em agentes da segregação socioespacial, na medida em que atribuem, desde o início do processo de urbanização no Brasil, a cada um o seu lugar na cidade, de acordo com a sua capacidade de pagamento. Isto porque, no modo de produção capitalista, a habitação, assim como a terra, constitui-se em mercadoria de preço elevado, disponibilizada no mercado de acordo com a necessidade/capacidade de pagamento que o mercado apresenta. As diferentes capacidades de pagamento por essa mercadoria garantem o acesso aos meios de consumo coletivo (infra-estruturas, equipamentos urbanos), em geral, fruto da promoção estatal (LOJKINE, 1991)[23].

[22] Sobre esta influência ver, Campos Filho (1989); GAP (1985); Sposito (1993).
[23] Ver, também, Lojkine (1979).

Para Engels, as preocupações do Estado com a provisão de habitações aos trabalhadores urbanos é um falso problema, já que a questão da moradia é inerente ao modo de produção capitalista e subordina-se a um problema central que é a relação cidade-campo. A crise da habitação, portanto, sempre existiu e sempre existirá, no modo capitalista de produção, para uma parcela da sociedade: os oprimidos e explorados. A construção de unidades habitacionais é uma opção reformista, que está fadada ao fracasso, desde sua origem, pois não aborda o problema central, que é a relação cidade-campo.

> A crise da habitação para os trabalhadores e uma parte da pequena burguesia nas grandes cidades modernas é um dos inumeráveis males de importância menor e secundária que resultam do atual modo de produção capitalista. Ela não é de forma nenhuma uma conseqüência direta da exploração dos trabalhadores, enquanto tais, pelo capitalismo. Essa exploração é o mal fundamental que a revolução social quer abolir, suprimindo o modo de produção capitalista. (ENGELS, apud LEFEBVRE, 1999, p.116)

Assim, para Engels, a análise que faz das cidades européias, em 1872, revela que "[...] nem a 'casa de campo', nem o 'conjunto habitacional' operário avançam em direção à solução do problema fundamental, que não é o da habitação" (LEFEBVRE, 1999, p. 117), mas o da superação da oposição cidade-campo. Nem por isso, aponta Lefebvre, Engels considera essa questão menos essencial. Com a produção habitacional, o Estado e seus dirigentes tentariam desviar o movimento operário e integrar à sociedade burguesa a classe operária. Essa concepção está presente nas formulações realizadas pelo Governo Federal, no Brasil, ao propor a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs).

2.2 Políticas habitacionais no período 1930-1964: a ação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e da Fundação da Casa Popular (FCP)

Durante a Primeira República, o investimento em imóveis para aluguel constituiu-se, no Brasil, em excelente investimento, com garantias de retorno do capital investido e obtenção de lucro. Na medida em que o Estado passa, a partir da década de 1930, a participar diretamente como agente produtor do espaço urbano, através da elaboração de políticas públicas de habitação popular, e a controlar a rentabilidade dos imóveis de aluguel, com as reedições da Lei do Inquilinato, no período 1942-1964, o capital imobiliário passa, também, a utilizar outras estratégias que garantam a sua rentabilidade, como, por exemplo, a produção de imóveis unifamiliares para venda. Gottdiener (1992, p.24) afirma que no sistema capitalista, o investimento em imóveis é sempre atraente, já que a sua valorização e possibilidade de obtenção de renda da terra e do imóvel nela edificado, fazem parte do processo de urbanização capitalista.

Para Farah (1983), a ausência de uma política pública de habitação popular, nas primeiras décadas do século XX, e mesmo a incipiente produção dos IAPs, na década de 1930, refletiam a não priorização da questão da moradia pelos trabalhadores urbanos, antes de 1930. Isso porque as reivindicações por moradia e saúde vinham inseridas na pressão por aumentos salariais, dirigidas diretamente aos empregadores, e as reivindicações ao Estado dirigiam-se às demandas por aposentadoria e pensões.

Na década de 1930, num contexto de reformulação dos papéis do Estado, com a consolidação do intervencionismo estatal e agravamento da crise habitacional nas grandes cidades, as reivindicações passam a ser dirigidas ao Estado, que assume para si a formulação de políticas sociais que incorporem as reivindicações dos trabalhadores. “Isso implicou na caracterização do Estado como o responsável pelo equacionamento das necessidades dos trabalhadores no plano do consumo”.(FARAH, 1983, p. 116), ou seja, na transferência da responsabilidade do provimento da habitação aos trabalhadores urbanos da esfera privada, a produção rentista, para a esfera pública, a produção estatal, o que começa a ser gestado no primeiro governo de Vargas, avança na década de 1940, com a criação da Fundação da Casa Popular, e só se consolida como modelo de intervenção na década de 1960. Somente no final da década de 1930 e no período populista a habitação social torna-se, de fato, objeto da ação do poder público, com intensificação da produção dos IAPs e a criação da FCP.

Bonduki (1998, p. 73-97) aponta uma conjunção de fatores que resultaram na consolidação da noção de que cabia ao Estado garantir aos trabalhadores urbanos condições dignas de moradia, através dos investimentos com recursos públicos e fundos sociais. Em primeiro lugar, a partir da década de 1930, com o Governo Vargas, a habitação popular passa a ser entendida como condição básica para a reprodução social dos trabalhadores, exigência para o desenvolvimento econômico do país, pautado no processo de industrialização. Em segundo lugar, como já intentado com a política de construção das Vilas Operárias, a casa própria, entendida como elemento da formação ideológica, política e moral dos trabalhadores, passa a ser alvo de debates na imprensa, em entidades especializadas, como o Instituto de Engenharia, em órgãos representativos dos

empresários, e toma forma a busca por racionalidade técnica no processo construtivo, visando ao barateamento no processo de construção de moradias populares. Em terceiro lugar, a crise de habitação dos anos 1940 afetou também os segmentos de renda média, que até então moravam predominantemente de aluguel, e ajudou a consolidar o debate de amplos setores da sociedade em torno da questão da habitação.

A intervenção estatal resultou, então, em três estratégias diferenciadas entre si e que visavam aos mesmos objetivos: a) o estímulo ao empreendimento do trabalhador em áreas periféricas; b) a intervenção no mercado de locação com o congelamento dos aluguéis, através da Lei do Inquilinato, de 1942, vigente com sucessivas reedições até 1964; c) a criação de órgãos de intervenção direta na promoção de habitação, como as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a Fundação da Casa Popular.

Esse processo de transformação da habitação em uma política pública de ação social só pode ser compreendido no contexto do processo de urbanização do Brasil e da consolidação do intervencionismo estatal no país[24]. Nesse momento, o Brasil passava por um intenso processo de industrialização e a instituição de uma intervenção no plano econômico não podia suprimir a intervenção no plano social.

Para Melo (1991), a análise das políticas públicas, em geral, e das políticas setoriais de cunho social, em particular, não pode ser reduzida a explicações de corte funcional ou estrutural que busquem compreender apenas as

[24] Draibe (1985, p. 130) aponta não haver consenso, no campo da teoria política, sobre os conceitos de intervencionismo ou regulação estatal. “Genericamente tem sido utilizados para indicar todo e qualquer tipo ou grau de presença e atuação estatal na esfera econômica, sempre e quando (e esse parece ser o único limite) não se trata de um Estado liberal e de uma fase concorrencial do capitalismo”. Parte então desse pressuposto para apontar as diferenças existentes entre as diversas fases que o processo de formação do Estado capitalista no Brasil atravessa. Para essa autora, é possível diferenciar, por seu grau de intervencionismo na economia e características institucionais, o Estado oligárquico daquele que se estrutura no período que vai de 1930 ao final dos anos 50 e que apresenta particularidades nos governos Vargas (1930-45) e Dutra, a partir 1946.

possibilidades de interação dos atores coletivos ou individuais. Para esse autor, é fundamental a análise das relações que se estabelecem entre os atores que participam do processo de formação das políticas, buscando compreender e desvendar as possíveis articulações de interesses entre os atores, ou seja, para além de uma análise bipolar e dualista, o autor propõe a discussão de múltiplas possibilidades de articulação de interesses, definidas no interior do processo de formulação das políticas públicas.

> Como expressão do Estado em ação, as políticas públicas constituem um dos resultados possíveis dessa interação, que se materializa nas decisões dos atores a partir de um cálculo relacional (posto que sua existência se funda numa relação com outros sujeitos) e estratégico. (Melo, 1991, p. 64)

Segundo Melo (1991), os estudos das políticas setoriais de cunho social apresentam um traço comum: resumem o comportamento dos atores sociais a um fator de ordem estrutural e essas políticas aparecem como expressão de um modo específico do desenvolvimento capitalista, de um regime político ou ainda como arranjo político institucional, num quadro de instituição do Estado do Bem Estar Social no Brasil. Considera fundamental que, para além desses aspectos, estabeleça-se o padrão de relacionamento entre os atores que participam do processo de formação das políticas, pois isso pode revelar as clivagens de interesses existentes e os projetos que articulam esses interesses.

Essas considerações são fundamentais em nosso trabalho, pois auxiliam no desvendamento da territorialização das políticas empreendidas pelas Companhias Habitacionais, apontando os interesses que orientaram a formulação e implementação das políticas de habitação popular no período 1964-2004.

Reis (1989, p. 73) prefere diferenciar *Política* de *políticas públicas*. Para essa autora, *Política* pode ser entendida como a "ordenação institucional, segundo recursos de autoridade, dos interesses sociais em disputa, independentemente das fórmulas de competição particulares adotadas e quaisquer que sejam os fundamentos materiais e ideais dos interesses concretos envolvidos". Já por políticas públicas concebe "as traduções técnico-racionais de soluções específicas do referido jogo de interesses da Política" (REIS, 1989, p, 78). Entendidas dessa forma, poderíamos pensar a formulação das políticas setoriais de habitação popular pelo Governo Federal, no período 1964-1985, no âmbito da agência criada para esse fim, o BNH, e no período seguinte, 1986-2004, pela Caixa Econômica Federal, como políticas públicas, já que seu papel foi o de conceber soluções técnico-racionais para um problema específico, a crise de habitação das cidades brasileiras, definido como de competência do Estado no período populista, mas que, em última instância, não poderia ser de fato solucionado, pois traz em seu bojo as contradições do modo capitalista de produção ao transformar a habitação numa mercadoria.

No âmbito da Política estariam as determinações de ordem mais geral, como a formulação das concepções, que se convencionou chamar de *ideologia da casa própria*, impetradas pelos governos centrais ao transformar a **necessidade de moradia** em **necessidade de obter um imóvel próprio**, ou seja, transformar a reivindicação das classes populares por habitação em desejo de se tornar proprietário capitalista, o que se torna estratégia governamental, desde a década de 1930.

> A habitação operária torna-se, portanto, área crucial para a manutenção da ordem econômica, política e social. Além de ser um bem essencial para a sobrevivência do trabalhador, a moradia deveria tornar-se instrumento de transformação do trabalhador em

> proprietário, desempenhando papel importante na criação de um modo de vida conservador e reproduzindo os padrões de comportamento moral e cultural burguês entre trabalhadores oriundos de vários países e longínquas regiões do país. E, além disso, deveria integrar o rol de iniciativas empreendidas pelo Estado, sob a liderança do ditador Vargas, visando dar assistência às classes trabalhadoras.(...) A estratégia, portanto, era fazer com que os trabalhadores passassem a desejar, através da educação e da doutrinação, o modelo de habitação que as elites queriam implantar. Isso implicava, por um lado, a mudança de certa cultura de morar e, por outro, a exigência de que o trabalhador aprendesse a poupar, a fim de juntar os valores necessários para adquirir ou edificar uma casa – um hábito que, ao mesmo tempo, contribuiria para o esforço nacional de financiamento dos grandes projetos de desenvolvimento." (BONDUKI, 1998, p.86-7)

Uma vez iniciado o processo, cada vez mais intensamente fará parte do escopo do Estado a formulação das políticas públicas de habitação e de desenvolvimento urbano. Acerca desse processo, Rodrigues (1988, p. 109-111) afirma:

> Será o Estado, através de todas as suas instâncias, que se encarregará do financiamento, da produção e do gerenciamento, enfim, da provisão de determinados valores de uso – os meios de consumo coletivos – necessários à produção, que viabilizem a cooperação capitalista e a reprodução da força de trabalho (...) como a urbanização capitalista só investirá no que é diretamente rentável para sua apropriação, como há uma série de valores de uso que pelas suas características interessam a todos os capitalistas, mas a nenhum em particular, como ainda estes valores de uso são necessários para a reprodução da força de trabalho, será o Estado que proverá estes valores de uso complexo, através das chamadas políticas públicas.

Acompanhando a trajetória dos sucessivos governos após 1930 e a formulação de políticas públicas de habitação e de desenvolvimento urbano no Brasil, podemos dizer que as políticas sociais de habitação assumem, a partir de 1930, papel crescente nas políticas públicas elaboradas no país, pois, em cada conjuntura econômica, política e social tinham um papel a cumprir. Em alguns momentos assumem caráter mais expressivo, em detrimento de outros, em que as

críticas às políticas elaboradas nos períodos anteriores permitem a sua reformulação das políticas e o estabelecimento de novas estratégias de ação.

Durante o primeiro governo Vargas e o Estado Novo a construção das idéias de um novo homem, uma nova democracia, cidadania e comunidade nacional (GOMES, 1988) foram fundamentais para alicerçar o desenvolvimentismo (OLIVEIRA, 2003), ou seja, o modelo de Estado forte e interventor que prima pelo fortalecimento das bases industriais do país e apresenta-se como sistema acabado a partir do governo de Juscelino Kubitschek. Trata-se, na verdade, de um processo de constituição do Estado Nacional "enquanto poder centralizado, unificado, que a si subordina soberanamente as forças centrífugas, através de codificações, leis, aparelhos administrativos e coercitivos repressivos" (DRAIBE, 1985, p.60).

A Revolução de 1930 implicou mudanças políticas e econômicas para o país, a partir de um forte intervencionismo do Estado, que pretendia instaurar um modelo de desenvolvimento econômico pautado no processo de industrialização e mudar os rumos da economia de agrário-exportadora para urbano-industrial. Atreladas a isto estão uma nova divisão social do trabalho e mudanças nas formas urbanas. As cidades passam a concentrar não só as decisões políticas como também as atividades produtivas. Passam de centro de decisões a centro produtivo e, como resultado, há aceleração do processo de urbanização (OLIVEIRA, 1989).

Para Draibe (1985, p. 60-7), a centralização política após 1930 foi possível a partir da elaboração de um aparelho burocrático-administrativo de intervenção, regulação e controle, que não se reduziu à centralização de dispositivos organizacionais e institucionais preexistentes, mas que erigiu para sua consolidação novos elementos que alteraram substancialmente a qualidade e a natureza dos instrumentos políticos e de regulação vigentes até então. Assim, constituíram-se

aparelhos coercitivo-repressivo (sistema judiciário e forças armadas), econômico (no plano econômico, a ênfase ao processo de industrialização) e social (construção do aparelho social, a cargo do Estado).

> Velhos órgãos ganharam nova envergadura, estruturaram-se gradativamente as carreiras, assim como os procedimentos sujeitaram-se crescentemente à lógica racional-legal. Ao mesmo tempo, erigiu-se um novo aparelho de regulação e intervenção econômica, estruturou-se no Estado uma área social na qual passaram a ser gestadas políticas públicas de caráter nacional; finalmente, os organismos coercitivos e repressivos estatais adquiriram substância qualitativamente nova. (DRAIBE, 1985, p. 62)

O Estado centralizador que ora se inaugura atua na legislação trabalhista, na criação de sindicatos, e assume as ações nos setores social, de saúde, educação, habitação e infra-estrutura urbana, regulando as relações capital-trabalho[25] e conquistando as classes trabalhadoras.

Em 1923, o Decreto nº 4682, de 24/01/1923, conhecido como Lei Eloy Chaves, por ter sido apresentada pelo deputado de mesmo nome, deu origem à criação das Carteiras Imobiliárias das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Em 1930, havia 37 CAPs em operação e, em 1937, 183 estavam atuando, o que demonstra a receptividade desta legislação pelos trabalhadores e empregadores[26]. A criação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários, em 1923, é considerada como o ponto de partida das organizações de seguro social no país e atendia às reivindicações dos ferroviários desde a década de 1910.

---

[25] A criação da carteira profissional obrigatória para os trabalhadores urbanos, o Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, a diferenciação entre sindicatos de empregadores e empregados, o direito aos sindicatos de participarem na regularização de outras questões trabalhistas e, mais tarde, a fixação do Salário Mínimo, em 1940, e da Consolidação das Leis do Trabalho, em 1963.

[26] Os dados aqui referidos são apresentados por Santos (1979, p. 21, 40-2) e Bonduki (1998, p.101). Já Sachs (1999, p. 110) afirma que, em 1931, existiam 47 CAPs, com 140 mil segurados, e, em 1937, reorganizadas na forma dos IAPs seriam 107, com 844.801 segurados. As divergências nos dados não estabelecem, contudo, diferenças nas análises apresentadas por esses autores.

Santos (1979, p. 21) afirma que a lei,

> [...] se destinava à criação de um fundo mediante a contribuição dos empregadores, dos empregados e do Estado (este através de recursos adicionais de tributação e, portanto, mediante recursos extraídos do público) com o objetivo de garantir parte do fluxo da renda normalmente auferida pelo empregado, no momento em que ele se desligasse da produção - por velhice, invalidez ou por tempo de serviço -, ou a seus dependentes em caso de morte, além de assistência médica.

Na década 1930, além das Caixas de Aposentadorias e Pensões foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões[27], por categoria profissional, que assumiram as funções de assistência ao trabalho, no sentido previdenciário, e provisão de habitações aos associados e trabalhadores urbanos, através de suas carteiras imobiliárias, em geral como uma forma de aplicar as reservas acumuladas pelo sistema.

Essas primeiras medidas do Estado Brasileiro vêm como forma de preparar a legislação e o trabalhador urbano para o processo de industrialização emergente, que se consolida após 1930. O Estado intervém na regularização das relações capital-trabalho, como forma de mostrar ao trabalhador que estava atendendo a suas reivindicações, ao mesmo tempo em que, ao criar um salário mínimo, que passou a ser referência para a remuneração aos trabalhadores urbanos, e regulamentar a atuação dos sindicatos, atrelando-os ao Estado, dava garantias aos empresários de que não haveria "movimentação" dos trabalhadores na tentativa de melhores salários, melhoria nas condições de trabalho e jornada de

[27] Bonduki (1998, p. 102-3) aponta que, entre 1933 de 1938, foram criados seis IAPs, atendendo aos trabalhadores das seguintes categorias profissionais: marítimos - IAPM, bancários - IAPB, comerciários - IAPC, industriários - IAPI, estivadores - IAPE, condutores de veículos e empregados de empresas petrolíferas – IAPETEC.

trabalho, por exemplo. Gomes (1988, p. 194-97) ressalta que essa política limitava-se a um grupo específico de trabalhadores, com carteira assinada e membros de um sindicato, também regulado pelo Estado. Apenas a esses trabalhadores eram estendidos os benefícios sociais. Institui-se, dessa forma, uma política social que entende os benefícios sociais não como uma conquista ou direito do trabalhador, mas como um ato de generosidade que envolvia reciprocidade. A essa lógica esse autor denomina "ideologia da outorga", pois estabelece um mecanismo de reciprocidade entre o "doador" e aquele que recebe. "Os benefícios sociais são apresentados à classe trabalhadora no pós-1940 como um presente outorgado pelo Estado" (GOMES, 1988, p. 196). Isso se verifica não só nas políticas sociais, mas também na regulamentação das ações sindicais.

Essas ações são entendidas como necessárias ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil, pois davam garantias aos trabalhadores e aos investimentos realizados pelos empresários capitalistas. Constituíram-se, também, em ações que permitiram a legitimação do Estado interventor no Brasil, quer no primeiro governo de Getúlio Vargas ou no período populista, subseqüente[28]. Com a mudança do modelo econômico, de agrário-exportador para urbano-industrial, o processo de urbanização ganhou novo ritmo. As atividades produtivas de comércios e serviços, que atuaram como auxiliares no processo de industrialização, desenvolveram-se nas cidades e implicaram novas relações de trabalho, novos hábitos de consumo, uma transformação da sociedade e do espaço que se atualizaram e se modernizaram (COHN, 1981). Acompanharam o ritmo da produção de mercadorias e produziram novas necessidades, como, por exemplo, o transporte coletivo e individual, devido às

[28] Sobre o populismo no Brasil, ver: Abreu (1982); Bonduki, (1994a); Kowarick; Bonduki (1994); Schmidt (1984). Numa breve definição, populismo pode ser entendido como "a ação política que tem o apoio da classe operária e das camadas 'populares' urbanas, mas que não é resultado da organização autônoma desses setores e que não tem seus objetivos de base definidos por eles" (MARTINS, 1976, apud SACHS, 1999, p. 115).

distâncias entre local de trabalho e de moradia. Permaneceu a desigualdade entre as classes sociais, a concentração de renda, aceleraram-se os problemas urbanos - frutos do crescimento rápido das cidades e da concentração de renda - dentre os quais o da moradia. Santos (1979, p. 31) diz que, desde 1933,

> A política social do governo estava essencialmente ligada à política de acumulação e todo o problema, do ponto de vista governamental, consistia em conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniqüidades sociais a ponto de torná-las ameaçadoras, e uma política voltada para o ideal de eqüidade que não comprometesse, e se possível ajudasse o esforço de acumulação.

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões e a Fundação da Casa Popular apresentam distinções quanto à comercialização das unidades habitacionais que produziram e suas diretrizes serviram como referencial para a elaboração das políticas habitacionais desenvolvidas no período pós-1964.

Os Institutos de Aposentadoria e Pensões, criados a partir de 1933, assim como as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), criadas na década anterior, tiveram a promoção da habitação social inserida entre suas atividades como forma de capitalização dos recursos captados, com o objetivo de obter o maior rendimento possível. Ou seja, a construção de unidades habitacionais era uma atividade secundária que tinha por objetivo principal não permitir a desvalorização dos recursos dos Institutos e Caixas e, em segundo lugar, fornecer moradia a seus associados. A habitação era entendida como modalidade de investimento e não como direito dos associados. Os investimentos em habitação ocorriam através da construção ou aquisição de casas para locação ou financiamento, para aquisição ou construção pelos associados. Essas características definidas pelos regulamentos

dos institutos evidenciavam maior poder de organização de algumas categorias profissionais[29].

Aqui já é possível apontar uma característica distinta da produção de moradias por esses institutos e que tem explicação no contexto histórico de sua produção: as casas eram construídas ou adquiridas prontas, pelos institutos, e poderiam ser destinadas aos associados mediante o pagamento pelo aluguel do imóvel. Esta característica, a casa para locação, assim como outras apontadas mais adiante, são exclusivas das ações dos IAPs e se constituíram em uma diferença fundamental em relação à política de habitação popular desenvolvida após 1964.

Embora as CAPs fossem organizadas por empresas e os IAPs por categoria profissional, uma característica comum a ambos é que os recursos arrecadados deveriam ser aplicados em investimentos que permitissem a capitalização do fundo, garantindo o pagamento de indenizações no futuro. A possibilidade de investir esses recursos em habitações veio em 1930, com o Decreto nº 19.469, de 17/10/1930, que previa a construção de casas para seus associados, com garantia hipotecária, ou seja, o retorno dos valores investidos. Contudo, esse amparo legal não garantiu a capitalização do fundo, já que a inexistência de correção monetária e a política de juros subsidiados, aliadas à crise do setor rentista de habitação, levaram à crise do sistema e sua substituição, em 1964, pelo BNH.

Para Farah (1983, p. 42-4), com a legislação dos Institutos, o Estado antecipou-se aos trabalhadores, que só na década de 1940 intensificaram as reivindicações, no sentido de solução do problema habitacional, dirigidas ao Estado. A ação dos Institutos no setor habitacional, no entanto, foi muito pequena. Até 1937,

[29] FARAH (1983, 1985). A autora aponta que os bancários realizaram greve nacional para a criação do IAPB e, desde o início, atribuíam ao Instituto a função de equacionar o problema da moradia de seus associados.

nenhum imóvel havia sido construído ou adquirido pelos IAPs. Nesse ano, nova regulamentação permitiu um percentual maior de investimentos na construção de unidades habitacionais (até 50% dos saldos acumulados pelos institutos), além de reduzir as taxas de juros (de 8% para 6% ao ano) para quem as adquirisse e o prolongamento do prazo para pagamento do financiamento, de 10 para 20 ou 25 anos. Os investimentos dos IAPs, entre eles o da alíquota em habitação, estavam pautados nos distintos regulamentos dos institutos, o que permitia que cada um deles desse a importância e destinasse o volume de recursos que julgasse necessário e economicamente viável à produção e financiamento para construção e aquisição de moradias.

Isto pode ser apontado como um dos fatores responsáveis pela incipiente produção de moradias em relação às necessidades de seus associados. “No período 1937 a 1964 foram construídos 279 conjuntos, num total de 47.789 moradias, e financiadas 72.236 habitações” (RODRIGUES, 1989, p. 56). A aplicação dos recursos em habitação ocorria enquanto se constituísse em investimento rentável, tal como faziam os proprietários capitalistas. Quando se mostrava um investimento com pouco retorno financeiro, a produção era reduzida.

Segundo Bonduki (1998, p. 114-115),

> Premidos pela necessidade de preservar seu patrimônio, privados da contribuição do Estado, que nunca integralizou a parte que lhe cabia nas receitas e subordinados a uma concepção corporativa e fragmentária, os institutos mais entravaram do que contribuíram para a consolidação de uma política de habitação social. A despeito disso, realizaram uma produção significativa, de grande valor arquitetônico e urbanístico, que marcam as origens da habitação social no Brasil.

Para Farah (1983, p. 6), a importância dos IAPs na formulação da política habitacional deve-se ao fato de ser o primeiro órgão com atribuições

explícitas de produção de moradias: "[...] foi por seu intermédio que o Estado assumiu pela primeira vez no Brasil a responsabilidade pela oferta de moradias aos trabalhadores urbanos[...]". Ainda que se destinassem a um mercado corporativo (os associados) e as unidades se voltassem às classes médias e, como aponta Bonduki (1998, p. 115), tenham servido como instrumento de especulação imobiliária nos grandes centros urbanos, a atuação dos institutos na política habitacional brasileira ocupou lugar de destaque, pois permitiu a formulação de novas propostas nas décadas seguintes e revelou o jogo de interesses entre associados e empresas construtoras, como veremos mais adiante. Além disso, a idéia de habitação como serviço público, e baseada na valorização do espaço coletivo, garantiu qualidade arquitetônica aos conjuntos residenciais. Outro fator que atribui importância a sua atuação é que, mesmo com pequeno número de habitações produzidas, a estratégia de construção das unidades em conjuntos habitacionais e nas grandes cidades, fundamentalmente nas capitais dos estados, por apresentarem de forma mais acentuada o problema da moradia, atendia aos objetivos políticos do Estado populista: mostrava a imagem de benfeitor, de benevolente e aliado das classes populares, provedor das necessidades fundamentais dos trabalhadores. Uma imagem paternalista, que permitia uma política clientelista no atendimento a parcelas de trabalhadores urbanos, presente não só na ação dos institutos, mas também da Fundação da Casa Popular e, posteriormente, no Banco Nacional de Habitação.

A Fundação da Casa Popular, na concepção de Azevedo e Andrade (1982, p. 19), foi o primeiro órgão federal criado exclusivamente para a provisão de residências às populações de pequeno poder aquisitivo, e sua principal característica foi a centralização das decisões sobre a produção habitacional no país, além de se propor a realizar pesquisas no setor.

A atuação da Fundação da Casa Popular, no entanto, foi pequena quanto ao número de unidades habitacionais construídas: 16.964 unidades no período 1946 - 1960, com produção concentrada nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, o que decorreu do fato de não possuir grandes volumes de recursos para inversões nessas ações. É bom lembrar que, nesse momento, o Estado preocupava-se em fornecer ao capital externo as oportunidades de se instalar no país, assumindo com isso a construção de indústrias de base, usinas hidrelétricas e estradas de rodagem, a partir do modelo desenvolvimentista[30]. Essa produção serviu como importante "... instrumento paternalista por parte do Estado, dado o fato de a procura ser muito superior à oferta, de maneira que os candidatos à moradia se tornam submissos ao órgão público, gerando um clientelismo de largas proporções". (PERUZZO, 1984, p. 34).

Cabia ao Estado decidir onde construir, selecionar e classificar os candidatos à casa própria, o que permitia as práticas clientelistas, a troca de casa por votos[31], que marcaram o período populista em vários âmbitos de atuação e legitimaram esses governos junto às classes populares.

Cada vez mais, a política habitacional mostrava-se uma importante estratégia política, pois revelava um Estado preocupado com os problemas sociais de parcelas de trabalhadores urbanos e conseguia aceitação e apoio dos segmentos de menores rendimentos, ao mesmo tempo em que estabelecia condições propícias ao desenvolvimento de um modelo urbano industrial que necessitava de grandes contingentes de trabalhadores urbanos.

Ribeiro e Cardoso (1996, p. 62) afirmam:

---

[30] Ver, a respeito, Schmidit, 1983.

[31] Kowarick e Bonduki (1994, p.150.) destacam a importância do atendimento às reivindicações populares, a moradia como uma delas, na legitimação, através do voto, dos governos do período populista.

> Nas representações das elites do Estado Novo, o desenvolvimento de políticas sociais no campo do consumo habitacional tinha, portanto, sentido estratégico, pois, ao mesmo tempo, aumentava a capacidade de trabalho e produzia a paz social pela preservação da família.

Para Bonduki (1998, p. 99-101), o fim do Estado Novo, em 1945, interrompeu um processo institucional que pretendia a criação de uma política habitacional para o país e que havia tomado iniciativas que culminariam na formulação de uma política centralizada de habitação, já delineada com a reestruturação dos IAPs, que seriam unificados no Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), criado por decreto, em 1945, e com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946. Para tanto havia recursos, acumulados nos fundos dos IAPs; capacidade técnica, comprovada pela qualidade dos projetos dos IAPs nos anos 40; vontade política do governo e o reconhecimento, pela sociedade, da importância da questão habitacional no Brasil. Segundo esse autor, esses seriam os ingredientes necessários à consolidação de uma política habitacional no país. Entretanto, o projeto é adiado para a década de 1960, devido às contradições inerentes ao populismo, à descontinuidade administrativa e à falta de prioridade do governo.

Dentre os fatores que explicam a formação da Fundação da Casa Popular estão a crise de habitação no período 1942-1946, iniciada com a migração dos recursos investidos em construção de imóveis para aluguel para outros setores da economia e a especulação durante a Segunda Guerra Mundial, como abordado anteriormente, e o fato de as reservas da previdência social, os recursos dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e Caixas de Aposentadoria e Pensões serem destinados a construções que atendessem ao segmento de renda média, com construções de grandes edifícios, considerados de luxo para os padrões vigentes.

Para Melo (1991), esse quadro de apropriação de recursos coletivos para benefícios privados altamente concentrados leva à formulação de uma proposta de centralização da política habitacional e permite explicar o caminho seguido de centralização também da política urbana, ou seja, a transformação de uma carência, a habitação, em política pública. Como já destacado, para outros autores, além dessas características, é possível apontar como outro fator explicativo para a transformação das carências sociais em políticas públicas as reivindicações dos trabalhadores urbanos, que após 1930 se voltam ao Estado para tentar solucionar os problemas da reprodução social.

O Governo Dutra decide, então, por uma política habitacional centralizada já que, com a crise de habitação, "[...] esse problema passará a ter visibilidade política e adquirirá potencial para articular um consenso, pois incorporava demandas populares (habitação e emprego) e empresariais (especialmente das indústrias de materiais e da construção civil)". (MELO, 1991, p.69).

Assiste-se, assim, à criação, mesmo antes da fundação do Banco Nacional de Habitação, de uma agência centralizadora da política de habitação popular no Brasil, cujas tentativas de articulação vêm do primeiro governo de Getúlio Vargas. A centralização, segundo Draibe (1985, p. 30-61), fará parte das políticas elaboradas pelos Governos no período 1930-60, que extrapolam o intervencionismo nas políticas econômicas, no sentido de estimular o processo de industrialização, e chegam ao campo social.

A Fundação da Casa Popular foi criada com o objetivo de construir habitações para locação e também para venda, com a intenção de ampliar o acesso à propriedade privada. Previa, também, investimentos em saneamento básico e

apoio à indústria de materiais de construção, com a definição de normas de construção civil e pesquisa arquitetônica. Sua ação deveria abranger todo o território nacional, inclusive a habitação rural. Entretanto, os números de sua produção revelam uma atuação bastante pontual, limitada aos grandes centros urbanos da época: 40% das realizações desse agente estiveram concentradas no Rio de Janeiro, Brasília e Belo Horizonte e outra parcela significativa destinou-se aos pequenos centros urbanos no interior do país. Sachs (1999, p. 113) aponta que a "escolha da localização dos conjuntos produzidos pela fundação, bem como a atribuição das habitações, sempre esteve subordinada a motivações essencialmente politiqueiras (...) em função de um cálculo eleitoral". Esse apontamento é feito também por outros autores que estudaram a FCP. Azevedo e Andrade (1982, p. 30), Bonduki (1998, p. 124) e Melo (1989a e 1991) apontam que o clientelismo esteve presente na forma de distribuição regional dos conjuntos habitacionais. Azevedo e Andrade (1982, p. 30-3) apontam, ainda, que a atomização da oferta das unidades habitacionais tem grande importância política, pois seria mais vantajoso atender a maior número possível de clientes e, quanto maior o número de cidades contempladas, maiores poderiam ser os dividendos políticos alcançados.

A Fundação da Casa Popular, criada em 1º de Maio de 1946, traduz em seus objetivos a tentativa de materializar as discussões realizadas desde o início da década de 1920 na área de habitação popular e que se efetiva, de fato, vinte anos mais tarde, com a criação do BNH. Melo (1991, p. 68) afirma que, com a criação da FCP, reitera-se a política social como instrumento pacificador e antecipador de demandas, distinguindo-se no Governo Dutra daquela desenvolvida no Estado Novo, que apresentava "caráter compreensivo (embora segmentado) e

articulado, convergindo para a extensão da cidadania social – sem uma expansão paralela da cidadania civil e política – e de *institution-building*".

Ainda segundo Melo (1991), a maior inovação na política da Fundação da Casa Popular seria, contudo, o seu caráter centralizador de decisões e de recursos, na medida em que unificaria as carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões. Entretanto, o embate político e o conflito de interesses entre os atores que detinham o poder decisório impediram que a proposta inicial fosse aprovada. De um lado, os interesses de burocratas e técnicos dos IAPs, que viam na carteira de habitação uma ótima carteira de investimentos para as reservas técnicas dos Institutos e o setor da construção civil, articulado com as máquinas dos Institutos; por outro, o executivo do Governo Federal, através do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, que fazia a proposta de centralização. Sem a aprovação da proposta de unificação das carteiras prediais dos IAPs, a Fundação da Casa Popular passou a depender de recursos vinculados a impostos estaduais e de dotações específicas do Tesouro e dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, o que resultou numa pequena possibilidade de ação efetiva.

Para Bonduki (1998, p. 115-125), a incipiente produção dos IAPs e a insignificante produção da FCP denotam as contradições do populismo no Brasil e revelam que o Estado, durante esse período, agiu de modo fragmentário na tentativa de equacionar o problema habitacional no país e, ao mesmo tempo em que instituía uma política estatal de produção de moradias, delegava ao trabalhador a responsabilidade de solucionar o seu problema particular de moradia, com a ocupação de loteamentos periféricos.

> Em resumo, durante quase vinte anos de intensa urbanização e de agravamento do problema da moradia, sucessivos governos revelaram-se incapazes de formular uma proposta para atender ao leque cada vez mais diversificado de necessidades habitacionais do país. A trajetória da Fundação da Casa Popular e, de maneira geral, a produção estatal de moradias, mostram que, no Brasil, a questão nunca esteve no centro das preocupações dos governos populistas. (BONDUKI, 1998, p. 125)

As condições de moradia dos trabalhadores urbanos no período pós-1930, e em particular após a segunda Guerra Mundial, agravam-se com a redução do número de imóveis disponíveis para aluguel, visto que as mudanças no regime de acumulação e a legislação federal que congelava o preço dos aluguéis (a primeira em 1942 e as sucessivas renovações) atingiriam o objetivo de redirecionar os investimentos desse setor para outros da economia urbana. Em conseqüência, há uma redefinição da urbanização nas grandes cidades: a periferia passa a ser o local predominante de moradia da maioria dos trabalhadores urbanos, a partir da proliferação de loteamentos populares em áreas distantes da central, carentes em infra-estruturas e serviços urbanos onde, nos finais de semana, promovem a autoconstrução da moradia, com ajuda de amigos e parentes, e intensifica-se o processo de favelização[32].

O movimento popular urbano também mudou o teor de suas reivindicações. Da negociação entre inquilinos e proprietários sobre o preço dos aluguéis, que marcaram os anos 20, passaram a exigir do Estado o direito de habitação, entendendo-a como a moradia pronta e provida dos equipamentos urbanos básicos. Essa mudança deveu-se, em grande parte, às responsabilidades assumidas pelo Estado a partir da Revolução de 1930. As reivindicações iam desde a suspensão da possibilidade de despejo, garantidas ao proprietário pela Lei do

[32] Ver, a respeito desse tema: Kowarick; Bonduki (1994), Maricato (1996), Taschner, 1989.

Inquilinato, até às reivindicações do acesso à casa própria, que se tornaria sinônimo de segurança do trabalhador, nos anos 60.

Por outro lado, o Estado populista conseguiu legitimação junto às massas de trabalhadores urbanos a partir das políticas públicas. O financiamento de unidades habitacionais, com as ações das Carteiras Imobiliárias dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e da Fundação da Casa Popular, auxiliou nesse processo. Procurava constituir a imagem do Estado benfeitor, responsável pelo atendimento das necessidades fundamentais dos cidadãos, característica do período populista, enquanto os usuários desse sistema, os que conseguiam adquirir a casa própria financiada, entendiam-na como um benefício, uma doação do Estado e não como um direito do trabalhador (BONDUKI, 1994a; FARAH, 1983).

O papel fundamental da Fundação da Casa Popular, a nosso ver, está na mudança da concepção de moradia social: **da produção rentista** implementada pelos IAPs, volta-se à **concepção de moradia como casa própria e unifamiliar**, modelo que começou a ser gestado nesse período e consolida-se com a política habitacional do período pós -1964.

Essa não é, contudo, a única modificação. Os Institutos de Aposentadoria e Pensões, constituídos por categoria profissional, tinham sua produção habitacional voltada principalmente aos associados, ou seja, àqueles que contribuíam para a constituição dos fundos de recursos, o que levou Melo (1991, p. 68) a designar de mecanismo corporativo de alocação de produtos da política habitacional. A nosso ver a política desenvolvida pelos IAPs, **constituía uma forma de inserção do trabalhador e da noção de classe trabalhadora no processo de formulação da política habitacional**[33], na medida em que os trabalhadores

[33] Ver, a respeito: Fernandes (1998).

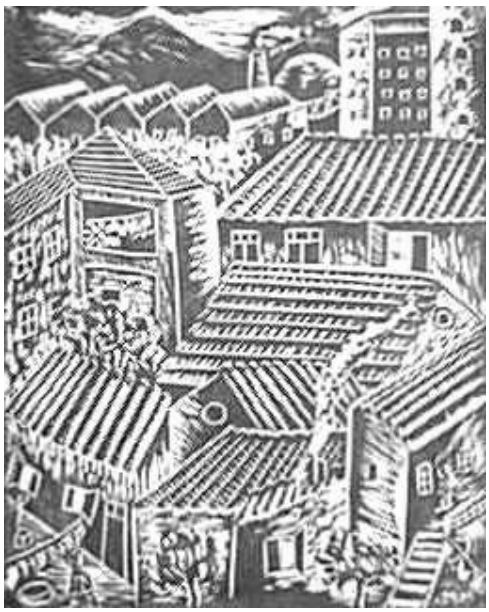
participavam da constituição dos fundos de recursos, da administração dos institutos e da definição dos investimentos e benecifiários da carteira de habitação. Com a Fundação da Casa Popular, **as decisões são centralizadas e os trabalhadores alijados do processo decisório.** Neste ponto concordamos com Melo (1991), que considera haver no período populista uma *não-política* pública de habitação, porque as decisões foram tomadas em âmbito federal, mas incorporando o jogo de interesses entre a elite técnica (dos IAPs), os interesses das empresas construtoras e os órgãos executivos do governo central.

> Esses interesses lograram vetar a proposta de unificação das divisões imobiliárias. Além disso, adquiriram representação direta no novo órgão, pela participação do presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil no seu conselho central. (...) Esses setores não apenas resistiram com êxito à proposta oficial, mas também produziram *não-decisões*, impedindo a dinamização da natimorta FCP.

Para Abramo (2002, p. 182), o padrão de moradia de aluguel, característico do regime de acumulação concorrencial, deveria adequar-se à produção fordista, e isso exigia dimensões físicas suficientes para a acumulação de bens. Assim,

> "O espaço da moradia deveria ampliar-se para obrigar a acumulação privada de bens de consumo (...) a moradia, tal quais outros bens duráveis, se transforma em um mercado de consumo amplo (...) a forma de acesso à moradia deixa de ser predominantemente mediada pelo mercado de aluguéis e passa, paulatinamente, a ser mediada pelo mercado de imóveis".

O período anterior a 1964, por suas particularidades na produção pública de habitação, foi referência para as políticas formuladas durante os Governos Militares (1964-1984), no Brasil, como veremos no próximo capítulo.



3 A centralização das políticas habitacionais no Brasil: o papel do Banco Nacional de Habitação (BNH)

> As políticas setoriais de habitação, concebidas como mecanismos de compensação social, demonstraram-se mais frágeis do que os mecanismos de exclusão social e segregação espacial inscritos no modelo econômico. (SACHS, 1999, p. 23)

As ações das Companhias Habitacionais estiveram diretamente vinculadas às políticas formuladas pelo Banco Nacional de Habitação no período 1964–1986, pois essas empresas foram criadas inicialmente para desempenharem o papel de agentes promotores e financeiros do BNH. Consideramos de fundamental importância para a compreensão da atuação das Cohabs no interior do estado de São Paulo e a identificação da territorialização dela resultante, apresentar o caminho seguido pelas políticas habitacionais pós-1964, ou seja, a atuação do Banco Nacional da Habitação e seu sucessor no Sistema Financeiro da Habitação, a Caixa Econômica Federal (CAIXA).

Nesta seção, apresentamos as políticas desenvolvidas na área de habitação popular no Brasil após 1964, inseridas no contexto em que foram formuladas. Destacamos as mudanças nas concepções da política habitacional que ocorrem no período pós-64, que, a nosso ver, justificam essa periodização, e procuramos identificar os objetivos reais da formulação dessas políticas. Ressaltamos, também, ao longo do período de atuação do BNH e da Caixa, os programas a que se destinaram os recursos disponíveis para a atuação desses órgãos.

A premissa para a formulação de uma política de habitação popular no regime militar foi a disseminação da idéia da casa própria como condição básica para melhoria das condições de vida. Com o BNH, a exaltação da casa própria e unifamiliar como um bem necessário aos trabalhadores urbanos ganhou maior relevância e consolidou um padrão de morar que anteriormente era possível apenas às elites. A Fundação da Casa Popular desempenhou o papel de veicular a idéia de que a casa própria é um investimento para o trabalhador, do ponto de vista de sua segurança econômica e estabilidade social. A partir de 1964, essa idéia ganha forma mais acabada, com os investimentos públicos e o financiamento estatal. Aliada às mudanças na economia, refletidas na instabilidade dos preços, redução do poder de compra dos salários e redução na oferta de casas de aluguel para os segmentos de menor poder aquisitivo (que cada vez menos podem pagá-los), a aspiração pela casa própria tornou-se cada vez mais uma necessidade premente para a sobrevivência do trabalhador e reprodução de força de trabalho.

A casa própria e unifamiliar passa a representar para o trabalhador a segurança contra o despejo, a certeza do abrigo após o trabalho, a garantia, enfim, de um lugar na cidade, vista como ponto de partida para melhoria nas condições de vida. Essa aspiração que, a partir da década de 1940, foi adquirindo importância crescente, tornou-se, nos anos 1960, para o Estado centralizador e militarizado, após 1964, um meio de coibir as manifestações sociais pela socialização dos meios de produção e conseguir aliados à ordem capitalista.

> O Estado vê na habitação popular um meio de amenizar o conflito entre as forças produtivas e as relações de produção. Aliás, isso foi bem expresso pelo 'slogan' amplamente divulgado nos primeiros tempos do movimento de 64: 'um proprietário a mais é um revolucionário a menos'. (PERUZZO, 1984, p. 39)

Buscavam-se, mais que a provisão de habitação aos segmentos que viviam o problema de não ter onde morar, a legitimação do Governo e a manutenção da ordem vigente. É, portanto, uma herança populista em meio ao regime autoritário, que transforma amplos setores da sociedade em defensores “aliados da ordem”.

Para Rodrigues (1988)[34], os empresários capitalistas temiam uma possível revolução socialista, que tivesse por conseqüência o fim da apropriação da terra como uma forma de apropriação de rendas/lucros, o que é uma ameaça à maneira como realizam a acumulação de capital. Assim, o apoio dos proprietários capitalistas à ideologia da casa própria é incondicional. O objetivo era obter apoio também dos proprietários de um único imóvel na defesa da propriedade privada e da ordem capitalista. Era necessário, primeiramente, restabelecer a ordem ameaçada pela subversão comunista e pela desagregação da economia para atacar com maior eficiência os problemas sociais (SACHS, 1999, p. 115)

Pretendia-se, portanto, controlar as manifestações sociais e diminuir as tensões nas áreas urbanas, a partir das políticas sociais, das quais a habitação social foi um grande instrumento. Com a promoção de habitações era possível atuar também na geração de empregos e consumo de materiais de construção, já que a política tinha uma única via: a construção de unidades habitacionais e implementação de projetos de revitalização urbana com a contratação de empresas construtoras, acabando parte das propostas apresentadas pelos IAPs, quando da discussão constituição da Fundação da Casa Popular, e atendendo aos interesses do setor da construção civil.

Melo (1990a) aponta que, durante as décadas de 1940 e 1950,

[34] "Estes setores incentivam, se não a conquista, pelo menos o sonho da casa própria, com o objetivo, nas décadas 60 e 70, de transformar o proprietário num aliado da ordem capitalista." (RODRIGUES, 1988, p.81)

Esse segmento aliou-se aos burocratas dos IAPs no projeto que se opunha à proposta centralizadora da FCP, pois nesse momento a produção rentista representava um grande segmento do mercado habitacional e permitia a obtenção de lucros. Na década de 1960, a conjuntura política e a articulação de interesses na definição da política pública de habitação são outras, e a centralização da política habitacional é defendida pelos representantes do governo central e pelas indústrias construtoras.

As instituições responsáveis por esta promoção, a partir de 1964, são o Sistema Financeiro da Habitação, através do Banco Nacional de Habitação, e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e, a partir de 1986, a Caixa Econômica Federal.

3.1 As políticas de desenvolvimento urbano no período 1964-1986

Para formular e direcionar a política setorial de habitação, Castelo Branco, primeiro dos vários presidentes do regime autoritário que se sucederam no poder de 1964 a 1984, criou o Banco Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), com a Lei nº. 4380, de 21 de agosto de 1964. (GAP, 1985, p.88). Atribuiu-se, também, com esta lei, a função de produção de moradias para as Caixas Econômicas Federais e Caixas Econômicas Estaduais. Esses agentes atuariam nessa produção com vistas à geração de empregos no setor da construção civil e atendimento à população de menores rendimentos. As atribuições desse novo órgão, voltado à provisão de habitações, eram de centralizar todas as ações do Sistema Financeiro da Habitação, cabendo ao BNH "orientar

disciplinar e controlar o SFH, para promover a construção e a aquisição de casa própria, especialmente pelas classes de menor renda". (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 61).

As funções de compra, venda ou construção de habitação deveriam ser exercidas pelos órgãos executivos ligados ao BNH: públicos, privados ou mistos. Os recursos, nesse período inicial, provinham de 1% da folha de pagamento dos salários dos trabalhadores do regime da Consolidação das Leis do Trabalho e da arrecadação da Loteria Federal, em modelo similar ao da Fundação da Casa Popular.

Em 1966, a Lei 5.107, de 14/09/1966, criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e os recursos passaram a ter origem nesse fundo social, constituído a partir da arrecadação compulsória de 8% da folha de pagamento dos trabalhadores regidos pela CLT, que tem por objetivo a indenização ao trabalhador no caso de dispensa pelo empregador. A partir desse mesmo ano, foram criadas as Companhias Habitacionais, para exercer o papel de agentes promotores do banco. O FGTS foi instituído como fonte de recursos para as aplicações de interesse social e para pôr fim ao regime de estabilidade do trabalhador assalariado, em função da pequena captação de recursos privados e aplicação na produção e comercialização de unidades habitacionais.

Para Azevedo e Andrade (1982, p.61-2), a criação do BNH representou uma inovação na política habitacional brasileira, devido a quatro aspectos: a) a administração passou das Caixas de pecúlio e Institutos previdenciários para a administração de um banco (centralização); b) os financiamentos passaram a ser corrigidos pela correção monetária e política de juros, protegendo-os da

inflação[35]; c) instituiu-se uma articulação entre o setor público e o privado, com papéis bem definidos: o primeiro financiador e o segundo o agente operador (o construtor); d) adotou-se uma política de centralização normativa e descentralização executiva, já que os agentes promotores eram as inúmeras Companhias de Habitação (Cohabs) e Institutos de Orientação a Cooperativas Habitacionais (Inocoops) presentes em todo o país[36].

Os objetivos do BNH, no contexto das políticas do Regime Militar, não se restringiam à legitimação do regime e garantia da reprodução da força de trabalho. As ações desse órgão eram necessárias ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil, não só no que tange à sua manutenção, mas também sua expansão, com o desenvolvimento de atividades de suporte à industrialização e apoio ao crescimento da indústria da construção civil, obras de infra-estruturas urbanas e de desenvolvimento (saneamento, pontes, estradas, etc.).

Isso se verifica nas afirmações dos presidentes do BNH e na política de construções. Grande parte dos recursos do BNH, ao longo de toda sua existência, destinou-se à construção de obras de desenvolvimento urbano, em especial as de saneamento; havia um evidente atrelamento da política habitacional à política urbana e vice-versa. Os programas de financiamento da casa própria eram, na maioria das vezes, destinados à aquisição da casa pronta, construída por uma empresa construtora, e visavam atender a segmentos da população que comprovavam os rendimentos mínimos exigidos em cada programa. Os programas que se destinavam ao financiamento para a aquisição de materiais de construção e

[35] Nas décadas de 1970 e 1980 esse mecanismo de compensação mostrou-se ineficaz no objetivo de garantir o retorno do financiamento sem comprometer os recursos investidos, devido à instabilidade econômica e às diferenças entre os reajustes do saldo devedor e das parcelas de amortização e sucessivos planos econômicos. Essa questão será abordada mais demoradamente na próxima seção.

[36] Para estudo detalhado dos papéis desempenhados pelos Inocoops, durante a existência do BNH, ver: Silva (1992)

aquisição de lotes, que apresentavam menores custos e, portanto, seriam destinados aos segmentos não atendidos no financiamento da casa pronta, foram poucos e tiveram parcos recursos[37].

O BNH, detendo o poder de decisões sobre as políticas habitacionais e destinação de recursos, promoveu, principalmente, a modalidade de financiamento da construção de unidades habitacionais e obras urbanísticas, proporcionando ao empresariado da construção civil grande acumulação nas décadas de 60 a 80, através da implementação desses e de grandes projetos de desenvolvimento nacional (MELO, 1989b).

Sachs (1999) aponta que as políticas sociais foram subordinadas à perseguição dos objetivos prioritários de segurança e crescimento econômico.

> No plano econômico, as políticas sociais tinham um duplo papel instrumental a representar: por um lado, aumentar a produtividade do trabalho, reduzir o absenteísmo dos trabalhadores e garantir maior flexibilidade do emprego; por outro, transferir para o Estado uma parte do custo da reprodução da mão-de-obra, permitindo assim às empresas o pagamento de salários mais baixos. (SACHS, 1999, p. 118)

Para essa autora, ao transformar as políticas habitacionais em um dos pilares da política social no Brasil, o Regime Autoritário visava alcançar objetivos políticos, ideológicos, sociais e econômicos. No plano político, buscava a legitimação, mostrando que poderia fazer mais que os governos antecessores, graças ao restabelecimento da ordem. No plano econômico, buscava estimular

[37] Em 1967 é criado o Programa de Financiamento do Material de Construção (FIMACO), com este objetivo. Entretanto, dos quatro subprogramas que o compõem, apenas um se destinava ao financiamento de materiais de construção do consumidor (RECON); os demais se destinavam às empresas construtoras e distribuidores de materiais de construção. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 81).

a produção, acionando a indústria da construção civil. Além desses aspectos, ressaltados por vários outros autores que se debruçam sobre o tema, Sachs (1999, p. 123) aponta que os lucros derivados da promoção imobiliária, da construção habitacional, das obras públicas e da especulação imobiliária foram fundamentais para a formação do capital nacional e devem ser considerados quando se faz a análise do modelo de acumulação brasileiro.

Maricato (1987, 2001) aponta que o setor da construção civil foi o que mais se capitalizou com a promoção pública de unidades habitacionais, porém, não foi o único setor beneficiado com as políticas de habitação e desenvolvimento urbano:

> Os conjuntos habitacionais de promoção pública foram localizados em áreas desvalorizadas, em zonas rurais ou periféricas, alimentando a manutenção de vazios e a expansão horizontal urbana. Dessa forma a política pública preservava as áreas mais valorizadas para o mercado privado e alimentava a especulação fundiária. (MARICATO, 2001, p. 85)

Com a centralização do poder decisório e as mudanças administrativas implementadas a partir de 1966[38], o BNH também viabilizou a capitalização do setor bancário, que operava na arrecadação do FGTS e na administração dos créditos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). A captação dos recursos do FGTS, a cargo dos bancos comerciais, tornou-se uma fonte de capitalização desses bancos devido ao prazo de retenção dos recursos, entre a arrecadação da empresa pagadora e o repasse ao BNH. Nesse prazo, os bancos podiam operar com os recursos arrecadados sem que fosse necessário o repasse de juros ou correção

[38] Centralização das decisões sobre o Sistema Financeiro da Habitação, instituição da correção monetária no reajuste de prestações, a fim de evitar a descapitalização do valor do financiamento e arrecadação de 8% da folha de pagamento dos trabalhadores, com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço com a Lei nº. 5107, de 14/09/66, como fonte de recursos para os projetos.

monetária ao banco (ARRETCHE, 1990, p. 27). No final dos anos 80, a Caixa Econômica Federal, herdeira das atribuições do BNH, centralizou a captação desses recursos, visando acabar com esse processo de apropriação e garantir maior controle sobre a arrecadação.

O SBPE corresponde ao setor do SFH que opera na construção e financiamento de habitações para a parcela da população chamada de faixa de mercado médio[39], com recursos originários das cadernetas de poupança voluntárias, conhecido por setor privado, ou seja, canalizam-se os recursos da poupança particular para um segmento de mercado que pode pagar as taxas de juros do crédito bancário do capital financeiro, no caso da habitação, em janeiro de 2005 12,5% ao ano mais o percentual da Taxa Referencial (TR)[40]. No período 1964-1986, em que o BNH centralizava as decisões sobre as políticas habitacionais no Brasil, os agentes do SBPE eram as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) e Associações de Poupança e Empréstimo (APE), além das Caixas Econômicas Estaduais e Caixa Econômica Federal. A partir de 1986, os agentes operadores do sistema passaram a ser os bancos múltiplos privados e estatais. A regulamentação das ações desses agentes coube ao BNH e, com o Decreto - Lei 2291/86, que extinguiu o BNH, as competências foram transferidas para o Conselho Monetário Nacional (CMN) [41].

[39] O mercado médio foi concebido como aquele com renda superior a seis salários mínimos. Com as mudanças nas faixas salariais do mercado popular na década de 1970, esse valor foi elevado para 12 salários mínimos. Desde 2002 esse mercado é definido mais pelo valor do imóvel (até R$ 300.000,00, em 2002) do que pela renda do candidato, desde que comprovada a capacidade de endividamento/pagamento. Em janeiro/2005, o valor máximo do imóvel a ser adquirido por esse sistema passou a ser R$ 350.000,00 e o teto para o financiamento passou de R$ 150.000,00 para R$ 245.000. A modificação nesses valores foi divulgada pela imprensa: Governo facilita financiamento de imóveis, Folha de São Paulo, São Paulo, p. B-5, 28 jan. 2005.

[40] Esse percentual refere-se aos juros cobrados pela Caixa Econômica Federal nas operações da carteira Carta de Crédito Caixa, em financiamentos com recursos do banco, ou seja, oriundos das cadernetas de poupança. Nas operações cujos recursos provêm do FGTS os percentuais são diferentes, como apresentaremos mais adiante. Também há diferenças nas taxas cobradas pelos bancos privados nessa mesma operação.

[41] O Conselho Monetário Nacional é formado por representantes do Banco Central, Ministério da Fazenda e Planejamento.

Ribeiro e Azevedo (1996) apontam que, após 1986, os bancos comerciais de atuação múltipla são os que controlam a captação dos recursos das cadernetas de poupança e, para essas instituições, como o financiamento habitacional apresenta baixo retorno, é de interesse desses agentes o mínimo de regulamentação sobre suas ações. A nosso ver, esse é um dos fatores que explicam as mudanças ocorridas no início de 2005 na definição das taxas de juros a serem aplicadas nas operações desse setor[42].

Quando analisados o volume de recursos investidos e o número de unidades produzidas pelo SBPE, em comparação com o total de investimentos do BNH, no período 1964-1985, percebe-se que houve um maior número de empreendimentos na área de habitação de interesse social: 51,9% do total, como evidencia a Tabela 1. Porém, quando são observados os valores financiados, constata-se que 63,0% dos recursos destinaram-se ao mercado de renda mais elevada, formado pelo SBPE, em que os preços dos imóveis e os valores financiados são maiores.

[42] A partir de janeiro de 2005, segundo resolução do Conselho Monetário Nacional, a taxa anual de juros pode ser fixada entre 9% a 12% , dependendo do valor do financiamento. Ficará a cargo da instituição financeira (banco múltiplo privado ou público) a definição da taxa. Quanto menor o percentual de juros anual cobrado pelo banco, maior será o valor considerado no comprometimento dos investimentos do banco (Folha de São Paulo, p. B-5, 28 jan. 2005). Isso porque os bancos privados e públicos são obrigados a investir 60% do total dos depósitos em caderneta de poupança no financiamento habitacional. Como esse tipo de investimento, em geral, tem uma remuneração menor que outros tipos de aplicação financeira, os bancos privados sentem-se desestimulados a realizar os investimentos no financiamento habitacional. Essa medida (redução das taxas de juros e proporcional ampliação do valor considerado no comprometimento dos investimentos do banco) visa a atender aos anseios das instituições financeiras privadas e do setor da construção civil.

Tabela 1: SFH – empréstimos concedidos no período 1964-1985

	Número de empréstimos	%	Valor médio do financiamento em UPCs	Valor total dos financiamentos em 1000 UPCs	%
Habitação de Interesse Social (inclui Cohabs)	2.280.209	51,9	527	1.201.670	**29,8**
Outros	279.550	6,4	1045	292.130	**7,2**
Total do BNH	2.559.759	58,3	583	1.493.800	**37,0**
SBPE	1.832.758	41,7	1386	2.540.203	**63,0**
Total do SFH	4.392.517	100,0	918	4.034.003	100,0

Fonte: Sachs (1999, p. 133)

O foco de nossa análise, será a implantação da política habitacional para o **setor de habitação de interesse social**, pelo BNH e Caixa Econômica Federal, ou seja, a promoção com recursos oriundos do FGTS destinada aos segmentos de renda com até três salários mínimos em 1964, ampliados para até cinco salários mínimos em 1976 e, a partir de 1995, concedido para famílias com renda mensal bruta de até R$ 4.500,00 (17,30 salários mínimos). Há, também, um limite de até 28% de comprometimento da renda familiar na amortização do financiamento. Percebem-se, com essa elevação da renda, o aviltamento do salário mínimo e a redução do poder de compra dos salários.

Para entender a atuação das Companhias Habitacionais consideramos importante estabelecer uma periodização dos programas implementados pelo BNH, tentando identificar alguns marcos institucionais na formulação das políticas de habitação popular que possam orientar a análise da produção das Cohabs.

A atuação do BNH caracterizou-se pela construção de unidades habitacionais voltadas para os vários segmentos de mercado e pela política de desenvolvimento e saneamento urbanos. Os programas destinados a esse fim, que orientaram as políticas no setor de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano em todo o país, imprimiram às cidades brasileiras uma padronização nas

formas de habitação para a população de baixa renda e serviços urbanos decorrentes do financiamento estatal. Os municípios integrados ao Planasa, através das companhias estaduais de saneamento, são exemplos dessa padronização e apresentam uma homogeneização na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotos, com tarifas em geral superiores às aplicadas pelos municípios que mantêm os serviços de empresas municipais de abastecimento e saneamento.

Essas diretrizes gerais, implementadas no tratamento das políticas urbanas, constituem uma das características mais marcantes no período pós-1964. A centralização das decisões impôs regras e padrões para a aprovação de projetos e realização de obras, normalizando as formas do espaço urbano, produzido via políticas públicas. Como resultado dessa política, o conjunto habitacional horizontal ou vertical, construído via financiamentos estatais, é facilmente identificado no espaço urbano, chegando a constituir um elemento distinto na paisagem urbana.

Para Landim (2004, p. 94), os conjuntos habitacionais unifamiliares implementados pelo poder público caracterizam-se por uma excessiva monotonia construtiva, geralmente casas térreas com a ocupação máxima dos lotes. Quando são empreendimentos mais antigos, incorporam-se, mediante reformas, à malha urbana, e são recategorizados, sendo mais facilmente identificados como bairros.

Essa padronização não significou, contudo, a unicidade do espaço urbano, mas sua segmentação, caracterizando o lugar ocupado pela população de baixa renda.

Após a criação do BNH como órgão central do SFH, houve necessidade de regulamentação e criação de instituições ao mesmo associadas, que tivessem por objetivo a implementação das diretrizes traçadas para a política de habitação. Assim, os dois primeiros anos de atuação do BNH (1964 e 1965) tiveram

uma produção de unidades incipiente, com pequeno número de unidades habitacionais produzidas. Isso se deve, em parte, à origem de recursos dos financiamentos. A partir de 1966, com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e de várias Companhias Habitacionais, a produção intensificou-se, com participação decisiva da indústria da construção civil. O programa em vigência nesse momento (o Plano Nacional de Habitação Popular – Planhap) previa a contratação de empresas construtoras para a realização do projeto. Não havia programas em que o financiado poderia realizar a própria construção ou, particularmente, contratar operários da construção civil. Todo o procedimento era realizado via Cohabs e Inocoop's aos quais cabiam a contratação da empresa construtora e a execução do projeto de implementação dos conjuntos habitacionais.

A periodização da atuação do BNH é distinta entre os autores analisados. Para Valladares (1983), é possível distinguir-se quatro períodos, de acordo com a organização do banco e das funções que cumpriu. Na primeira fase, de 1964 a 1967, ocorreram a implantação e a estruturação do BNH como órgão central do SFH. Na segunda fase, de 1967 a 1971, ocorreram a ampliação das funções do banco para desenvolvimento urbano e a criação de programas específicos para saneamento, como o Plano Nacional de Saneamento (Planasa). Na terceira fase, 1971 a 1979 (mais longa que os períodos anteriores), a transformação do BNH em banco de segunda linha e a estruturação de uma rede de agentes públicos e privados que intermediavam a relação entre o mutuário e o banco, permitiram a ampliação da oferta de unidades habitacionais e consolidação das políticas de desenvolvimento urbano. Nesse momento tiveram grande importância na definição do perfil de atuação do banco os programas Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (CURA) e o Planhap. A partir de 1979, tem-se a quarta fase

de atuação do BNH, com o lançamento de programas voltados à população de baixa renda, como o Programa de Erradicação de Habitação Subintegrada (Promorar), destinado à urbanização de favelas e autoconstrução assistida e o Programa Nacional de Autoconstrução Assistida, o João-de-Barro.

A periodização apresentada por Azevedo e Andrade (1982, p. 91) difere da apresentada por Valladares no que tange ao agrupamento dos anos, mas não nos elementos que caracterizam a atuação do BNH. Para esses autores, é possível considerar como primeira fase de atuação do banco o período 1964 a 1969, que se caracteriza pelo atendimento aos segmentos do mercado econômico e mercado médio. A produção, nesse período, assim se distribuiu: 40,7% (178.227 unidades) para a faixa de interesse social - 1 a 3 salários mínimos -, representada pela atuação das Cohabs; 28,8% (125.950 unidades) para o chamado mercado econômico - 3 a 6 salários mínimos -, implementada pelos Inocoop's; 30,5% (133.838 unidades) para o mercado médio - acima de 6 salários mínimos -, viabilizada pelo SBPE. Embora o número de unidades voltadas para o segmento de 1 a 3 salários mínimos fosse maior que os demais, em termos de volume de recursos empregados, o mercado médio foi o que mais se beneficiou no período, pois os valores das transações imobiliárias eram bem maiores neste do que no mercado popular.

O segundo período de atuação compreende os anos 1969 a 1978 e caracteriza-se pelo crescimento das operações de saneamento e desenvolvimento urbano, o que consolida o BNH como "agência pública de vocação urbana" (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 85), ao mesmo tempo em que há a reafirmação dos financiamentos habitacionais para o segmento de interesse social a partir de 1974.

No início dos anos 70, houve um aumento significativo do volume de recursos empregados na atividade de saneamento e desenvolvimento urbano. Em 1972, foi criado o projeto CURA - Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada, destinado ao financiamento de obras de infra-estrutura nas cidades e "corrigir as distorções causadas pela especulação imobiliária" (AZEVEDO, 1982, p. 82). O programa CURA atuava na implementação de infra-estrutura e equipamentos urbanos nas cidades, promovendo a valorização das áreas adjacentes, muitas vezes expulsando a população residente na área e beneficiando, sobretudo, o capital imobiliário.[43]

Santos (1994, p. 137) afirma que "[...] os projetos CURA fizeram parte de um projeto mundial de revitalização urbana, que acaba por levar à expulsão dos pobres dos centros das cidades, em benefício de camadas restritas da sociedade.".

No período 1969 a 1978, cresceram de 4,1% para 28,2% as aplicações de recursos em projetos de desenvolvimento e saneamento urbano, ao mesmo tempo em que decresceram os investimentos na atividade de construção de unidades habitacionais. De 1969 a 1974, a produção habitacional foi reduzida em 49,02%; passou de 84,9% a 35,88%, e voltou-se mais para o atendimento do mercado médio, em vista da crescente inadimplência no setor popular (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 84-93). A justificativa para tais investimentos era a necessidade de garantir a remuneração dos recursos investidos, já que a origem dos mesmos estava na contribuição do trabalhador ao FGTS e deveria retornar para esta conta, o que não vinha acontecendo com a política de habitação popular. Nos investimentos em desenvolvimento urbano e apoio a conjuntos habitacionais, a prefeitura municipal

[43] Vários autores abordam essa temática. Para um estudo mais aprofundado podemos nos remeter a: Hora; Silva (1991); Maricato (1982, 1987); Serra (1991); Silva, 1994.

é que deveria garantir retorno dos financiamentos, pagando-os ao órgão.

O terceiro período de atuação do BNH, para esses autores, compreende os anos de 1978-1980, em que houve significativo aumento do número de unidades habitacionais implementadas e de financiamentos concedidos para o segmento de mercado de interesse social, o que permitiu o revigoramento da atuação das Companhias Habitacionais, iniciado em 1974.

O que Maricato (1987, p. 36) aponta como real motivo para que a política do BNH tomasse esses rumos é o privilegiamento da indústria da construção civil, seja das empresas de edificação e obras urbanas ou de construção pesada. Com o volume de recursos e projetos desenvolvidos, mostra ser esse o setor com maior poder de decisão e influência sobre as políticas e, por isso mesmo, o que mais dividendos conseguiu obter. Melo (1990b, p. 171) também destaca este aspecto, afirmando que a intervenção pública em infra-estrutura urbana permitiu a centralização e concentração de capitais no setor da construção pesada.

É possível apontar, então, que **a política de habitação popular no Brasil, após 1964**, implementada pelo BNH e seus órgãos executores, **foi direcionada pela articulação de interesses do setor da construção com o Estado e o sistema financeiro**, visando à acumulação capitalista nos segmentos privados e à consolidação do plano de desenvolvimento imposto pelo Estado burocrático e autoritário[44]. É possível apontar, ainda, a centralização do poder de definição das políticas nas mãos do Governo Federal, como estratégia de Estado para que essa instância de poder definisse quais setores seriam beneficiados com

[44] "A expressão 'Estado burocrático e autoritário' foi a denominação conceitual sob a qual certa reestruturação do aparelho estatal é vista como decisiva para a abertura de uma nova forma de dominação." (SALINAS, 1997, p. 127). Este conceito foi amplamente utilizado para designar o período em que a América Latina esteve sob os auspícios dos governos ditatoriais. No Brasil, corresponde ao período 1964-1984, em que os governos militares dominaram o cenário político do país.

as políticas desenvolvidas e orientando-as no sentido de atender aos interesses mais gerais do projeto de crescimento econômico dos governos militares. A criação de infra-estruturas e equipamentos para beneficiar os empresários capitalistas e criar as bases para inserção do país na economia mundial, com a capitalização das grandes empresas nacionais e dos monopólios internacionais, agindo diretamente na produção e reprodução do espaço urbano, através dessas políticas, são características deste modelo de desenvolvimento (SCHMIDT, 1982).

"O II PND buscava inaugurar uma nova estratégia de acumulação a partir de uma nova onda de substituição de importações no setor de bens de produção que passaria assim a comandar a acumulação [...]" (MELO, 1990b, p. 174). A estratégia de intervenção do Estado em obras públicas de desenvolvimento urbano e regional inseriu-se neste contexto. A centralização das decisões e políticas nas mãos do Governo Federal também é parte dessa estratégia. Com a centralização, subordinou-se o poder local às decisões do Governo Federal, burocrático e autoritário, da época, facilitando, com isso, a realização dos objetivos desse Estado.

As obras de infra-estrutura e de grandes projetos urbanos privilegiam as empresas de construção civil e, fundamentalmente, alicerçam a continuidade do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Em outros termos, com os recursos de um fundo social do trabalhador e, por isso mesmo, com juros mais baixos, subsidiaram-se atividades do setor privado, cujo objetivo é a acumulação de capital. Esse caráter privatista das políticas do SFH está expresso já na sua criação, quando se instituiu que tanto o BNH quanto o SBPE deveriam atuar sem subsídios, gerenciando seus próprios recursos, o que implicava em

> [...] operar conforme a lógica da empresa privada, segundo a qual os investimentos sem retorno implicam na inevitabilidade da falência. É neste sentido que consideramos que, embora estatizado, este modelo de atuação é claramente privatista." (ARRETCHE,1990, p. 30).

A política do BNH, não só nesse segundo momento, mas ao longo de toda sua trajetória, excluiu parcelas significativas de trabalhadores: os que não atingiam a renda mínima necessária para participarem dos programas, porque não conseguiriam pagar as parcelas do financiamento e os que obtinham o financiamento, mas com o aumento da prestação superior ao salário, devido à correção monetária, tornaram-se inadimplentes ou comercializaram o imóvel.

Todos os custos do imóvel definidos nos processos construtivos eram repassados ao preço pelo qual o imóvel era comercializado, ou seja, definiam os custos do financiamento. Avaliando essa característica, Arretche (1990) e Sachs (1999) afirmam que, no Brasil, toda a produção estatal de moradia ocorreu sem subsídios ao financiamento. Entretanto, o objetivo de implementar uma política de habitação popular sem que fosse subsidiada pelo Estado não foi atingido, visto que o alto índice de inadimplência dos financiamentos do mercado de menor renda dificultava os investimentos nesse setor (CARDOSO, 2002). Assim, concordamos com Azevedo; Andrade (1982) e Rodrigues (1988), para quem a ocorrência de uma política de reajuste das prestações do financiamento, em que as taxas de juros eram inferiores às taxas de mercado, configurava-se em uma forma de subsídio. Esta política não permitia a remuneração dos recursos aplicados nos projetos, através das amortizações do financiamento, impossibilitando o retorno dos investimentos e comprometendo os investimentos a médio prazo. Tanto os recursos destinados à habitação quanto às obras de infra-estrutura e equipamentos urbanos eram reajustados dessa maneira, como abordaremos de forma mais detalhada na próxima

seção. Essa condição foi um dos fatores responsáveis pela crise financeira do SFH, que se verifica na década de 1980. Como a maior parte dos recursos era destinada ao SBPE e às obras de revitalização urbana, permitia-se, através dessa política de subsídios, a apropriação privatista e excludente dos recursos do FGTS. Mesmo nas políticas hoje veiculadas pela Caixa Econômica Federal, os subsídios às taxas de juros ocorrem nos programas destinados às classes populares, seguindo o modelo do extinto BNH.

A partir de 1975, esboçou-se a retomada da produção habitacional pelo BNH, através da produção das Cohabs. Exigiram-se maiores rendimentos mensais, com a justificativa das altas taxas de inadimplência registradas; portanto, com o mesmo argumento que havia levado à redução dessa produção e investimentos nas obras urbanas e de projetos de desenvolvimento. Vale ressaltar que a retomada do financiamento de unidades habitacionais não implicou o abandono da antiga orientação, apenas foi redirecionada parte dos recursos para a produção habitacional.

No período 1978-1980, houve aumento significativo no número de contratos para a promoção de habitação, o que demonstra a orientação do BNH para o período (MARICATO, 1987, p. 49). No final dos anos 1970, surgem os programas de financiamento de materiais de construção e venda de lotes urbanizados, como forma de atenderem à grande parcela da população que não podia participar da aquisição do imóvel pronto, seja por não atingir a renda mínima necessária, ou por não ter instrumentos de comprovação de renda, como foi apontado anteriormente.

Com as novas diretrizes da política habitacional e os programas que visavam ao atendimento do segmento de interesse social houve uma progressiva

redução do tamanho do lote e da área construída, assim como a qualidade do material de construção utilizado nas unidades do mercado popular. O objetivo era ampliar o número de unidades produzidas com financiamento, mesmo com decréscimo nos recursos aplicados nesse setor. Essas diretrizes são implementadas no decorrer das décadas de 1980 e 1990. A essas estratégias de barateamento do custo final do imóvel juntam-se as justificativas do poder público municipal na escolha das localizações para os conjuntos habitacionais. Sob o argumento de que as áreas distantes, desprovidas de infra-estrutura, são mais baratas e, portanto, reduzem os custos de desapropriação da gleba, os conjuntos habitacionais são implementados em áreas distantes das já incorporadas pela cidade. Camufla-se, assim, a estratégia de valorização de áreas a partir das inversões de recursos públicos, permitindo práticas especulativas com a valorização das áreas ao seu entorno.

> Quando o BNH buscou reduzir o custo da moradia para tentar atender a uma população que vinha se empobrecendo, ao invés de alterar o processo de gestão e produção que encarecia o produto final, apoiando iniciativas que a população já vinha promovendo, optou por rebaixar a qualidade da construção e o tamanho da unidade, financiando moradias cada vez menores, mais precárias e distantes, que deixam saudades da qualidade dos conjuntos residenciais dos IAPs. Mesmo assim, estas soluções permaneciam inacessíveis à população de renda baixa que, sem alternativas, continuou a auto-empreender a construção da casa, de modo cada vez mais improvisado, em loteamentos precários ou em favelas. (BONDUKI, 1998, p. 320).

As estratégias para que a produção de unidades habitacionais tivesse menor custo, utilizadas tanto pelo Governo Federal quanto pelo poder público local, configuraram a opção pelo privilegiamento a um setor empresarial, o da construção civil, em detrimento do atendimento das necessidades de moradia vivenciadas pela

população de baixa renda. Como a aquisição do imóvel financiado é entendida como um benefício concedido pelo Estado, a queda na qualidade do imóvel não é questionada. É comum a realização de reformas/ampliações pelos mutuários, visando ao atendimento das necessidades individuais até a transformação do conjunto habitacional em um bairro popular, como apontado por Landim (2004).

Azevedo e Andrade (1982, p. 89) apontam como uma das críticas à política desenvolvida pelo BNH e a responsável, em grande parte, pelo fracasso do banco no atendimento de seus objetivos, a rigidez do modelo de política seguido, segundo o qual a produção só se faria através de empresas construtoras, não se arriscando em projetos alternativos, pois sua ação deveria estimular o crescimento econômico. Para Cardoso (2002, p. 107), ao priorizar os investimentos nos segmentos de renda mais alta, o banco conseguiu produzir grande efeito no mercado imobiliário, pois atraía os setores empresariais e atendia àqueles que configuravam uma demanda efetiva. Por outro lado, como já apontado, essa rígida política serviu aos interesses de empresários capitalistas da construção civil e setor financeiro, alcançando, não os objetivos propostos na lei de criação do BNH, mas os implícitos nos meandros das políticas desenvolvidas.

A crise econômica, pós-milagre brasileiro, que marcou a década de 1980, refletiu-se também nos investimentos do Estado na produção de unidades habitacionais, levando a uma nova queda, tanto no volume de recursos empregados quanto no total de imóveis financiados, e ainda nas políticas de desenvolvimento urbano. Sobre isso, Kowarick e Campanário (1994) afirmam que a década de 1980 pode ser denominada “pior do que perdida”, pois representou um período de ajustamento da economia, incorporando novos padrões de competitividade. Esse ajustamento teve como resultado o processo de pauperização de parcelas de

trabalhadores, expressa pelo crescente número de desempregados e subempregados e perdas reais dos salários[45] pagos aos trabalhadores assalariados, o que resultou em queda nas condições de vida (e de moradia) de grande parte da população. Temos também como conseqüências desse processo de ajustamento, a queda na arrecadação, aumento nos saques do FGTS e queda dos níveis de retorno dos financiamentos, devido às altas taxas de inadimplência, portanto, nos recursos para os investimentos nas políticas setoriais, e a redução dos valores aplicados em cadernetas de poupanças, fonte de recursos do SBPE. Esse tipo de aplicação, com fim de obtenção de renda, foi mais utilizado por pequenos investidores que não dispunham de recursos para aplicarem em fundos em que a remuneração ao aplicador é maior. Essas situações de crise generalizada nos sistemas de arrecadação do SFH contribuíram para a derrocada do BNH, em 1986.

É possível apontar, também, como uma das razões para a falência do BNH, o centralismo fiscal, que reduziu o papel dos governos estaduais e municipais (TONETO JÚNIOR, 1996, p. 212). A centralização tributária e a centralização dos fundos sociais anulavam estados e municípios, que se tornaram excessivamente dependentes e guiados por motivos financeiros na política social, o que impedia uma ação planejada e integrada ao processo de urbanização. Esse é o momento em que há um crescente endividamento dos municípios e estados, que viam no financiamento junto a bancos e agências federais a forma de obtenção de recursos. Além disso, as diferenças entre os critérios de reajustes das prestações e dos saldos devedores e entre as periodicidades desses reajustes eram problemas inerentes ao sistema, já que os saldos devedores eram reajustados pela correção monetária e as

[45] Melo (1990b, p. 176) afirma que, entre 1979 e 1983, os salários reais sofreram perdas acima de 30% para os assalariados de renda média, o que só seria revertido no curto período do Plano Cruzado, em 1985. Ver também, Melo (1995) sobre as características da década de 1980.

prestações de acordo com os salários, o que resultou em um rombo expressivo no saldo do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

Mediante crises conjunturais, o BNH tentou, em vários momentos, adequar suas políticas de juros e retorno dos financiamentos com a criação de novos sistemas de amortização, aumento de prazos, alteração nos índices de reajustes de prestações e nas taxas de juros[46]. Essas medidas, contudo, não foram suficientes para solucionar os problemas estruturais apontados acima. Assim,

> [...] no início de 1985, quando se implantou a chamada Nova República, o quadro existente no setor habitacional apresentava resumidamente as seguintes características: baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do Sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente e grande expectativa de que as novas autoridades poderiam resolver a crise do Sistema sem a penalização dos mutuários. (AZEVEDO, 1989, p. 209)

Entretanto, a crise não foi solucionada e, para dar credibilidade ao novo governo, houve o atendimento das reivindicações dos mutuários e o encerramento das atividades do BNH, em 1986, através do Decreto - Lei 2291/86, que extinguiu o banco e transferiu as competências do SFH ao Conselho Monetário Nacional.

Durante o período 1964 a 1986, foram financiadas 4,5 milhões de unidades habitacionais pelo BNH, das quais 1,5 milhão destinadas ao mercado de

[46] Inicialmente as unidades do BNH foram comercializadas a partir dos planos "A" e "B", que tinham como indexador da prestação o aumento do salário mínimo e o valor da UPC, com reajuste trimestral, respectivamente. O saldo devedor era reajustado pela Unidade Padrão de Capital (UPC) e o sistema de amortização era o Sistema de Amortização de Prestação Constante (SAPC). Em 1970 o plano "A" é substituído pelo Plano de Equivalência Salarial (PES), o plano "B" passa a ser designado Plano de Correção Monetária (PCM) e o sistema de amortização passa a ser o SAC – Sistema de Amortização Constante, a partir de 1972. No PES a dívida era definida por um número de prestações fixas e o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) é que se responsabilizava pelo pagamento ao agente quando ao final do pagamento das prestações havia saldo devedor (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 68-76). Em 1983, vários Decretos definem percentuais de reajuste das prestações inferiores aos da UPC e, em 1985, quem optasse pelo PES teria 50% de desconto na correção das prestações, fazendo com que a diferença entre os reajustes das prestações e saldos devedores gerasse impactos negativos no sistema de retorno dos valores financiados (FARO, 1991). Essas informações são importantes para compreendermos os impactos da Lei 10.150, de 22/12/2000, sobre a organização financeira das Cohabs e as relações destas empresas com o FGTS, já que a Lei facilitou a quitação dos contratos assinados até 1987, pelo PES.

interesse social e, destas, apenas 250 mil unidades foram implementadas pelos programas alternativos, voltados ao segmento de 1 a 3 salários mínimos. Assim, com os subsídios praticados, o BNH promoveu uma redistribuição de renda às avessas, já que as taxas de juros subsidiadas eram aplicadas a todos os financiamentos e à maioria dos investimentos destinados a famílias de renda média e alta (AZEVEDO, 1996). Por sua vez, a origem dos recursos para o financiamento da habitação social era a poupança de pequenos poupadores (caderneta de poupança), além dos recursos dos trabalhadores assalariados (FGTS).

Podemos concluir que o BNH, embora apresentasse entre seus objetivos atender aos segmentos de menores rendimentos no mercado habitacional, esteve longe de alcançá-lo, devido a problemas de ordem estrutural e conjuntural. Ao assumir, logo no início de sua atuação, a função de desenvolvimento urbano, redirecionar constantemente os recursos a serem aplicados para o mercado médio e desvincular o sistema de amortização do sistema de reajuste do saldo devedor do financiamento (problemas estruturais), aliado aos cenários de inflação, arrochos salariais e grupos de interesses, acabou distanciando-se da política a que se propôs.

Para Maricato (2001, p. 85),

> [...] os recursos despejados no financiamento habitacional alimentaram a especulação fundiária, subsidiaram, em especial, a classe média, que deu sustentação ao regime [militar], e transformaram a indústria da construção de edificações (mas não suas características de atraso estrutural).

Assim, após o BNH, o acesso à moradia para a população de baixa renda ficou ainda mais difícil. Para Ribeiro e Azevedo (1996, p. 23), nos anos 1990 o "sonho da casa própria" termina, inclusive para a maioria da classe média. Isso porque, num contexto de reforma institucional do Estado desenvolvimentista e de

crescimento econômico nos anos 1980 e 1990, bastante inferiores ao apresentado na década de 1970, foi impossível retomar as atividades imobiliárias de maneira similar ao período de expansão do SFH.

Em outras palavras, os caminhos seguidos pela política habitacional no Brasil, nas últimas décadas, não foram capazes de assegurar, através das ações implementadas ou das tentativas de elaboração de um novo modelo estatal de produção de moradias, a construção ideológica que estava sendo formulada desde a década de 1940. Ao contrário, busca-se substituir o "sonho da casa própria", que representava a estabilidade e a segurança do abrigo, pelo "sonho de consumo dos serviços educacionais", que possam garantir a (ilusão da) ascensão social, entendida como o acesso a bens de consumo (duráveis ou não).

Nesse contexto, parte da provisão de habitações no mercado, entendidas como atribuições do Estado durante o período desenvolvimentista, será oferecida por empresas privadas de construção civil, que implementam *conjuntos habitacionais não institucionais*[47], localizados também na periferia das cidades, constituídos por unidades habitacionais unifamiliares ou edifícios com até quatro pavimentos, destinados ao mercado de renda média.

[47] Terminologia utilizada por Landim (2004).



4 As (não) políticas habitacionais do período 1987-2004

> Qualquer reforma do Estado digna do nome não pode se limitar ao plano da administração, do funcionalismo público ou dos ajustes fiscais, tributários e previdenciários: seu nervo, a rigor, está "fora" do Estado. Afinal, o Estado é um aparelho, mas é também expressão de uma comunidade. Sua reforma não pode se definir pelos recursos que os governos deixarão de gastar, nem pela posse de um belo plano diretor, mas pela capacidade sociopolítica de conceber uma nova sociedade. (NOGUEIRA, 2001, p. 79. grifo do autor)

Procuramos discorrer, nesta seção, sobre como se deu o repasse das atribuições do BNH à Caixa Econômica Federal e do Sistema Financeiro da Habitação para o Conselho Monetário Nacional e as transformações decorrentes da extinção daquele órgão. Enfatizamos os programas habitacionais empreendidos a partir de então por dois motivos: o primeiro se refere ao fato de que as mudanças administrativas realizadas trouxeram conseqüências à produção desenvolvida pelos agentes promotores estudados, conforme abordaremos na seção 5. O segundo motivo, porque a análise das diferenças entre os programas, em especial os implementados a partir de 1995, permite-nos avaliar se estamos acompanhando a criação de um novo modelo para a promoção pública de habitação, ou se assistimos apenas a um novo período em que a estratégia política é a ausência de políticas públicas setoriais de habitação. Em outras palavras, a redução da produção de unidades habitacionais viabilizadas pelas agências federais configura-se em *não-políticas*, como foi apontado por Melo (1991), ao analisar a atuação da Fundação da

Casa Popular, na medida em que atende a determinados grupos de interesse, ou é apenas parte das estratégias de descentralização das políticas públicas federais?

Para Cardoso (2002, p. 108),

> "[...] a crise do SFH e a extinção do BNH criaram um vácuo com relação às políticas habitacionais, num processo de desarticulação progressiva, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área.".

Nesse sentido, buscaremos, nessa seção, abordar a descentralização das políticas habitacionais em curso no Brasil desde a década de 1980, associada às tentativas de construção de um novo modelo de política habitacional, que preconiza a maior participação de estados e municípios como centros decisores, sem, contudo, dar respostas aos problemas de ordem financeira, instituídos desde os tempos do BNH.

4.1 O Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) e o déficit do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)

A partir de 1986, vários planos de estabilização econômica foram implementados pelo Governo Federal, com conseqüências diretas para os financiamentos habitacionais. Citaremos três planos que nos ajudam a entender o que foi chamado, no início dos anos 1990, de rombo do FGTS e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS): o Plano Cruzado, de 1986, e o Plano

Verão, de 1989, durante o Governo Sarney, e o Plano Collor, de 1990, no governo Collor.

O Plano Cruzado, em 1986, estabeleceu a conversão das prestações com base na sistemática dos salários. Com isso, a atualização das parcelas foi efetuada a partir do valor médio real das doze últimas prestações, tendo como base o mês de março de 1986, e depois ficaram “congeladas” por um ano, assim como as tarifas públicas e produtos comercializados no varejo. O reajuste do saldo devedor, contudo, contemplou a inflação do período de janeiro a março de 1986, o que resultou em diferenças entre os reajustes das prestações e do saldo devedor dos financiamentos. Ainda durante a vigência desse plano, o saldo devedor passou a ser corrigido pelo indexador das cadernetas de poupança – as Letras do Banco Central (LBC), enquanto as prestações continuaram a ser corrigidas de acordo com a variação do Índice de Preços ao Consumidor (IPC), que corrigia os salários. Dessa forma, o saldo devedor teve reajustes bastante superiores ao das prestações do financiamento. (RODRIGUES, 2001, p. 69)

Com o Plano Verão, de 1989, as prestações foram congeladas entre fevereiro e maio daquele ano pelos valores do mês de janeiro do mesmo ano. Os reajustes referentes aos meses do congelamento seriam repassados às prestações em três parcelas, enquanto os saldos devedores seriam reajustados em 111%. No ano seguinte, com o Plano Collor, os saldos devedores sofreram correção monetária relativa à variação do IPC no mês de março (84,32%) e as prestações incorporaram a correção monetária relativa à variação do IPC até fevereiro de 1990. (RODRIGUES, 2001, p. 70) Essas diferenças entre as formas de atualização das prestações e do saldo devedor dos financiamentos contribuíram para a crise do

sistema de retorno dos valores investidos ao FGTS e também para o crescimento das responsabilidades do FCVS junto ao FGTS.

Aliadas a isso, a recessão econômica e a crise de arrecadação do FGTS, que se iniciaram no início da década 1980, persistiram durante toda a década e os recursos para os projetos foram reduzidos. Arretche (1994b, p. 8) afirma que, no FGTS, a função indenizatória sempre foi preponderante em relação à função investimento em programas de desenvolvimento urbano; no entanto, na década de 1980, a função indenizatória aumentou sobremaneira, refletindo na arrecadação líquida do fundo[48]. Na segunda metade dessa década, revelaram-se problemas de gestão do FGTS, um dos motivos que levaram à introdução de mecanismos de controle da arrecadação do fundo, que passou a ser centralizado pela Caixa Econômica Federal. Até então, a arrecadação do FGTS era realizada também por bancos privados, o que permitia a capitalização do setor financeiro privado e limitava o controle da CAIXA sobre a arrecadação. Outras medidas foram o aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização da arrecadação, a racionalização das possibilidades de saque e a redução do número de contas paralisadas, através da restituição do saldo das contas inativas. Essas mudanças administrativas vinham no sentido de melhorar a eficiência do fundo com o objetivo de reduzir a sonegação, a demora de repasse dos recursos à CAIXA e dar mais transparência à administração. Isso porque o não retorno dos empréstimos suscitou a dúvida sobre a real capacidade de

[48] A arrecadação líquida é produto da diferença entre o volume de recursos arrecadados e os recursos destinados ao cumprimento das funções do FGTS. São funções do FGTS: pecúlio, para situação de aposentadoria; poupança, para aquisição da casa própria; indenização, por demissão imotivada; e fundo de investimento em programas de desenvolvimento urbano. (ARRETCHE, 1994b, p. 6-8) “Os orçamentos devem prever a formação de reserva líquida, a título de fundo de liquidez, destinada a assegurar a capacidade de pagamento de gastos eventuais não previstos, relativos aos saques das contas vinculadas. O fundo de liquidez corresponde a 1,5 (um vírgula cinco) vezes a média do total de saques ocorridos no trimestre anterior, em escala móvel, sendo que este resultado não poderá ser inferior a 2%do saldo global dos depósitos efetuados nas contas vinculadas dos trabalhadores, verificado por ocasião do fechamento do balancete mensal do FGTS” (BRASIL, CCFGTS, 2000). Disponível em: <http://www.mte.gov.br/Menu/Publicacoes/relaGestao/2003.asp>. Acesso em: 05 nov. 2004.

financiamento do FGTS, já que ele deveria garantir a função indenizatória (TONETO JÚNIOR, 1996)

É possível afirmar que a situação de crise do FGTS, a partir da segunda metade da década de 1980, deveu-se, em grande parte, à gestão dos recursos investidos nas décadas anteriores e ao não retorno dos financiamentos, tanto quanto à redução dos valores arrecadados no período.[49] A formação do déficit no saldo líquido do FGTS deveu-se a: a) redução da arrecadação líquida, tanto pela diminuição do emprego como pela inadimplência das empresas pagadoras e dos mutuários do SFH; b) diminuição dos recursos disponíveis pelo aumento dos saques; c) assinatura de contratos pelo Ministério da Ação Social, em 1991, aprovados tecnicamente pela Caixa Econômica Federal, sem observar, contudo, os recursos disponíveis no fundo, comprometendo os orçamentos dos anos seguintes. Os recursos disponíveis para desembolso, no ano de 1991, representavam menos de 25% do necessário ao cumprimento integral dos contratos assinados pelo Ministério da Ação Social, o que exauriu a capacidade de contratação do Fundo para os dois anos seguintes (ARRETCHE, 2000, p. 88). Esses contratos, em grande parte, foram relativos ao Programa de Ação Imediata para Habitação (PAIH), lançado em 1990, que previa a produção de quatro milhões de unidades habitacionais em todo o país.

O Fundo de Compensação das Variações Salariais, por sua vez, também acumula dívidas significativas. Criado em 1967[50], com o objetivo de estabelecer limites para as possíveis dilatações do prazo de resgate da dívida aos

[49] Em 1992, essa situação de crise foi evidenciada pela diferença entre os recursos disponíveis no FGTS para investimento em habitação e os recursos necessários para execução das obras dos contratos já assinados pelo Ministério da Ação Social até o final de 1991. Estimava-se uma diferença de CR$ 10,2 trilhões, o que ficou conhecido por rombo do FGTS.

[50] Resolução do Conselho de Administração do BNH (RC nº 251/67), conforme Azevedo e Andrade, 1982, p. 70.

adquirentes de habitações que tivessem a possibilidade de se inserirem no “Plano A”, ou seja, aquele destinado à erradicação de favelas e aos segmentos de menores rendimentos, foi estendido, em 1970, a todos os que optassem pelo Plano de Equivalência Salarial (PES). Segundo Azevedo e Andrade (1982, p. 70-1),

> O mutuário pelo PES não tem motivo para se preocupar com o saldo devedor, já que a sua dívida é dada por um número de prestações constantes, expressa em função do maior salário mínimo vigente no país. O Fundo de Compensação das Variações Salariais assume a responsabilidade pelo saldo devedor do financiamento. [...] Na verdade, com a adoção do PES, o BNH assume o risco de subsidiar, uma vez terminado o prazo estipulado pelo contrato, não só parte das dívidas reais dos mutuários populares, mas também dos diversos setores da classe média, visto que estes últimos têm agora condições de utilizar esse plano.

Com a criação do FCVS, o BNH estava reconhecendo a impossibilidade de implementar uma política habitacional voltada aos segmentos de baixa renda em modos estritamente empresariais, ou seja, sem oferecer subsídios.

Essa característica do sistema que, segundo esses autores, não despertava a atenção dos operadores, no final dos anos 1970, tornou-se, nos anos 1990, questão primordial na discussão sobre os rumos da política de habitação popular no Brasil. Isso porque, para que o fundo fosse exeqüível, seria necessário que a inflação ao longo do financiamento fosse controlada e os reajustes dos saldos devedores e prestações fossem compatíveis. Como isso não ocorreu e o governo concedeu uma série de benefícios aos mutuários (sub-reajustando as prestações ou congelando-as) ao final do período de amortização do financiamento, muitos contratos tinham um saldo devedor elevadíssimo e prestações que nem sequer cobriam o pagamento dos juros contratuais, resultando em elevados saldos residuais que passavam a ser responsabilidade do FCVS.

As obrigações do FCVS com a liquidação dos contratos que gozavam dessa cobertura foram, portanto, motivo para que esse fundo constituísse uma dívida significativa junto aos agentes do BNH[51] as Cohabs estão entre eles nas décadas de 1980 e 1990.

> A dívida do FCVS gira em torno de R$ 50 bilhões e cerca da metade desse valor refere-se a saldos devedores residuais de contratos de mutuários que não têm mais responsabilidade com o agente financiador (dívida caracterizada). O restante – a outra metade, praticamente – advém de contratos ativos, perfazendo, portanto, a dívida vincenda do FCVS. [...] Com o tempo, a tendência, evidentemente, é o aumento da dívida caracterizada e a redução da dívida vincenda. O problema é sério porque compromete a saúde financeira do FGTS e, conseqüentemente, dos programas financiados por ele. Ainda que o FGTS conte com a garantia da União, também o FCVS tem esta garantia, ou seja, a União garante tanto o credor como o devedor. (RODRIGUES, 2001, p. 82-3)

A Lei nº. 10.150, promulgada em 22/12/2000 e editada anteriormente como Medida Provisória, veio com o objetivo de quitar os contratos cobertos pelo FCVS, assinados até 31 de dezembro de 1987, oferecendo ao mutuário desconto de 100% da dívida a cargo do FCVS. Isso resultou em problemas para os agentes promotores do SFH, pois há diferença entre os valores cobertos pelo FCVS e os cobrados pelo FGTS aos agentes promotores.

> "[...] então, com o FCVS, na realidade até 1987, nós praticamente liquidamos os nossos contratos, muito embora ainda não vimos a cor desse dinheiro para poder acertar com o FGTS, o que seria praticamente uma transferência de titularidade" (NEGRINE, 2003)[52]

[51] "O fundo operaria com a entrega ao credor (agentes do BNH) em nome do devedor (adquirente) do eventual saldo da dívida apurado no último mês do prazo máximo de prorrogação previsto." (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p. 70). Ou seja, as Cohabs receberiam em nome do mutuário os valores referentes à diferença entre o valor do saldo do financiamento reajustado (saldo devedor) e o valor total das amortizações realizadas.
[52] Entrevista realizada na Cohab Bandeirante, em 31 de março de 2003. (NEGRINE, 2003).

Como o objetivo era liquidar os contratos com cobertura do FCVS e não estava claro como seria feito o repasse aos credores, instituiu-se uma crise administrativa que contribuiu para a crise do FGTS e das Companhias Habitacionais.

> "Para nós também existe uma polêmica muito grande porque nós não somos obrigados a aderir à Lei. É o agente financeiro que poderá conceder ou não. É claro que você tem pressão do município, dos deputados, da imprensa, do próprio mutuário ou das associações, então nós ficamos completamente pressionados e as Cohabs não tiveram outra solução a não ser aderir a essa situação" (NEGRINE, 2003)[53]

As declarações demonstram que, para as Cohabs, essa medida trouxe resultados controversos. Se, por um lado, essas empresas foram beneficiadas com a lei, pois os contratos com prestações de baixo valor não permitiam a cobertura dos custos operacionais de emissão dos boletos bancários de cobrança[54], por outro foram prejudicadas, na medida em que foram obrigadas a quitar contratos sem que o problema do repasse dos recursos ao FGTS fosse equacionado.

Os financiamentos que não retornam sob a forma de amortização, seja devido à taxa de inadimplência ou pelas diferenças de reajustes, são considerados um problema, tanto para as Companhias Habitacionais quanto para a Caixa Econômica Federal. Em 2001, a CAIXA repassou para a Empresa Gestora de Ativos (EMGEA)[55] a cobrança dos ativos que não ofereciam lucro ao banco e comprometiam os resultados financeiros da instituição.

---

[53] Nas entrevistas realizadas na Cohab Campinas, em 31 mar. 2003 e na Cohab Bauru, em 20 fev. 2003, essa mesma preocupação compareceu, quando perguntado sobre a situação atual das Cohabs. Ver, Abras Sobrinho (2003); Garcia (2003).

[54] Conforme entrevista realizada na Cohab Ribeirão Preto, em 21 de setembro de 2004. Ver, Restino (2004)

[55] Empresa criada pelo Decreto nº. 3.848, de 26 de junho de 2001, especificamente para receber os ativos do SFH considerados problema, ou seja, que contribuíam para a redução do desempenho financeiro do banco. "A CAIXA realizou diversas operações amparadas pela Medida Provisória n° 2.196-3, de 24 de agosto de 2001 (anteriormente Medida Provisória n° 2.155, de 22 de junho de 2001), que introduziu o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, que estão resumidas a seguir: a) Cessão da totalidade da carteira de crédito imobiliário com cobertura e de parte da carteira sem cobertura do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), para a Empresa Gestora de Ativos - EMGEA (empresa criada pelo Decreto nº. 3.848, de 26 de junho de 2001). [...]" (BRASIL, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2002).

4.2 As mudanças na aplicação dos recursos do FGTS

Com o fim do BNH e o repasse de suas atribuições à CAIXA, em 1986, esse banco passou a ser o responsável pela operacionalização das políticas habitacionais definidas pelo Governo Federal. Os programas vigentes durante o BNH foram substituídos pelo Prohap-Público, que mantinha a forma de produção e comercialização das unidades do período anterior, qual seja, a construção de unidades habitacionais unifamiliares, com contratação de empresas privadas para realização das obras, implementados pelas Companhias Habitacionais. Em 1988, contudo, foram definidas novas normas, com a criação do Prohap-Privado e a atuação das Cohabs foi limitada, pois os recursos do FGTS eram repassados diretamente às empresas construtoras. Com esse programa, a CAIXA passou a assumir o risco de crédito das operações realizadas com recursos do FGTS, papel exercido até então pelas Cohabs. Como observado anteriormente, isso passou contribuir negativamente para o desempenho das operações do banco, o que levou à criação da EMGEA.

Na mesma época,

> A Secretaria de Ação Comunitária (SEAC) implementa linhas de financiamento com recursos orçamentários, a fundo perdido, para atendimento das famílias com renda de no máximo três salários mínimos, até então excluídas das políticas habitacionais, utilizando sistemas alternativos de produção (mutirão, lotes urbanizados, etc.), e financia, no período 1987-1988, cerca de 550.000 unidades. (CARDOSO, 2002, p. 108-9)

Esses programas tinham como pressuposto a iniciativa de estados e municípios na definição das áreas prioritárias para investimentos, configurando, portanto, as primeiras tentativas de descentralização da política habitacional, na

medida em que se repassa aos municípios a possibilidade de formular e executar as políticas. Os governos locais, por sua vez, responderam a essa iniciativa, com projetos voltados à regularização fundiária e implantação de loteamentos seguidos ou não de autoconstrução assistida. [56]

Para Melo (1990c, p. 461-2), essas iniciativas fazem emergir um novo padrão de política habitacional, em que a prioridade é o atendimento às demandas locais visando aos objetivos de curto prazo, estabelecendo-se, para isso, alianças instáveis, configuradas conjunturalmente. Esse padrão correspondia a "[...] um conluio distributivo de novo tipo: uma conjunção de interesses entre Executivos municipais, a burocracia central e grupos privados que atuam na 'prestação de serviços' de intermediação.".

Esse modelo consolida-se no governo Collor, com o lançamento do Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), em 1990, que previa a construção de unidades habitacionais com baixo custo final, através da iniciativa das Companhias Habitacionais e Prefeituras Municipais.

Para as Cohabs, o PAIH representou a retomada do seu tradicional papel nas políticas habitacionais federais, centralizando o processo de elaboração e implementação dos projetos aprovados, contratação das empreiteiras, participação no processo seletivo quando da comercialização dos imóveis e, sobretudo, garantindo sua capitalização através da taxa de administração.

No período 1992-1994, a liberação de recursos do FGTS para a aplicação em saneamento básico foi pequena[57] e, em habitação social, limitou-se aos projetos já aprovados pelo PAIH. As Cohabs foram impedidas, em 1993, de

[56] Em trabalho anterior, apontamos esse perfil de atuação municipal no estudo das cidades de Bauru e Presidente Prudente (FERNANDES, 1998). Em Campinas isso foi evidenciado na entrevista realizada na Cohab-Campinas, como será apontado na próxima seção.

[57] Conforme relatório das ações de saneamento básico e habitação para o período. (BRASIL, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2004).

participarem como agentes operadores do SFH. Os problemas de gestão do FGTS limitaram os recursos disponíveis e resultaram em poucas intervenções do Governo Federal na produção de habitação social e de políticas de desenvolvimento urbano.

Acreditamos que a maior razão para a ausência de programas de financiamento à habitação social no período 1992-1995 é a implementação de estratégias de descentralização das políticas sociais no Brasil, que vêm sendo elaboradas desde meados da década de 1980.

Como apontado por Arretche (2000) em contrapartida à ausência da promoção federal de habitação, os governos estaduais foram chamados a desempenharem esse papel, como parte das políticas de descentralização. No estado de São Paulo, a atuação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) demonstra claramente essa política. Apoiada em fontes de recursos próprias, 1% dos recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o estado de São Paulo passou a implementar programas habitacionais com características próprias, inteiramente independentes diretrizes das agências federais, resgatando, em grande medida, o padrão de atuação do BNH.

Apenas em 1995 é que são retomados os financiamentos de habitação popular com recursos oriundos do FGTS, com os programas Pró-moradia, Carta de Crédito do FGTS e saneamento. Estes programas trazem uma inovação na comercialização das unidades habitacionais: a Caixa Econômica Federal financia até 85% do valor do imóvel e quem efetiva o projeto é o mutuário, seja através da aquisição do imóvel pronto (novo ou usado) ou sua construção, quando é proprietário de um lote. Para realizar a transação imobiliária, é concedida carta de intenção de crédito.

Em 1996, as Resoluções nº. 2668, do Banco Central, e nº. 2682, do Conselho Monetário Nacional, dificultaram ainda mais o crédito habitacional, exigindo maior segurança para os empréstimos, visando à redução da inadimplência. No mesmo ano, o Governo Federal definiu a suspensão de investimentos públicos em setores como a energia e o saneamento básico.

Podemos dizer que, no período que vai de 1985 a 1994, assistimos no Brasil, a um processo de desarticulação da política de habitação popular, com tentativas frustradas de formulação de um novo modelo de política, devido à crise de arrecadação do FGTS, que resultaram na formação de um grande saldo negativo na arrecadação líquida (chamada de rombo do FGTS).

Como afirma Melo (1999),

> [...] o "ponto de estrangulamento" das políticas – sobretudo aquelas associadas às reformas econômicas e sociais – radica, não na formulação de políticas, mas em outro pólo, o da implementação de políticas. Ou seja, o problema reside em escassa capacidade de fazer valer decisões e não na capacidade decisória como tal. (MELO, 1999, p. 86, grifo do autor).

Assim, foram várias as tentativas de formulação de políticas, buscando uma saída institucional para o problema financeiro, desde a primeira metade da década de 1980, mas só tomam corpo na década de 1990. No Governo Itamar Franco (1992-1994), a opção foi por priorizar a conclusão das obras em execução e projetos já aprovados no governo anterior pelo Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH). Houve a criação de dois novos programas: o Habitar Brasil e o Morar Município[58], com recursos oriundos do Imposto Provisório sobre

[58] Programas existentes até 2005, mas que em 2003 receberam nova roupagem e designação.

Movimentações Financeiras (IPMF), buscando implementar outra fonte de captação de recursos.

Para Maricato (2001, p. 100), essas medidas revelam a exagerada subordinação do governo brasileiro às orientações do FMI e sua interferência na gestão urbana[59].

Para atender a essa política, a Caixa Econômica Federal passou por mudança administrativa, centralizando em São Paulo a verificação de documentos e aprovação dos projetos de acordo com as decisões sobre a alocação dos recursos para cada Escritório de Negócios (EN), tomada em Brasília na agência central da CAIXA. Até 1995, a CAIXA possuía uma estrutura regionalizada em superintendências, que faziam a avaliação técnica dos projetos e adequação às diretrizes propostas pelo Conselho Curador do FGTS, instância máxima de gestão e administração do FGTS.

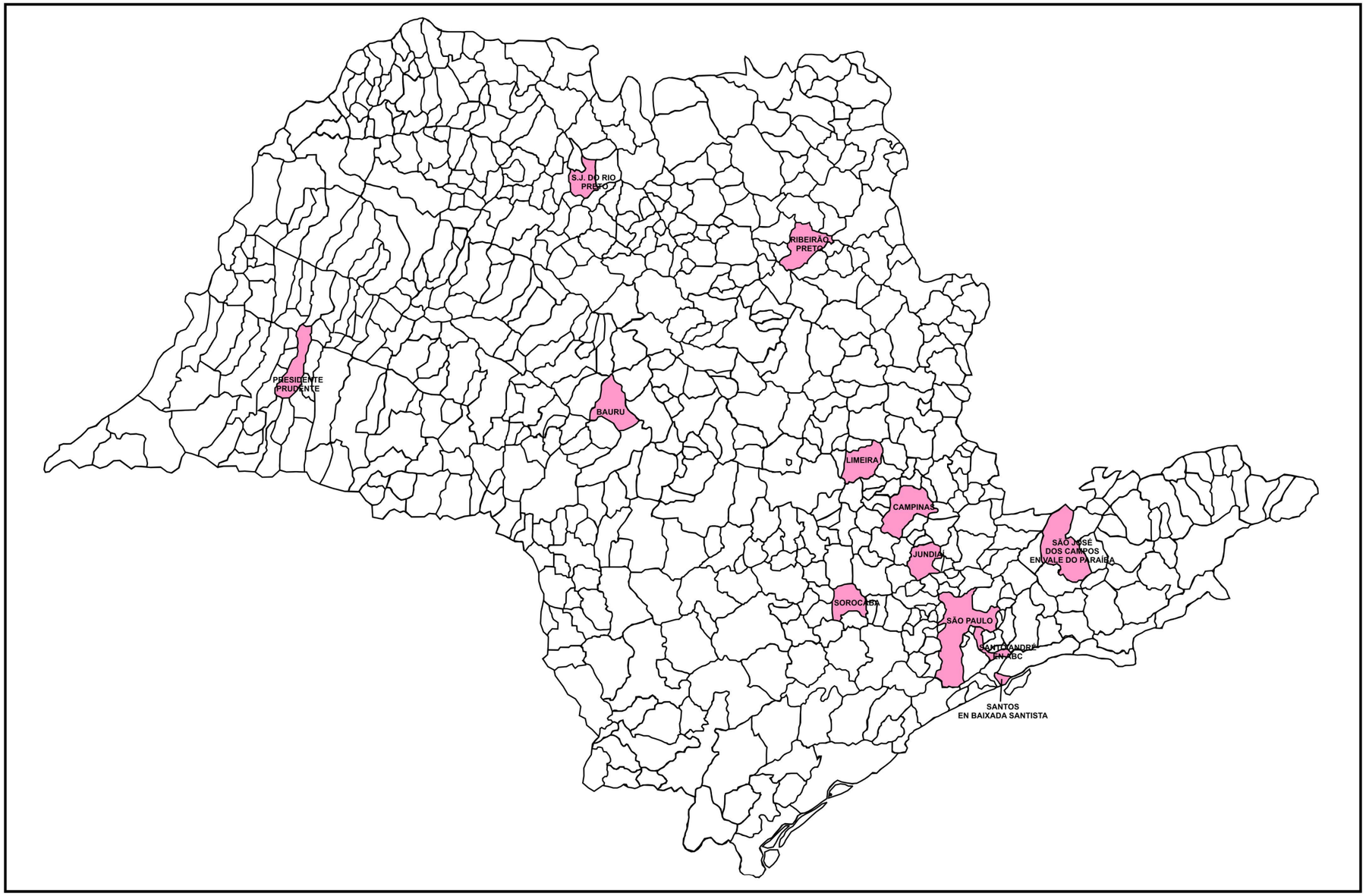
No estado de São Paulo havia três superintendências (São Paulo, Campinas e Bauru) que centralizavam serviços (FGTS, PIS, recursos humanos e infra-estrutura) das agências existentes nos municípios de sua área de abrangência (SANTOS, 2002). A partir de 1995, os Escritórios de Negócios dão apoio às agências e encaminham as demandas e serviços para o órgão responsável pela verificação de documentos, em São Paulo[60].

Há, no estado de São Paulo, 18 Escritórios de Negócios (vide Mapa 1), o que evidencia uma contradição no processo de descentralização instituído: a relativa descentralização (ou regionalização) existente até 1995, quando as superintendências definiam os projetos a serem encaminhados e aprovados na área

[59] Este mesmo apontamento é feito por Sachs (1999, p. 113), em relação à subordinação das ações do BNH aos interesses do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na condução das políticas de habitação popular implementadas a partir da década de 1960.

[60] Conforme entrevista realizada na Caixa Econômica Federal, agência Nove de Julho, em 07 de outubro de 2004. (BRANCALEONE, 2004)

de habitação foi substituída pela centralização das decisões sobre a alocação de recursos na agência central, em Brasília, que define a alocação de recursos para cada escritório regional.



MAPA 1
ESTADO DE SÃO PAULO
LOCALIZAÇÃO DOS ESCRITÓRIOS DE NEGÓCIOS DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

LEGENDA

MUNICÍPIOS COM ESCRITÓRIOS DE NEGÓCIOS DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

LOCALIZAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO NO BRASIL



Escala: ESCALA GRÁFICA APROXIMADA

-20 0 20 40 60 80 100 km

Autor: SILVIA APARECIDA DE SOUSA FERNANDES

Orientadora: MARIA TERESA MICELI KERBAUY

Fonte:
- MAPA BASE EST. DE SÃO PAULO - IBGE
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Edição Gráfica: Flora H. Sato

Mapa: 1

Página:

Apoio Financeiro: CAPES

Instituição: unesp

O Escritório de Negócios redistribui os recursos para as agências sob sua jurisdição e estas ao contratante do financiamento, fazendo cumprir as diretrizes definidas pelo CCFGTS, quanto aos valores dos imóveis e dos financiamentos, tendo como pressuposto a necessidade de retorno do investimento, para que não haja déficit no saldo do FGTS.

Podemos entender essas mudanças administrativas como parte das modificações implantadas no processo decisório a partir de 1995, quando a sistemática de alocação de recursos do FGTS transferiu para instâncias colegiadas nos estados a definição das áreas prioritárias para investimentos em cada unidade da federação. Essas ações, consideradas por Arretche (2000) como as primeiras medidas tomadas pelo Governo Federal no processo de descentralização das políticas de desenvolvimento urbano, previam a criação de órgãos colegiados nos estados, que seriam responsáveis pela seleção, hierarquização e acompanhamento no plano estadual, das propostas de empréstimos dos agentes executores (Portarias do Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO 114/95 e 35/96). Segundo essa autora, os governos estaduais responderam rapidamente às exigências feitas pelo Governo Federal e criaram suas instâncias colegiadas, pois sem os conselhos não teriam acesso aos recursos do FGTS. Após quatro meses da edição da portaria, todos os estados brasileiros estavam capacitados a decidir sobre a alocação dos recursos do FGTS, ampliando, portanto, o poder de decisório dos governos estaduais.

Contudo, quem define as diretrizes para os investimentos é o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, que, como veremos mais adiante, é também um colegiado do qual participam representantes do Executivo Federal, da Caixa Econômica Federal e de entidades de classe. Os recursos

disponíveis para investimento são resultados da arrecadação do FGTS e as decisões sobre os programas que terão recursos disponibilizados são tomadas pelo Ministério das Cidades e CCFGTS. Há, portanto, uma **relativa descentralização do poder decisório**, uma vez que, definidas as diretrizes sobre a utilização dos recursos no fundo em instâncias federais, **passa-se aos Estados o poder de decisão sobre *onde* alocar tais recursos**.

Para Arretche (2000, p. 92), a CAIXA tenta, a partir, de 1995 desvincular sua imagem do banco do padrão de corrupção a ele associado durante o Governo Collor, pois,

> "[...] havia evidências muito seguras de práticas consolidadas de descaso para com critérios de seleção bancária: contratos com taxas de juros reais negativas, permanentes renegociações de dívidas, etc. Assim, temia-se que os hábitos e práticas já consolidadas comprometessem a nova orientação".

Por outro lado, é possível apontar caminho inverso ao da descentralização no que tange à organização administrativa e burocrática do agente operador do FGTS. Isso porque, ao criar um novo padrão de operação, com a criação de um maior número de Escritórios de Negócios do que das antigas superintendências regionais, há uma redefinição de competências, que reduziu o papel das regiões e levou à centralização das decisões sobre a alocação de recursos na agência central, restando ao nível local apenas a distribuição dos recursos entre as agências sob a responsabilidade de um mesmo EN[61].

[61] Em entrevista realizada na Caixa Econômica Federal obtivemos a informação de que a superintendência da CAIXA, em Brasília, é que define a alocação de recursos para os Escritórios de Negócios, que os redistribuem entre as agências. (BRANCALEONE, 2004). A Resolução do CCFGTS nº. 289, de 30 de junho de 1998, aponta que o Agente Operador (CAIXA) poderá promover remanejamento de recursos entre as áreas de aplicação e entre as Unidades da Federação, respeitado o limite de até 20% do plano de contratações e metas para cada Unidade da Federação, definido pelo CCFGTS. (BRASIL, Resolução CCFGTS nº. 289/98, de 30 de junho de 1998).

A respeito das mudanças introduzidas a partir de 1995, ainda cabem algumas considerações sobre o caráter da comercialização das unidades habitacionais. Ao se abandonar o grande empreendimento - o conjunto habitacional com grande número de unidades, concentrado em determinadas áreas da cidade -, abandona-se a contratação de empresas construtoras para sua realização, que se mostraram grandes catalisadoras dos recursos do SFH. Abandona-se, também, a construção de imóveis idênticos, locados em determinadas porções da cidade, com pequena área construída e materiais de construção de baixa qualidade e preço. Com as novas diretrizes, confere-se ao futuro mutuário o poder de decisão sobre a modalidade da aquisição (imóvel em construção ou pronto novo/usado) e a localização do imóvel no interior da cidade. A escolha dessa localização, contudo, permanece vinculada ao poder de pagamento individual, que definirá se o imóvel a ser adquirido será servido por iluminação pública, saneamento básico e transporte coletivo de qualidade, permitindo uma acessibilidade à cidade ou se permanecerá à margem dela.

Outro ponto é que, ao adquirir um imóvel colocado à disposição no mercado imobiliário privado, seja ele efetivado por grandes construtoras ou por um pequeno empreendedor que, em determinado momento, resolveu construir um imóvel e comercializá-lo, o futuro mutuário estará permitindo a realização do lucro nesse setor, não fugindo às determinações do mercado.

Assim, as inovações apresentadas na política habitacional, a partir de 1995, estão pautadas em novas regras para comercialização de unidades habitacionais e não em uma nova concepção de habitação popular como política pública. Pelo Programa Carta de Crédito do FGTS, a mercadoria terra/habitação é comercializada, mas os efeitos desta política são menos visíveis e menos

mensuráveis que no conjunto habitacional. Apenas o agente operador (a CAIXA) é que detém informações sobre onde e de quem foi adquirido o imóvel ou o volume de recursos investidos nos financiamentos, em cada município, uma vez que o CCFGTS define os recursos disponíveis e os percentuais a serem aplicados em cada programa, mas a decisão final sobre os projetos realizados compete ao agente operador. Este modelo de comercialização dos imóveis é semelhante ao realizado pelo SBPE, durante a existência do BNH. Politicamente, também, é menos visível que o conjunto habitacional e, portanto, pode trazer menos dividendos políticos que o financiamento tradicional, já que apenas o Governo Federal é que dispõe de informações sobre os recursos investidos.

Em 1995, os saques do FGTS tiveram, para a função indenização, aumento de 75,9%, em relação ao ano de 1994, devido à elevação das taxas de desemprego (aposentadoria e demissões). Para a modalidade habitação (aquisição da casa própria, novos financiamentos e abatimento das prestações), o aumento foi de 73,77% para o mesmo período[62]. Essa elevação nos saques para moradia pode estar relacionada às diretrizes lançadas em 1995, já que é possível a utilização do FGTS para abater parte da dívida do financiamento ou para completar o preço a ser pago pelo imóvel.

No período 1997-1999, a orientação era de que 60% dos recursos do FGTS disponíveis para investimento seriam aplicados em habitação popular e 40% em saneamento básico e infra-estrutura urbana (ARRETCHE, 2000, p. 126). A Resolução nº 289, de 30 de junho de 1998, reafirma esses percentuais para cada área de aplicação, para o período 1998-2001, e limita os investimentos ao resultado da equação fluxo de entrada menos o fluxo de saída dos recursos do FGTS. Em

[62] SINGER, P. Inflação, distribuição da renda e salário mínimo. Folha de São Paulo, 19 jan. 1995.

2002, a Resolução do CCFGTS n. 392, de 06 de junho de 2002, retificou esses valores, destinando 60% em habitação popular, 30% em saneamento básico e infra-estrutura urbana e 10% em operações especiais (BRASIL, CCFGTS, 2002).

Pode, também, indicar uma maior oferta de imóveis no mercado imobiliário, sejam prontos ou em construção. Assiste-se, desde a segunda metade dos anos 1980, a um crescimento dos empreendimentos financiados diretamente pelas empresas construtoras ou financiados pela Caixa Econômica Federal, através do programa Carta de Crédito Associativo, e, ainda, de construtoras que aguardam a liberação do saldo do FGTS como parte de pagamento na venda de imóveis. Isto indica maior dinamicidade do mercado imobiliário, o que significa transferência de recursos do FGTS para o SBPE, ou seja, para o mercado imobiliário de rendas média e alta.

Para Maricato (2001, p. 94),

> A Carta de Crédito, com a qual o Governo Federal esperava financiar a construção ou compra de moradias populares, na primeira gestão de FHC [Fernando Henrique Cardoso], mostrou-se inicialmente um fiasco devido à dificuldade de encontrar moradias de baixo preço com a documentação regular. Enfim, o acesso legal à moradia está travado para a maioria da população e, dessa forma, está travando o desenvolvimento urbano sustentável. Nossas cidades são máquinas produtoras de irregularidades.

As diretrizes elaboradas a partir de 1995 têm, a nosso ver, aspectos favoráveis, na medida em que eliminam alguns agentes intermediários da produção habitacional, notoriamente as empresas construtoras, que se apropriam de grande parte dos recursos. Entretanto, não eliminam (nem limitam) a ação dos proprietários imobiliários, que oferecem seu produto - o imóvel pronto - por um preço que lhes garanta auferir grandes rendimentos com a comercialização. Ao contrário disso, as

atuais diretrizes para os planos em vigor desde 1995 privilegiam a aquisição de imóveis novos em detrimento dos imóveis usados, utilizando a estratégia de dinamização da economia através da produção habitacional, segundo o modelo utilizado desde 1964, com a produção do BNH.

Por outro lado, essa política pode ser mais excludente e tão segregacionista quanto as anteriores, considerando-se os valores do financiamento, limitando as possibilidades de compra dos mutuários, e, ainda, os parcos meios de orientação, pela Caixa Econômica Federal, aos segmentos com renda mais baixa. O grau de instrução também pode ser um elemento de exclusão, haja vista o enorme rol de documentos a serem entregues à CAIXA para cadastramento no programa.

A Lei nº. 10257 de 10 de junho de 2001, conhecida por Estatuto da Cidade, nos ajuda a entender o conjunto dessas mudanças. O Estatuto da Cidade prevê, no artigo 2º, incisos IX e XIV, a simplificação da legislação do parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, permitindo a redução dos custos e aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais. Para Maricato (2001, p. 104), isso pode se constituir em argumento e justificativa para o declínio na qualidade do imóvel, estratégia utilizada desde meados da década de 1980 na promoção pública de habitação popular, visando contemplar os interesses de lucros do mercado imobiliário (fundiário e construção civil) privado. Este documento reafirma o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana e, com isso, destaca o papel dos municípios na regulamentação do uso do solo urbano; reforça, portanto, a gestão democrática da cidade (CARVALHO, 2000, p.53), mas pode permitir, por outro lado, o privilegiamento dos interesses do capital imobiliário privado.

No inciso XVI do artigo 2º, essa lei preconiza a isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos de interesse

social e relativos à urbanização. Acreditamos que essa diretriz, já em execução mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade, ajuda-nos a entender a política de dificultamento das operações das Companhias Habitacionais, desde 1993, e as novas diretrizes de financiamento com recursos do FGTS, implementadas em 1995. Esse modelo tenta restringir a ação das Cohabs que, desde 1995, concorrem com empresas construtoras privadas na aprovação dos projetos e obtenção de recursos através do programa Carta de Crédito Associativo, voltado para o que a CAIXA designa “faixa de mercado”, que, como vimos, corresponde ao segmento com renda mensal entre 3 e 12 salários mínimos, que tem os pedidos de financiamento aprovados em função da capacidade de endividamento do mutuário e do valor final do imóvel.

Os dados apresentados pela Caixa Econômica Federal e pelo Ministério das Cidades indicam investimentos da ordem de R$ 5,7 bilhões para os programas habitacionais com recursos do FGTS, atendendo a 439.000.000 no período de janeiro de 2003 a dezembro de 2004 (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005). A Tabela 2 apresenta a alocação de recursos para cada programa no exercício 2003, nela é possível observar que houve, nesse período, o privilegiamento das empresas construtoras privadas na obtenção dos financiamentos, tanto em volume de recursos quanto em número de unidades financiadas, em detrimento dos recursos aplicados pelas Companhias Habitacionais.

Tabela 2: Brasil – Alocação dos recursos do FGTS em Habitação e Desenvolvimento Urbano – 2003

	Valor dos Empréstimos	***Número de Unidades***	***População Beneficiada***	***Empregos Gerados***
HABITAÇÃO	**2.672.391**	**208.396**	**936.405**	**115.689**
Apoio à Produção	-	-	-	-
Carta de Crédito – Associativa COHAB	37.604	15.034	60.929	11.219
Carta de Crédito – Associativa Entidades	283.852	12.868	52.040	48.408
Carta de Crédito – Individual	2.047.513	167.641	671.021	33.354
Pró – Moradia	-	-	-	-
Op. Especiais – Carta Créd. Associativa	93.983	7.938	132.752	17.691
Op. Especiais – Carta Créd. Individual	209.439	4.915	16.663	5.017
SANEAMENTO/INFRA-ESTRUTURA	**1.233.694**	**-**	**8.831.356**	**315.120**
FCP / SAN – FGTS	28.182	-	178.423	6.367
PAR	-	-	-	-
Pró – Comunidade	-	-	-	-
Pró – Saneamento	1.205.512	-	8.652.933	308.753
CRI	-	-	-	-
TOTAL	**3.906.085**	**208.396**	**9.767.761**	**430.809**

Fonte: BRASIL, Caixa Econômica Federal, 2004, p. 29

Quando se analisa os recursos alocados no estado de São Paulo (Tabela 3), observa-se uma redução, tanto nos valores investidos quanto no número de unidades financiadas pelas Companhias Habitacionais através do programa Carta de Crédito Associativo. Esses dados confirmam a tendência de direcionamento dos financiamentos com recursos do FGTS para os segmentos de renda média, que receberam, tanto em valores absolutos quanto relativos, um maior volume de empréstimos[63].

[63] Valores relativos, considerando-se o número de unidades financiadas e o valor total dos empréstimos para o programa Carta de Crédito Associativo, destinados às Cohabs e às entidades privadas. Isso ocorre porque o valor unitário dos projetos é maior para o mercado privado do que nos projetos implementados pelas Companhias Habitacionais.

Tabela 3: Estado de São Paulo – Programas com recursos do FGTS – 2003/2004

Programa	*Área*	*Número de Unidades Contratadas*		*Valor do empréstimo (R$)*	
		2003	***2004***	***2003***	***2004***
Carta de Crédito – Associativa Cohab	Habitação	2.986	1.132	7.200.030,12	2.913.730,41
Carta de Crédito Associativa – Entidades	Habitação	5.769	4.527	194.528.932,27	174.377.037,89
Carta de Crédito – Individual	Habitação	37.783	39.961	694.319.324,99	683.350.628,15
Operações Especiais – Carta de Crédito Individual	Habitação	1.195	1.500	54.214.238,40	73.122.385,90
Operações Especiais – Carta de Crédito Associativa	Operações Especiais	1.233	1.000	59.037.964,05	53.626.525,84
Pró-Saneamento	Saneamento	0	5	364.733.933,47	512.444.753,07
FCP/SAN – FGTS	Saneamento	--	0	--	48.471.758,50
TOTAL		*48.966*	*48.125*	*1.374.034.423,30*	*1.548.306.819,76*

Fonte: BRASIL, Ministério das Cidades. Relatório de Gestão – exercício 2003, 2004a, p. 54.
Org.: Silvia Aparecida de Sousa Fernandes

Em maio de 2004, o Ministério das Cidades apresentou um documento intitulado Política Nacional de Habitação[64], com o objetivo de iniciar debates e pensar proposições para a política federal de habitação. Nesse documento, há proposta de criação de um Sistema Nacional de Habitação (SNH) composto por dois subsistemas definidos pela faixa de renda: 1) o subsistema de Habitação de Interesse Social, para população com rendimentos de até cinco salários mínimos, que atuaria com recursos do FGTS, Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); 2) o subsistema de mercado, constituído com recursos da captação da caderneta de poupança, destinados aos segmentos de renda de cinco a dez ou mais que dez salários mínimos.

[64] Este documento foi elaborado a partir da proposta apresentada pelo Instituto Cidadania, em 2000, e serve de referência para as discussões do Conselho das Cidades (Concidades), criado pelo Decreto nº 5031, de 02 de abril de 2004, subordinado ao Ministério das Cidades, atendendo as exigências do Estatuto da Cidade. (BRASIL, Ministério das Cidades, 2004b).

Acreditamos que essa proposta inova, no sentido de buscar a captação de recursos para investimento em habitação social em outras fontes que não o FGTS. Contudo, mesmo que aprovadas e definidas como diretrizes para investimento dos recursos do Fundo, são medidas de difícil implementação, considerada a exigência de retorno (e remuneração) dos recursos do FGTS, praticada desde 1995.

4.3 Perspectivas para a política habitacional no cenário recente: o papel do Conselho Curador do FGTS

A criação do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço em 1989, através da Lei nº. 7839/89[65], foi uma medida de caráter administrativo que resultou em profundas modificações no processo decisório no que tange à alocação dos recursos do FGTS para as políticas de desenvolvimento urbano e para a gestão dos recursos do fundo. Sua criação atendia às reivindicações dos movimentos populares e das associações de classe, que exigiam do Governo Federal transparência e informações sobre o sistema de arrecadação e aplicação dos recursos do FGTS.

[65] As Leis nº 7839/89 de 10 de outubro de 1989, nº 8036/90 de 11 de maio de 1990, e o Decreto nº 99.684/90, de 8 de novembro de 1990, instituíram e definiram as atribuições do Conselho Curador do FGTS. São elas: estabelecer as diretrizes e os programas de alocação de recursos do FGTS em consonância com a política nacional de desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana; acompanhar e avaliar a gestão econômica e financeira dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas; apreciar e aprovar os planos anuais e plurianuais do FGTS; adotar as providências cabíveis para a correção dos atos e fatos do Ministério da Ação Social (hoje Ministério das Cidades) e da Caixa Econômica Federal, que prejudiquem o desempenho e o cumprimento das finalidades no que concerne aos recursos do FGTS; dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares, relativas ao FGTS, nas matérias de sua competência; fixar as normas e valores de remuneração do Agente Operador e dos Agentes Financeiros; fixar critérios para parcelamento de recolhimentos em atraso; divulgar no Diário Oficial, todas as decisões proferidas pelo Conselho, bem como as contas do FGTS e os respectivos pareceres emitidos; aprovar seu Regimento Interno; disciplinar o pagamento de parte das prestações decorrentes de financiamentos no SFH; pronunciar-se sobre as contas do FGTS e encaminhar aos órgãos de Controle Interno. (BRASIL, Decreto 99.684/90, de 8 de novembro de 1990, cap XII, art. 64).

O CCFGTS é a instância máxima de gestão e administração do FGTS e tem por objetivo definir diretrizes gerais para o sistema de arrecadação/utilização dos recursos do FGTS. O Conselho é um colegiado tripartite composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do Governo Federal, atendendo ao disposto no artigo 10 da Constituição Federal de 1988, que determina essa composição quando os interesses de trabalhadores e empregadores se fizerem presentes em colegiados dos órgãos públicos.

> O Conselho Curador do FGTS é formado por oito representantes do Governo Federal, quatro representantes dos trabalhadores e quatro representantes dos empregadores, tendo a seguinte composição: Representantes do Governo: Ministro do Trabalho e Emprego, que exerce a sua presidência; Secretário Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República/SEDU, que exerce a vice-presidência; um representante do Ministério da Fazenda; um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; um representante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; um representante da Caixa Econômica Federal (Agente Operador); um representante do Banco Central do Brasil; e Coordenador-Geral do FGTS, da Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego, que exerce a Secretaria do Conselho. Pelos Trabalhadores: Central Única dos Trabalhadores - CUT; Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT; Central Força Sindical – CFS; Social-Democracia Sindical – SDS. Pelos Empregadores: Confederação Nacional da Indústria – CNI; Confederação Nacional do Comércio - CNC; Confederação Nacional das Instituições Financeiras – CNF; Confederação Nacional dos Transportes - CNT. (BRASIL, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2003)

Definindo as diretrizes gerais da política setorial de habitação, o Conselho Curador deve subordinar os órgãos decisores, desde 2003 o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, definida como agente operador do FGTS, a fim de instituir um processo decisório descentralizado. Como apontado anteriormente, é possível afirmar que, a partir de 1995, a criação de instâncias colegiadas nos estados deu origem ao programa de descentralização dos recursos do FGTS e iniciou o programa de descentralização

das políticas de desenvolvimento urbano, implementado pelo Governo Federal. Com isso, a decisão sobre a alocação dos recursos em cada unidade da federação passou a ser dos órgãos colegiados (ARRETCHE, 2000, p. 78).

Isso porque o Governo Federal teve seu poder relativamente reduzido frente à escassez de recursos e efetivou um repasse das atribuições para outras instâncias de poder. Passou a estimular a descentralização da política habitacional, com a criação de agências estaduais que cumprissem esta função. Os governos estaduais, por outro lado, viam a necessidade de criar instituições que tivessem autonomia na captação e gerenciamento de recursos e programas para esse fim.

Para Almeida (1995, p. 90),

> [...] os processos de redefinição de competências e atribuições na área social são parte de um fenômeno mais amplo de passagem de uma forma extrema de federalismo centralizado, construída sob o regime autoritário, para alguma modalidade de federalismo cooperativo, cujas feições ainda estão se definindo.

As razões para a implantação desse modelo foram a crise fiscal e o processo de democratização que questionava a centralização das políticas e recursos na esfera federal durante o regime autoritário (1964-1984). Contudo, a arrecadação permaneceu centralizada e os municípios aguardando os repasses, através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), como aponta Davidovich (1993).

No âmbito da redefinição de competências começa, a partir de 1982, uma política de incentivos à realização de programas de habitação popular pelos governos estaduais e municipais. Os estados e municípios passaram a ter a função de realizar projetos habitacionais. Apesar disso, enquanto o BNH foi o principal agente da política habitacional no Brasil, cabia aos estados apenas firmar convênios

com o banco, para execução de programas por ele gerenciados. Os recursos e decisões estavam a cargo da instituição federal. As agências estaduais eram como as Cohabs, agentes promotores do Sistema Financeiro da Habitação. O que ocorreu, na definição de Almeida (1995, p.102), foi "[...] um caso exemplar de descentralização espontânea [...]", na medida em que as ações nas instâncias subnacionais só ocorreram devido à ausência de políticas federais específicas ou da desarticulação progressiva da instância federal.

Ao analisar o processo de descentralização das políticas públicas de habitação, Arretche (2000) afirma que os estados de São Paulo e Ceará têm as experiências mais significativas de descentralização das políticas habitacionais e criaram instituições voltadas à elaboração de políticas e execução de projetos estaduais de habitação popular, constituindo, no caso de São Paulo, um sistema estadual de habitação, com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU).

Para Maricato (2001, p. 99) a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano, em 1985, num contexto de redemocratização, e a abertura de debates em torno da atuação do BNH, visando ao redirecionamento das políticas públicas de desenvolvimento urbano e habitação social, acenava para a "[...] superação de 22 anos de trevas [...]". Entretanto não foi o que se verificou com a decisão de extinção do BNH e as sucessivas mudanças de nomes e atribuições do ministério ao longo dos anos 1980-1990.

A partir de 1985, as decisões sobre as políticas habitacionais migraram por vários ministérios. O Ministério do Interior (MI), ao qual o BNH era vinculado, foi substituído pelo Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), em março de 1985, por sua vez transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e

Desenvolvimento Urbano (MHU), em março de 1987, incorporando a Caixa Econômica Federal, antes vinculada ao Ministério da Fazenda. Em setembro de 1988, o MHU foi transformado em Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES), extinto em março de 1989, quando foi criada a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), responsável pela gestão da política habitacional, vinculada novamente ao Ministério do Interior. As atividades do SFH e a Caixa Econômica Federal passam para o Ministério da Fazenda. Em 1990, foi criado o Ministério da Ação Social (MAS), substituído pelo Ministério do Bem-Estar Social (MBES), em 1993 (ARRETCHE, 1994a, p. 9). A partir de 1995, o órgão federal competente para definir as estratégias e diretrizes da Politica Federativa no Brasil possa ser o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), mas as decisões são tomadas em instâncias colegiadas criadas nos estados e responsáveis pela alocação dos recursos nas unidades da Federação (ARRETCHE, 2000, p.78).

Em 2003, a Medida Provisória 103/2002, de 30 de dezembro de 2002, transformada em Lei n. 10.683, de 28/05/2003, criou o Ministério das Cidades e a Secretaria de Habitação, a ele vinculada, que passou a responder pela gestão da aplicação dos recursos do FGTS. Juntamente com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no interior do Conselho Curador do FGTS, o Ministério das Cidades, assumiu o papel de definir diretrizes para as políticas de desenvolvimento urbano no país e tentar gestar uma política habitacional que pudesse contar com outras fontes de financiamento que não o FGTS (BRASIL, Lei 10.683, de 28 de maio de 2003).

Temos, portanto, a partir de 2003, o seguinte desenho institucional na tomada de decisões sobre o financiamento habitacional e de desenvolvimento urbano: o Ministério do Trabalho e Emprego exerce a presidência e abriga a

secretaria executiva do CCFGTS. Esse ministério é responsável pela fiscalização e apuração das contribuições do FGTS. O Ministério das Cidades, responsável pela formulação das políticas nacionais de habitação e desenvolvimento urbano, ocupa a vice-presidência do CCFGTS. Ao CCFGTS, por sua vez, compete, dentre outras funções, estabelecer as diretrizes e os programas de alocação de recursos do FGTS (BRASIL, MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2004).

A migração do poder decisório para diferentes ministérios correspondeu à estratégia utilizada pelo executivo federal para fazer cumprir as orientações do Fundo Monetário Internacional e implementar uma política de descentralização administrativa.

Para Laurell (1997, p. 167), essas estratégias fazem parte do escopo dos governos neoliberais para reduzir a ação estatal no campo do Bem-Estar Social e implantar um modelo de política social neoliberal, "[...] as quatro estratégias concretas da implantação da política social neoliberal são o corte dos gastos sociais, a privatização, a centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza e a descentralização.", em curso no Brasil desde o final dos anos 1980.

Esse processo de ***descentralização espontânea*** consubstancia-se em um processo de ***descentralização dirigida,*** a partir de 1995, com a redefinição de competências entre os níveis de governo. No âmbito das políticas habitacionais, a descentralização por ausência e a transferência de parte das responsabilidades assumidas pelo Governo Federal, desde a década de 1960, aos estados e municípios, ao mesmo tempo em que estimulam os investimentos privados, com a redistribuição de recursos do FGTS para habitação social, são parte das estratégias utilizadas pelo Governo Federal na consolidação dessa política.

Nesse contexto, é possível entender a ausência de políticas e a progressiva redução do financiamento habitacional pelo Governo Federal, a partir da segunda metade dos anos 1980, e o repasse aos governos locais e à iniciativa privada do papel de provimento da mercadoria habitação, mesmo que a origem dos financiamentos seja um fundo público, como é o caso do FGTS. Há, portanto, como foi apontado anteriormente, uma drenagem de recursos para o setor privado sem, contudo, haver a formulação de uma nova política de habitação popular. Em outras palavras, a ***não política habitacional*** no período 1985-1995 fez parte das estratégias do Governo Federal para a implantação da proposta de descentralização das políticas públicas a partir de 1995, ou seja, **não-políticas** e **políticas de descentralização** são parte de um mesmo processo.

Para concluir, podemos dizer que essa experiência de descentralização comprometeu o desempenho das cidades brasileiras, resultado, inclusive, da ausência de autonomia financeira dos municípios[66].

> Os governos municipais sentiram o impacto do corte dos recursos destinados às políticas sociais tradicionalmente (pelo menos a partir de 1930) concentradas na esfera federal e que passaram por um movimento ambíguo a partir de 1988." (MARICATO, 2001, p. 63).

Consideramos que a participação dos segmentos sociais no Conselho Curador representa, o acesso às informações sobre o FGTS e a participação dos trabalhadores na elaboração das diretrizes das políticas habitacionais, que são, em última instância, os maiores interessados nelas. Lembremos que o FGTS constitui um fundo de recursos dos trabalhadores e estes deveriam ser os receptores dos recursos utilizados nos programas habitacionais. Nesse sentido, a reestruturação do

[66] Ver, a respeito: Bittar; Coelho (1994); Daniel (1989, 1994); Rolnik (1994).

gestor dos recursos do FGTS e formulador de grande parte das políticas sociais de habitação no Brasil incorpora traços apresentados nas políticas desenvolvidas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões no período anterior a 1964.

Contudo, a atuação desse Conselho tem se mostrado insuficiente para fornecer total transparência às ações nesse setor. Isso se deve, em parte, por suas atribuições se restringirem à definição das diretrizes da política habitacional enquanto a operacionalização das políticas e aprovação dos projetos permanecerem com o agente operador. Podemos dizer, então, que, apesar de não exercer o mesmo papel centralizador das decisões e recursos exercidos pelo BNH no período 1964-1985, a Caixa Econômica Federal ocupa um destacado papel nas políticas públicas de habitação popular após 1985 e divide com outras instâncias federais, criadas após esta data, o poder decisório, no que se refere à alocação dos recursos destinados à habitação social.

Cardoso (2002, p. 113), ao avaliar as políticas habitacionais após 1995, aponta como entraves à formulação de uma nova política a concepção de que os recursos devem vir majoritariamente do FGTS e a dificuldade de articulação entre as esferas de poder federal, estadual e municipal.

Outra avaliação é feita por Bonduki (1998, p. 319), para quem a política habitacional após 1986 permite repensar a habitação social no Brasil, apesar da redução dos recursos investidos. Os princípios formulados no período do Estado Novo (1930-1937) e consolidados com a política do BNH começam a ser revistos e podem resultar na formulação de uma nova concepção de habitação social.

Nas diretrizes da Política Nacional de Habitação, lançada em 2004 pelo Ministério das Cidades, esses entraves relativos ao sistema de captação de recursos para investimento em habitação popular não são solucionados, pois a origem

predominante dos recursos para subsidiar o mercado popular é ainda o FGTS. Em 2004, não houve disponibilidade de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para operações em habitação e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) ainda não foi criado, embora esteja previsto no Estatuto da Cidade (Lei 10257, de 10 de julho de 2001).

Apresentamos a seguir, um quadro síntese das políticas habitacionais no Brasil, que a nosso ver, auxilia na compreensão diretrizes estabelecidas para essas política ao longo do tempo.

Quadro 1: Diretrizes da política habitacional federal no Brasil – 1889 - 2004

Período	Governo	Instituições	Diretrizes da Política Habitacional	
1889-1930	República Velha	Ausência de um órgão responsável até 1923, quando se dá a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões	a) Intervenções urbanas: legislação urbanística, planos de saneamento básico, controle sanitário; b) Soluções locativas, com intervenções no mercado imobiliário.	
1930-1964	1930-1945 Primeiro Governo Vargas e Estado Novo	1933-1964: Institutos de Aposentadoria e Pensões	a) Oferta de unidades habitacionais para locação ou aquisição, apenas para os associados dos Institutos; b) Soluções locativas, com intervenções no mercado imobiliário, e a Lei do Inquilinato, a partir de 1942.	
	1946-1964 Populismo	1946-1964: Fundação da Casa Popular 1933-1964: Institutos de Aposentadoria e Pensões	a) Primeira agência centralizadora da política habitacional; b) Oferta de unidades habitacionais para locação ou aquisição; c) Concepção de moradia como casa própria e unifamiliar; d) Casa própria como investimento para o trabalhador.	
1964-1986	Governos Militares/Início da Nova República	Sistema Financeiro da Habitação/Banco Nacional da Habitação	a) Centralização do poder decisório e de recursos para o financiamento habitacional, criação do FGTS; b) Descentralização executiva: Cohabs e Inocoops como agentes operadores e financeiros do SFH; d)Atrelamento da política habitacional à política urbana, com o financiamento de unidades habitacionais para aquisição, projetos de desenvolvimento e obras urbanísticas; d) Concepção de moradia como casa própria e unifamiliar; e) Casa própria como investimento para o trabalhador.	
1987-2004	Nova República	Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço: órgão gestor dos recursos do FGTS Caixa Econômica Federal: agente operador do FGTS	1987-1992	a) Crise no financiamento, logo após o encerramento do BNH; b) Expansão da oferta de unidades habitacionais para aquisição, no final dos anos 1980; c) Concepção de moradia como casa própria e unifamiliar.
			1993-1995	a) Rombo no FGTS; b) Ausência de financiamentos habitacionais; c) Impedimento das Cohabs na obtenção de recursos do FGTS.
			1996-2004	a) Descentralização do poder decisório, com a representação de vários segmentos sociais no CCFGTS; b) Concessão do financiamento diretamente ao mutuário, através de carta de crédito habitacional; c) Financiamento para aquisição de imóveis novos e usados; d) Oferta de imóveis para locação, pelo PAR, a partir de 2001; e) Oferta de financiamentos para projetos das Cohabs e empresas construtoras privadas, através do programa Carta de Crédito Associativo

Fonte: elaborado pelo autor.

Podemos concluir que, a despeito das tentativas de elaboração de novos caminhos a serem trilhados pela política setorial de habitação do Governo Federal, os avanços foram pequenos. Restringiram-se à comercialização das unidades habitacionais produzidas e não modificaram a destinação final dos recursos, historicamente destinados à classe média, ou seja, aos segmentos de mercado capazes de pagamento das taxas de juros e que apresentam maior capacidade de endividamento e, por isso, julgam, dão maiores garantias de retorno dos valores investidos.

Por outro lado, após 1986, a redução dos recursos federais investidos exigiu uma revisão dos governos locais e estaduais no sentido da elaboração de uma nova conduta na formulação e implementação das políticas nesses níveis de governo, estimulados ou não por decisões tomadas pelo Governo Federal, como foi destacado ao longo desta seção. É nesse contexto que podemos entender a prioridade dada aos programas de regularização fundiária implementados com todo o vigor desde o início da década de 1990, e mais recentemente, Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que visa à locação de imóveis com a recuperação de áreas degradadas nos grandes centros urbanos ou a construção de novas unidades. Esperamos que, passados quase vinte anos da extinção do BNH, possamos, de fato, trilhar novos caminhos na produção da habitação social no Brasil, deixando de lado a "política de reinvenção da roda", como apresentada por Schweizer e Pizza Júnior (1997, p.17). Para esses autores, as políticas habitacionais no Brasil apresentam a característica de, a cada 20 anos, traçar novos programas e diretrizes como se fossem soluções inovadoras, mas que resgatam apenas o que foi rejeitado por governos anteriores.



5 Os agentes promotores das políticas habitacionais no Brasil: o papel das Companhias Habitacionais

> Como evitar que “corporativismos territoriais” venham a erodir a solidariedade e a perspectiva de interesses comuns, na esteira de uma competição de entidades territoriais ensimesmadas? A *territorialidade* do poder explícito é um componente fundamental da natureza deste, e não um “dado” empírico sem maior relevância. (SOUZA, 2002, p. 427. grifos do autor).

Para avaliarmos como se dá a territorialização das políticas públicas de habitação popular no estado de São Paulo, tomamos como referência, para análise, as incorporações realizadas pelas Companhias Habitacionais que atuam no interior do estado. Essas companhias foram criadas a partir da segunda metade da década de 1960, atreladas a uma ou mais prefeituras municipais; por isso, têm sede em diferentes municípios do interior do estado e recebem a denominação da localidade em que estão sediadas.

Listamos aqui as Companhias Habitacionais existentes no estado de São Paulo e suas respectivas leis de criação:

a) Companhia de Habitação Popular Bandeirante (Cohab BD), para ser instituída, precisou da aprovação em Leis Municipais das prefeituras que participam como acionistas, como segue: Pedreira[67], Lei nº 563, de 20 de setembro de 1967; Araras, Lei nº 737, de 25 de setembro de 1967; Valinhos, Lei nº 505, de 26 de setembro de 1967; Amparo, Lei nº 586, de 29 de setembro de 1967; Piracicaba, Lei nº 1523, de 29 de setembro de 1967; Limeira, Lei nº 1011, de 05 de outubro

[67] Todos os municípios a que nos referirmos nessa seção, foram grafados conforme indicado no Sistema de Informações dos Municípios Paulistas. (SÃO PAULO, FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS, 2005)

de 1967; Sorocaba, Lei nº 1476, de 05 de outubro de 1967; São João da Boa Vista, Lei nº 2653, de 10 de outubro de 1967; Jaguariúna, Lei nº 277, de 11 de outubro de 1967; Pirassununga, Lei nº 848, de 11 de outubro de 1967; Leme, Lei nº 600, de 12 de outubro de 1967; Mogi Guaçu, Lei nº 528, de 12 de outubro de 1967; Vinhedo, Lei nº 496, de 12 de outubro de 1967; Iracemápolis, Lei nº 189, de de 12 de outubro de 1967.

b) Companhia de Habitação Popular de Bauru (Cohab BU), aprovada pelo município de Bauru, Lei Municipal nº 1222, de 01 de abril de 1966.

c) Companhia de Habitação Popular de Campinas (Cohab CP), aprovada pelo município Campinas, Lei Municipal nº 3213 de 17 de fevereiro de 1965.

d) Companhia Regional de Habitação de Interesse Social (Cohab CRHIS), com aprovação do município de Araçatuba, Lei Municipal nº 2169, de 10 de dezembro de 1979.

e) Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto (Cohab RP), criada pela Lei Municipal de Ribeirão Preto, Lei nº 2302, de 20 de novembro de 1969.

f) Companhia de Habitação da Baixada Santista (Cohab ST), aprovada pelos municípios de Guarujá, Decreto Municipal nº 876, de 31 de dezembro de 1964; Cubatão, Decreto Municipal nº 444, de 30 de dezembro de 1965; Santos, Decreto Municipal nº 2922, de 30 de dezembro de 1965, São Vicente, Decreto Municipal nº 1173, de 30 de dezembro de 1965.

g) Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab SP), com a aprovação do município de São Paulo, Lei nº 6738, de 16 de novembro de 1965. (GAP, 1985)

Fazem parte de nossa análise as cinco primeiras companhias citadas. Destacamos as Cohabs Bandeirante e CRHIS, com sede em Campinas e Araçatuba, respectivamente, que não recebem em sua razão social o nome do município sede. As demais, Bauru, Campinas e Ribeirão Preto, recebem a denominação do município sede, que é também o acionista majoritário dessas empresas. Nesta seção, procederemos à descrição e análise de cada uma delas, apontando inicialmente suas características particulares para, depois, identificarmos as similitudes e diferenças que trazem entre si.

As Companhias Habitacionais, criadas a partir de 1966, para cumprirem o papel de agentes promotores do Banco Nacional de Habitação, têm suas atribuições cada vez mais reduzidas a partir da extinção do banco, em 1986, e passam, então, a cumprir novos papéis no Sistema Financeiro da Habitação. Cabia às Cohabs, na organização do BNH, o papel de interlocutores entre o agente financiador (o banco), o poder público municipal e o mutuário final, com a organização dos projetos e solicitação dos recursos junto ao banco.

Cabe ressaltar que, no período 1964-1986, as políticas habitacionais federais no Brasil caracterizavam-se por um modelo de gestão fortemente centralizado. O Governo Federal é que estabelecia as prioridades alocativas por meio das linhas de financiamento disponibilizadas em cada momento. Para conseguir acesso aos financiamentos, as Cohabs elaboravam projetos destinados a cada programa, sem contar com a certeza de aprovação dos mesmos. Como aponta Sachs (1999, p. 214), as relações entre o BNH e as Cohabs não obedeciam a regras claras e transparentes na divisão dos recursos entre estados e municípios, pautadas em princípios de redistribuição de renda para regiões mais pobres ou, podemos acrescentar, pautadas no déficit habitacional de municípios ou regiões. Antes,

pautavam-se em critérios arbitrários, em que era considerado o poder de negociação das instâncias envolvidas no processo decisório: o poder público municipal ou estadual, a burocracia do BNH e o Governo Federal.

Arretche (2000, p. 80-82), ao analisar as políticas de desenvolvimento urbano no período militar, refere-se ao papel das Cohabs, enquanto agentes do sistema BNH/SFH, como entidades que possuíam independência administrativa, mas que estavam duplamente vinculadas aos municípios e estados de origem e ao Governo Federal.

> [...] a criação destas companhias de âmbito local foi resultado de *uma política deliberada do Governo Federal*, política esta que dotou os níveis subnacionais de governo de capacidades técnicas, administrativas e de recursos humanos para a gestão de programas habitacionais. Muito embora as agências locais de implementação dos programas habitacionais estivessem subordinadas a um nível de governo formalmente independente da União, na prática, a dependência fiscal e política dos estados e dos municípios mais importantes operava como um mecanismo que garantia o alinhamento das ações habitacionais executadas no plano local às políticas formuladas no plano federal. (ARRETCHE, 2000, p. 82, grifo autor)

Contudo, apesar de dependerem dos recursos disponibilizados pelas políticas federais de habitação, as Cohabs possuíam certo grau de autonomia no interior do sistema SFH/BNH, pois competiam a elas decisões importantes na implementação dos programas habitacionais: a licitação para execução das obras e, portanto, a definição da empresa construtora que atuaria no projeto, exigência para a quase totalidade dos programas veiculados pelo BNH; a seleção dos mutuários (ou beneficiários dos programas) a partir da realização de um cadastro levando em consideração as exigências para cada programa; a administração financeira dos empréstimos adquiridos, ou seja, a cobrança do mutuário e o repasse das

amortizações do financiamento ao FGTS. Contavam, ainda, com autonomia administrativa, definindo seu corpo de funcionários e sua estrutura organizacional, vinculadas muito mais às administrações locais que ao Governo Federal. Consideramos de fundamental importância ressaltar essas características, pois, isso permitirá a distinção da atuação dessas companhias, ou seja, a autonomia, mesmo que relativa, de cada empresa resultará em distintas territorializações das mesmas.

Com o fim do BNH, as atribuições das Cohabs passam a ser diferentes a cada novo programa habitacional lançado pelo Governo Federal. No período 1987-1990, essas companhias participavam apenas com o apoio técnico-operacional no processo de seleção dos candidatos ao financiamento nos projetos realizados pelo programa Prohap-Privado. Já com o plano PAIH, no período 1990-1992, esses agentes vêem sua produção e suas atribuições recuperadas, com significativo volume de recursos e projetos aprovados.

A partir de 1993, as Companhias são impedidas de participar do processo de obtenção de financiamento junto ao sistema FGTS/CAIXA, num momento em que todo o sistema passa por uma reestruturação. Nos programas lançados no ano de 1995, as atribuições de agente financeiro e operacional passam a ser de competência da Caixa Econômica Federal e as relações entre mutuário e agente financeiro são diretas, excluindo as Cohabs do processo de implementação das políticas habitacionais federais.

Diante desse quadro, as Companhias de Habitação passam a depender diretamente das administrações locais dos municípios onde estão sediadas e, apenas em 1997, com o lançamento do programa Carta de Crédito Associativo, é que se estabelecem novas relações entre o agente financeiro dos programas do SFH, a CAIXA, e as Cohabs. Nesse novo momento, a principal

atribuição das companhias passa a ser a comercialização das unidades habitacionais desse programa e a articulação com as empresas construtoras, que nesse caso são os agentes operadores. Assim, com o programa Carta de Crédito Associativo, as Cohabs voltam a cumprir os papéis desempenhados na segunda metade dos anos 1980 e passam a disponibilizar sua "carteira de clientes" às empresas construtoras e à Caixa Econômica Federal. Esse mesmo formato permitiu que algumas Cohabs estabelecessem parcerias com empresas construtoras privadas para o desenvolvimento de outros projetos que não contavam com o financiamento público.

A análise dos dados que apresentamos nesta seção leva em consideração esse quadro institucional, porque, como agentes operadores do sistema BNH/CAIXA, o ponto de partida para a análise de sua produção está nas políticas federais de habitação em vigência em cada momento. Para que possamos, proceder a uma análise comparativa entre os agentes, organizamos a produção de cada uma das companhias estudadas em Tabelas, Gráficos e Mapas, apresentadas nesta seção. Para os períodos em que o BNH era o agente financeiro, utilizamos a periodização sugerida por Azevedo e Andrade (1982) e, no período subseqüente, os programas vigentes foram o referencial. Assim, estabelecemos a periodização apresentada no quadro 2, que será referência para a análise.

Quadro 2 – Períodos de atuação do BNH e das Cohabs

Período	Características
1964-1969	Instituição e primeiras ações do BNH e das Cohabs. De modo geral, não houve uma produção significativa de unidades habitacionais nessa fase; o que se destaca é a regulamentação das ações do Banco.
1970-1974	Início da atuação das Companhias de Habitação, com a construção de conjuntos habitacionais que utilizavam a mão-de-obra mercantil e investimentos em obras de saneamento básico e desenvolvimento urbano.
1975-1980	Consolidação das políticas de desenvolvimento urbano, voltadas mais diretamente às obras de saneamento e infra-estrutura urbana. Há inversões significativas de recursos nos itens desenvolvimento urbano e operações complementares especiais, em detrimento do item habitação, que sofre drástica redução dos recursos no conjunto dos investimentos do BNH.
1981-1986	Fase marcada pelos programas alternativos, que contavam com mão-de-obra não mercantil, nos projetos de mutirão e autoconstrução[68], visando à redução do custo final das unidades habitacionais. É o período de colapso financeiro do BNH, que resultou em sua extinção, no ano de 1986.
1987-1995	Momento em que há, alternadamente, crise e revigoramento das políticas de habitação popular. Os dois primeiros anos (1987 e 1988) têm ações pouco expressivas, em decorrência do fechamento do BNH e estruturação da CAIXA, para o cumprimento das novas atribuições. De 1989 a 1992, há uma retomada dos investimentos em habitação popular, com a implementação do programa PAIH. De 1993 a 1995 há, novamente, o fechamento e a reestruturação do Sistema Financeiro de Habitação. As Cohabs firmam as primeiras parcerias com a iniciativa privada, na implementação de projetos.
1996-2004	Reabilitação das Cohabs junto ao Sistema Financeiro de Habitação, com o lançamento do programa Carta de Crédito Associativo. As Cohabs mantêm as parcerias com a iniciativa privada, atuando no mercado imobiliário privado.

Fonte: Autoria própria

Apresentamos, a seguir, um breve histórico e a análise da produção de cada empresa estudada, tentando apontar para a sua territorialidade específica.

[68] Esses processos construtivos são criticados por vários autores por se constituirem em sobretrabalho, consumindo os horários destinados ao descanso do trabalhador. Mesmo assim, é o meio de acesso à casa própria mais difundido no Brasil, devido aos altos custos da produção habitacional realizada pelos incorporadores. Sobre essa forma de produção de moradias, ver: Bonduki (1992), Gohn (1991), Jacobi (1986); Rodrigues (1988), Sachs (1999).

5.1 A Companhia de Habitação Popular Bandeirante – Cohab BD

Fundada em 16 de outubro de 1967, a Companhia de Habitação Popular Bandeirante (Cohab BD)[69] possui entre seus acionistas 14 municípios[70], ou seja, é uma das companhias estudadas que não têm seu capital social vinculado a uma única administração municipal. Com isso, não há mudanças freqüentes nos cargos administrativos da empresa. A diretoria executiva e presidência mantêm-se por longos períodos (NEGRINE, 2003).

Podemos observar, na Tabela 4[71], que o município com maior número de unidades habitacionais é Araraquara, com 10,62% da produção total da Cohab Bandeirante. Ainda que Mogi Guaçu apresente o maior número de conjuntos implementados (15), o número de unidades representa 7,98% do universo. A análise dessa Tabela permite ainda apontar que dentre os municípios acionistas os que receberam maior número de incorporações foram Mogi Guaçu, 7,98%, Piracicaba, 7,66% das unidades em 7 conjuntos habitacionais, Limeira, 5 conjuntos e 7,30% das unidades e Valinhos, com 6,44% do total de unidades e 9 projetos executados. Os demais municípios acionistas, embora todos tenham produção habitacional promovida por essa Companhia, tiveram pequeno número de unidades e projetos implementados, com percentuais inferiores a 4%. Esse dado revela que, além de atender aos municípios acionistas, sua produção é distribuída de forma pulverizada entre outros 31 municípios do estado, em que a produção total é pequena.

---

[69] Neste trabalho utilizaremos a denominação Cohab Bandeirante quando nos referirmos a essa empresa.
[70] São eles: Amparo, Araras, Iracemápolis, Jaguariúna, Leme, Limeira, Mogi Guaçu, Pedreira, Piracicaba, Pirassununga, São João da Boa Vista, Sorocaba, Valinhos e Vinhedo.
[71] As Tabelas apresentadas nessa seção tiveram como fonte de informações a pesquisa de campo realizada em, 2003 e 2004 nas Cohabs e foram elaboradas pelo autor.

Tabela 4: Cohab Bandeirante – Produção por município – 2003

Nº	MUNICÍPIO	NÚMERO DE CONJUNTOS	% CONJUNTOS	TOTAL UNIDADES	% UNIDADES
01	Águas da Prata	01	0,67	40	0,13
02	Amparo	05	3,33	650	2,02
03	Araraquara	11	7,31	3.434	10,63
04	Araras	04	2,66	887	2,76
05	Bragança Paulista	04	2,66	552	1,71
06	Charqueada	01	0,67	69	0,22
07	Cordeirópolis	01	0,66	112	0,35
08	Cosmópolis	02	1,33	465	1,44
09	Descalvado	02	1,33	269	0,84
10	Espírito Santo do Pinhal	01	0,67	349	1,08
11	Estiva	01	0,67	61	0,19
12	Guaratinguetá	01	0,67	277	0,86
13	Indaiatuba	01	0,67	657	2,04
14	Iracemápolis	03	2,00	441	1,37
15	Itatiba	05	3,33	722	2,24
16	Itobi	01	0,67	107	0,34
17	Jaguariúna	03	2,00	367	1,14
18	Jaú	01	0,67	436	1,35
19	Laranjal Paulista	02	1,33	155	0,48
20	Leme	04	2,66	764	2,37
21	Limeira	05	3,33	2.363	7,30
22	Louveira	02	1,33	71	0,21
23	Mogi das Cruzes	01	0,67	344	1,06
24	Mogi Guaçu	15	10,02	2.581	7,98
25	Moji Mirim	03	2,00	214	0,66
26	Nova Odessa	05	3,33	816	2,52
27	Paulínia	08	5,36	1.798	5,56
28	Pedreira	06	4,00	654	2,02
29	Pindamonhangaba	01	0,67	914	2,82
30	Piracicaba	07	4,66	2.478	7,66
31	Pirassununga	03	2,00	747	2,31
32	Porto Ferreira	02	1,33	369	1,14
33	Rio Claro	02	1,33	330	1,02
34	Rio das Pedras	02	1,33	183	0,56
35	Salto	01	0,67	446	1,37
36	Santa Rita do Passa Quatro	05	3,33	607	1,87
37	São João da Boa Vista	07	4,66	1.194	3,69
38	São Carlos	02	1,33	277	0,85
39	São Pedro	03	2,00	411	1,27
40	São Roque	01	0,67	131	0,40
41	Sorocaba	03	2,00	1.281	3,96
42	Sumaré	01	0,67	948	2,93
43	Valinhos	09	6,01	2082	6,44
44	Vinhedo	01	0,67	156	0,48
45	Vargem Grande do Sul	01	0,67	119	0,36
	TOTAL	150	100,00	32.328	100,00

Fonte: Pesquisa de campo

Embora pulverizada quanto ao número de projetos realizados e unidades produzidas em cada município, quando a análise se refere à territorialização da atuação dessa companhia é possível apontar que a produção se realiza em torno do município sede (Campinas), embora esse município não apresente nenhuma unidade produzida por esse agente, conforme pode ser observado nos Mapas 2 e 3. Isso porque a Cohab Campinas, é a principal responsável pela produção de unidades nesse município e a data de criação é anterior a da Cohab Bandeirante[72]. O Mapa 2 refere-se ao Mapa Base que servirá como referência para a análise dos Mapas 3 a 7, apresentados nessa seção. Os municípios do estado de São Paulo foram numerados em ordem alfabética, de acordo com a produção das cinco companhias habitacionais analisadas e receberam a mesma numeração em todos os Mapas, com o objetivo de auxiliar a análise e a comparação entre eles. Já o Mapa 3 refere-se à produção da Cohab Bandeirante, organizada por total de unidades entregues em cada município atendido por essa empresa.

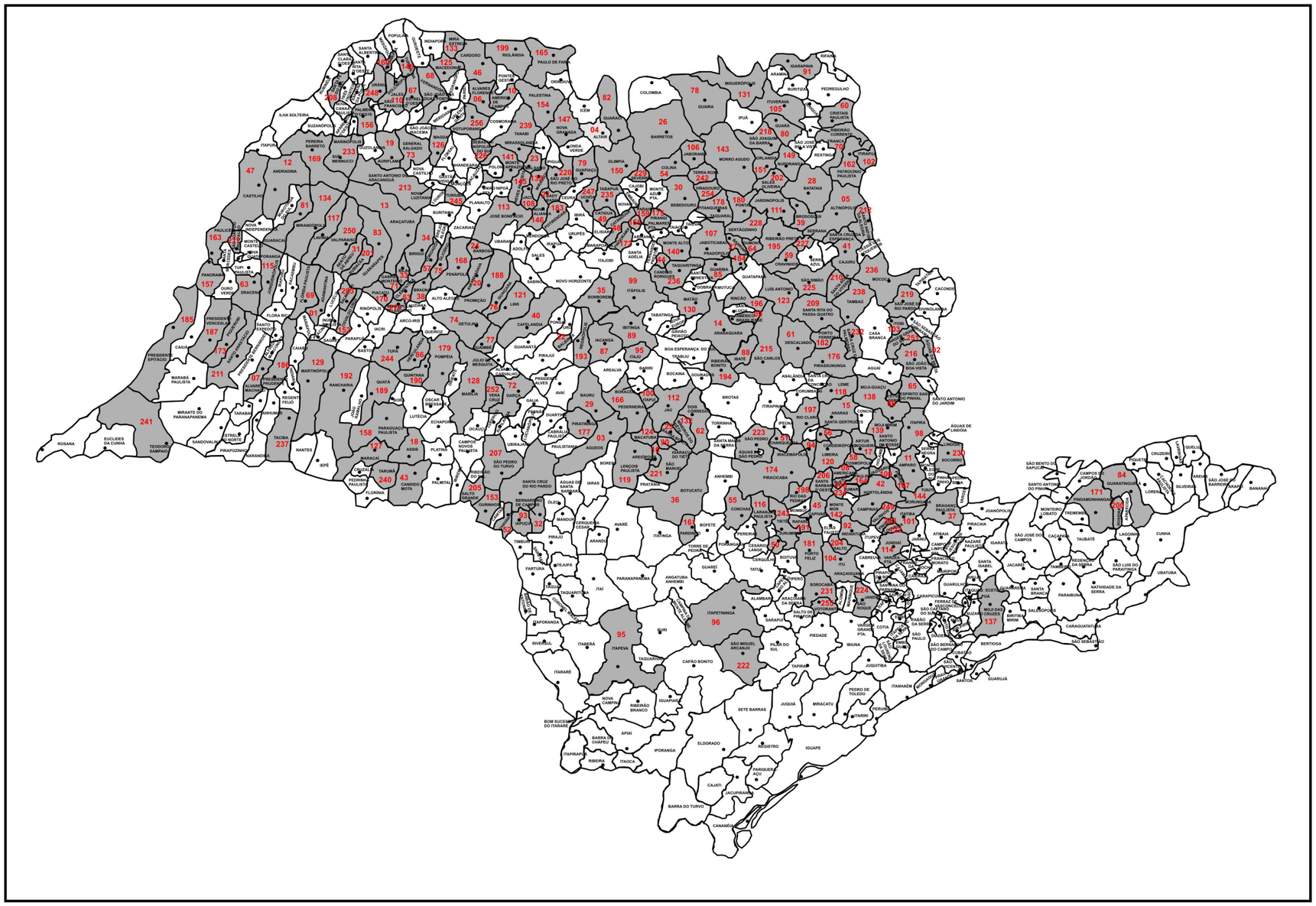
A análise do Mapa 3 revela ainda que, ao se distanciar do município sede, a produção mais significativa da Cohab Bandeirante volta-se a Araraquara, que, muito embora não seja município acionista, pode ser considerada uma cidade de porte médio[73] e que, talvez por isso, apresente maior demanda por habitações.

---

[72] Nas entrevistas fomos informados que a atual presidente da Cohab Bandeirante, participou também da fundação da Cohab Campinas e divergências na condução das atividades da empresa teriam motivado a criação de uma nova companhia, sediada em município próximo e que contasse com a participação de um maior número de municípios na composição do capital da empresa. (GARCIA; TONON; MELCHERT, 2003).

[73] Sposito (2001) aponta que um dos parâmetros mais utilizados para designação de "cidades médias" é o demográfico, embora os números absolutos considerados na classificação tenham mudado no decorrer do tempo. Para essa autora uma melhor aproximação do conceito de "cidades médias" pode se dar ao se considerar os papéis urbanos por ela desempenhados e as relações que estabelece, com cidades de maior e menor porte, e os espaços rurais a que estão ligadas mais diretamente. "[...] não é possível reconhecer o papel intermediário que uma cidade média desempenha, sem avaliar as relações que ela estabelece com cidades de porte maior e menor, e entre si e os espaços rurais com os quais mantém uma vida de relações." (SPOSITO, 2001, p. 628)

MAPA 2
MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO



LEGENDA

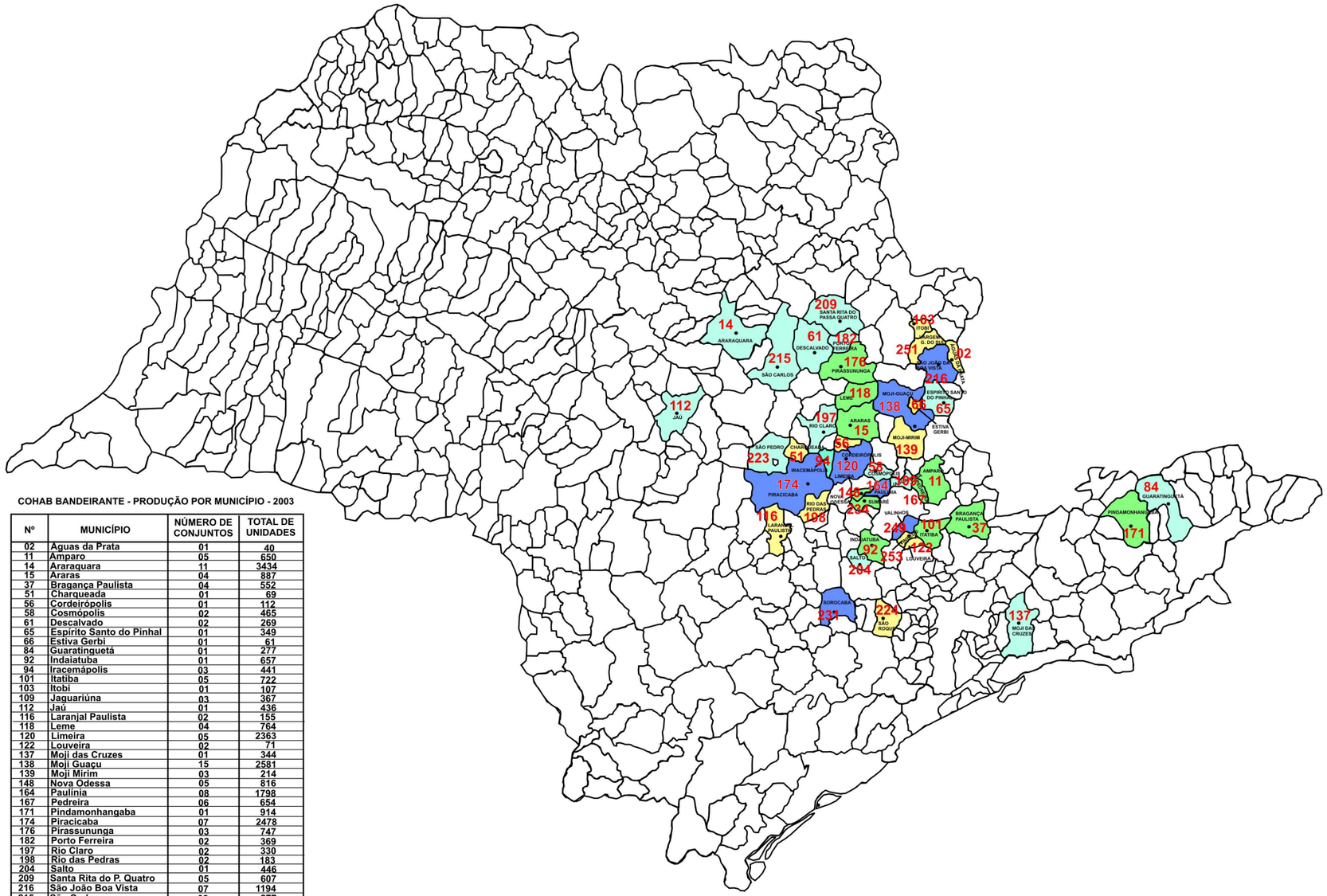
Municípios atendidos pelas COHABs estudadas

LOCALIZAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO NO BRASIL



Escala: ESCALA GRÁFICA APROXIMADA -20 0 20 40 60 80 100 km	
Autor: SILVIA APARECIDA DE SOUSA FERNANDES	**Orientadora:** MARIA TERESA MICELI KERBAUY
Fonte: Mapa IBGE - Divisões municipais do Estado de São Paulo	**Edição Gráfica:** Flora H. Sato
	Mapa: 2 — **Página:**
Apoio Financeiro: CAPES	**Instituição:** unesp

MAPA 3
COHAB BANDEIRANTE - PRODUÇÃO POR MUNICÍPIO 2003



COHAB BANDEIRANTE - PRODUÇÃO POR MUNICÍPIO - 2003

Nº	MUNICÍPIO	NÚMERO DE CONJUNTOS	TOTAL DE UNIDADES
02	Aguas da Prata	01	40
11	Amparo	05	650
14	Araraquara	11	3434
15	Araras	04	887
37	Bragança Paulista	04	552
51	Charqueada	01	69
56	Cordeirópolis	01	112
58	Cosmópolis	02	465
61	Descalvado	02	269
65	Espirito Santo do Pinhal	01	349
66	Estiva Gerbi	01	61
84	Guaratinguetá	01	277
92	Indaiatuba	01	657
94	Iracemápolis	03	441
101	Itatiba	05	722
103	Itobi	01	107
109	Jaguariúna	03	367
112	Jaú	01	436
116	Laranjal Paulista	02	155
118	Leme	04	764
120	Limeira	05	2363
122	Louveira	02	71
137	Moji das Cruzes	01	344
138	Moji Guaçu	15	2581
139	Moji Mirim	03	214
148	Nova Odessa	05	816
164	Paulinia	08	1798
167	Pedreira	06	654
171	Pindamonhangaba	01	914
174	Piracicaba	07	2478
176	Pirassununga	03	747
182	Porto Ferreira	02	369
197	Rio Claro	02	330
198	Rio das Pedras	02	183
204	Salto	01	446
209	Santa Rita do P. Quatro	05	607
216	São João Boa Vista	07	1194
215	São Carlos	02	277
223	São Pedro	03	411
224	São Roque	01	131
231	Sorocaba	03	1281
234	Sumaré	01	948
249	Valinhos	09	2082
253	Vinhedo	01	156
251	Vargem Grande do Sul	01	119
	TOTAL	150	32328

LEGENDA

NÚMERO DE UNIDADES

- Até - 250
- 251 a 500
- 501 a 1000
- Mais de 1000

LOCALIZAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO NO BRASIL



Escala: ESCALA GRÁFICA APROXIMADA

-20 0 20 40 60 80 100 km

Autor: SILVIA APARECIDA DE SOUSA FERNANDES	Orientadora: MARIA TERESA MICELI KERBAUY
Fonte: - MAPA BASE EST. SÃO PAULO - IBGE - COHAB BANDEIRANTE	Edição Gráfica: Flora H. Sato
	Mapa: 3 — Página:
Apoio Financeiro: CAPES	Instituição: unesp

Percebemos, na Tabela 5, que a produção desse agente foi mais significativa nos anos de 1980 a 1983, com 31,76% da produção total de unidades. Esse é o período em que os chamados “programas alternativos” do BNH foram responsáveis pela maior produção do órgão e tinham como lema o barateamento do custo da unidade habitacional, com a utilização de processos construtivos alternativos (mutirão e autoconstrução). Nesse período, estão presentes os conjuntos habitacionais com maior número de unidades (acima de 900 casas) implementados por essa empresa, promovidos com a participação de empresas construtoras.

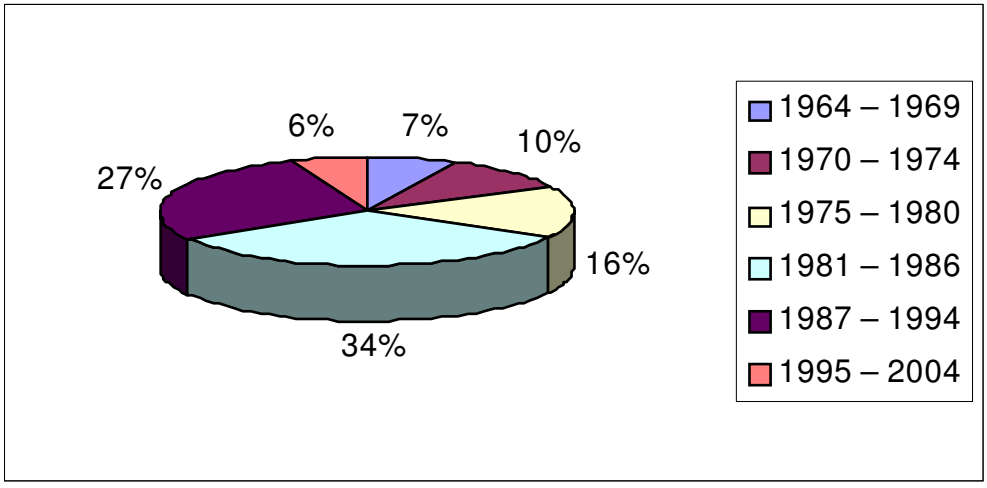
Tabela 5: Cohab Bandeirante - Produção por ano de atuação - 2003

ANO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	NÚMERO DE CONJUNTOS	% CONJUNTOS	TOTAL UNIDADES	% UNIDADES
1968	01	01	0,67	276	0,86
1969	07	08	5,33	1.982	6,14
1970	05	05	3,33	1.329	4,12
1971	06	06	4,00	910	2,82
1972	03	03	2,01	371	1,15
1973	03	03	2,01	634	1,97
1974	01	01	0,67	29	0,09
1975	06	06	4,00	727	2,25
1976	05	05	3,33	542	1,68
1977	10	10	6,66	1.614	5,00
1978	01	01	0,67	219	0,68
1979	05	05	3,33	763	2,37
1980	06	06	4,00	1.292	4,00
1981	09	10	6,66	3408	10,55
1982	07	08	5,33	4130	12,77
1983	03	03	2,01	1.438	4,44
1984	01	01	0,67	629	1,94
1985	01	01	0,67	96	0,29
1986	04	04	2,66	1187	3,67
1987	03	03	2,01	351	1,08
1988	04	04	2,66	707	2,18
1989	10	14	9,33	2.927	9,05
1991	06	07	4,66	1.699	5,25
1992	08	08	5,33	2.248	6,95
1993	04	04	2,66	885	2,73
1997	02	03	2,01	816	2,52
1998	02	05	3,33	174	0,53
1999	04	09	6,00	631	1,95
2000	04	06	4,00	314	0,97
TOTAL	131	150	100,00	32.328	100,00

Fonte: Pesquisa de campo.

Considerando a periodização apresentada no início desta seção, identificamos, na primeira metade da década de 1980, a produção mais expressiva da Cohab Bandeirante, com 34% do total de unidades produzidas. Seguida pelo período subseqüente (1987-1993), que corresponde ao segundo maior período de produção de unidades habitacionais dessa companhia, com 27%. O Gráfico 1 nos dá uma dimensão mais adequada da produção da Cohab Bandeirante por período de atuação. Em termos nacionais, esse momento corresponde à fase de produção do Prohap-privado, que excluía a participação das Cohabs e do plano PAIH, responsável pela implementação de número de significativo de unidades em todo o país.

Gráfico 1: Cohab Bandeirante – Produção por período de atuação, segundo o número de unidades – 1967-2003.



Fonte: Pesquisa de campo

Comparando os dados da Tabela 4 com a Tabela 5, para esse mesmo período, é possível afirmar que há uma profícua produção de conjuntos habitacionais em grande número de municípios, processo que Azevedo e Andrade

(1982) chamam de “atomização da produção” e que Melo (1991) considera como um grande indicador do caráter clientelista das políticas de habitação popular. Esta é, aliás, a característica principal desse agente promotor.

5.2 A Companhia de Habitação Popular de Bauru – Cohab Bauru

A Companhia de Habitação Popular de Bauru foi criada em 1966, com o objetivo de exercer suas atividades na região Centro-Oeste do estado de São Paulo, compreendendo desde a cidade sede, Bauru, até os limites territoriais do estado a Oeste e ao Sul[74]. A Prefeitura Municipal de Bauru é acionista majoritária da empresa, detendo 75,6% das ações e os 24,4% restantes estão distribuídos entre as prefeituras municipais de Santa Cruz do Rio Pardo, Piratininga, Marília, Dracena e acionistas particulares. Isso confere à prefeitura do município de Bauru o direito de definir, em assembléia, o diretor da Cohab, sem que os votos dos demais sócios interfiram em sua decisão. Dessa forma, o cargo de diretor da Cohab é ocupado por pessoas nomeadas pelo prefeito municipal de Bauru, tal qual ocorre com as Cohabs Ribeirão Preto e Campinas, mudando juntamente com as administrações municipais.

Como a atuação das Cohabs vincula-se diretamente à disponibilidade de recursos federais para o financiamento habitacional, a diferença no capital da empresa pode não ser decisiva na definição das políticas e projetos a serem implantados, pois, em última instância, a atuação das Cohabs está subordinada à

[74] O Plano Nacional de Habitação estabelecia como área de atuação da Cohab Bauru “toda a região Centro-Oeste do estado de São Paulo, compreendendo a Zona Noroeste até a cidade de Andradina; Zona Alta Paulista até a cidade de Panorama; Zona Alta Sorocabana até à cidade de Presidente Epitácio; Zona Baixa Sorocabana até a cidade de Itapeva, perfazendo um total de 120 municípios paulistas.” (BRASIL, 1973, p.186). Nesse documento a criação da empresa é atribuída ao Prefeito Municipal de Bauru, sr. Nuno de Assis.

possibilidade de obtenção de recursos junto ao FGTS e às diretrizes definidas pelo Governo Federal para as políticas de habitação. Por outro lado, essa diferença pode incidir no direcionamento e atendimento dos projetos, priorizando alguns municípios em detrimento de outros. É possível apontar que há uma articulação entre os interesses locais e a participação como acionistas da empresa. Além disso, as nuances diferenciadoras da produção das Cohabs devem ser atribuídas às políticas desenvolvidas por suas administrações, a quem cabem a elaboração e o envio de projetos de solicitação de recursos ao Sistema Financeiro de Habitação.

A Tabela 6 corrobora essa afirmação. O município de Bauru concentra 26,75% do total de unidades produzidas por essa Cohab, com 34 conjuntos habitacionais e 17.154 unidades, seguido por Marília, 8,81%, com 9 projetos executados, que totalizam 5.656 unidades. Os demais municípios acionistas têm pequena participação percentual no total de unidades produzidas. Dracena possui apenas 1 conjunto habitacional, com 134 unidades, o que representa 0,21%, Piratininga, 0,79% do total, com 5 conjuntos e 513 unidades, e Santa Cruz do Rio Pardo responde por 0,63% do total de unidades produzidas, com 2 conjuntos habitacionais e 406 unidades.

Tabela 6: Cohab Bauru – Produção por Município – 2003[75]

Nº	MUNICÍPIO	NÚMERO DE CONJUNTOS	% CONJUNTOS	TOTAL UNIDADES	% UNIDADES
01	Agudos	3	1,5	1.299	2,03
02	Altinópolis	1	0,5	245	0,39
03	Álvares Florense	1	0,5	66	0,11
04	Américo Brasiliense	4	2,0	707	1,11
05	Américo de Campos	1	0,5	58	0,10
06	Araçatuba	1	0,5	645	1,01
07	Areiópolis	2	1,0	521	0,82
08	Assis	3	1,5	1.424	2,22
09	Avanhandava	1	0,5	220	0,35
10	Balbinos	1	0,5	36	0,06
11	Barra Bonita	3	1,5	994	1,55
12	Barretos	3	1,5	1.822	2,85
13	Bauru	34	17,0	17.154	26,75
14	Bebedouro	5	2,5	1.928	3,01
15	Bernardino de Campos	3	1,5	503	0,79
16	Birigui	3	1,5	370	0,58
17	Borborema	2	1,0	347	0,55
18	Botucatu	3	1,5	2.236	3,49
19	Cândido Mota (Frutal do Campo – distrito)	1	0,5	157	0,25
20	Catiguá	1	0,5	150	0,24
21	Chavantes	1	0,5	247	0,39
22	Colina	1	0,5	295	0,46
23	Conchas	3	1,5	290	0,46
24	Dois Córregos	1	0,5	160	0,25
25	Dracena	1	0,5	134	0,21
26	Garça	2	1,0	194	0,31
27	Guaiçara	1	0,5	135	0,22
28	Guaimbê	1	0,5	120	0,19
29	Guaíra	2	1,0	848	1,33
30	Guapiaçu	2	1,0	640	1,00
31	Herculândia	1	0,5	40	0,07
32	Iacanga	1	0,5	252	0,40
33	Ibitinga	1	0,5	415	0,65
34	Igaraçu do Tietê	4	2,0	1.062	1,66
35	Ipauçu	1	0,5	66	0,11
36	Itaju	1	0,5	42	0,07
37	Itapeva	5	2,5	881	1,38
38	Itapuí	2	1,0	174	0,28
39	Ituverava	1	0,5	286	0,45
40	Jaú	1	0,5	297	0,47
41	Laranjal Paulista	1	0,5	301	0,44
42	Lençóis Paulista	5	2,5	1.417	2,21
43	Lins	3	1,5	1.487	2,32
44	Macatuba	7	3,5	1.796	2,80

[75] Dados, referência: até dezembro de 1997. Embora a entrevista e a coleta de dados junto à empresa tenham ocorrido no mês de fevereiro de 2003, não foram fornecidos dados referentes aos anos posteriores a 1997. A consulta aos dados disponíveis em meio eletrônico apenas confirmaram os apresentados na Tabela 7. Conforme Cohab Bauru (2004) Disponível em <http\\www.cohabbauru.com.br>. Acesso em 20 out. 2004.

Nº	MUNICÍPIO	NÚMERO DE CONJUNTOS	% CONJUNTOS	TOTAL UNIDADES	% UNIDADES
	Continuação ...				
45	Maracaí	2	1,0	249	0,38
46	Marília	9	4,5	5.656	8,81
47	Matão	1	0,5	242	0,37
48	Mineiros do Tietê	2	1,0	521	0,81
49	Osvaldo Cruz	1	0,5	98	0,15
50	Ourinhos	1	0,5	129	0,20
51	Panorama	2	1,0	180	0,28
52	Pardinho	1	0,5	51	0,07
53	Pederneiras	6	3,0	1.282	1,99
54	Pereira Barreto	1	0,5	330	0,51
55	Piquerobi	1	0,5	41	0,06
56	Piratininga	5	2,5	513	0,79
57	Pompéia	4	2,0	596	0,92
58	Porto Ferreira	1	0,5	340	0,53
59	Presidente Prudente	1	0,5	1.017	1,58
60	Quatá	2	1,0	359	0,55
61	Quintana	1	0,5	33	0,05
62	Reginópolis	4	2,0	310	0,48
63	Ribeirão Bonito	1	0,5	164	0,25
64	Roseira	1	0,5	114	0,17
65	Salmourão	1	0,5	50	0,07
66	Salto Grande	1	0,5	60	0,09
67	Santa Cruz do Rio Pardo	2	1,0	406	0,63
68	São Carlos	2	1,0	448	0,69
69	São Joaquim da Barra	2	1,0	1.264	1,97
70	São José do Rio Pardo	1	0,5	500	0,77
71	São José do Rio Preto	2	1,0	1.278	1,99
72	São Manoel	4	2,0	1.967	3,06
73	São Miguel Arcanjo	1	0,5	128	0,19
74	Sebastianópolis do Sul	1	0,5	57	0,08
75	Tabapuã	2	1,0	302	0,47
76	Tanabi	1	0,5	583	0,90
77	Tarumã	1	0,5	322	0,50
78	Tupã	2	1,0	367	0,57
79	Uchoa	2	1,0	283	0,44
80	Vera Cruz	1	0,5	56	0,08
81	Votorantim	1	0,5	1.192	1,85
82	Votuporanga	1	0,5	201	0,31
	Total	200	100,00	64.150	100,00

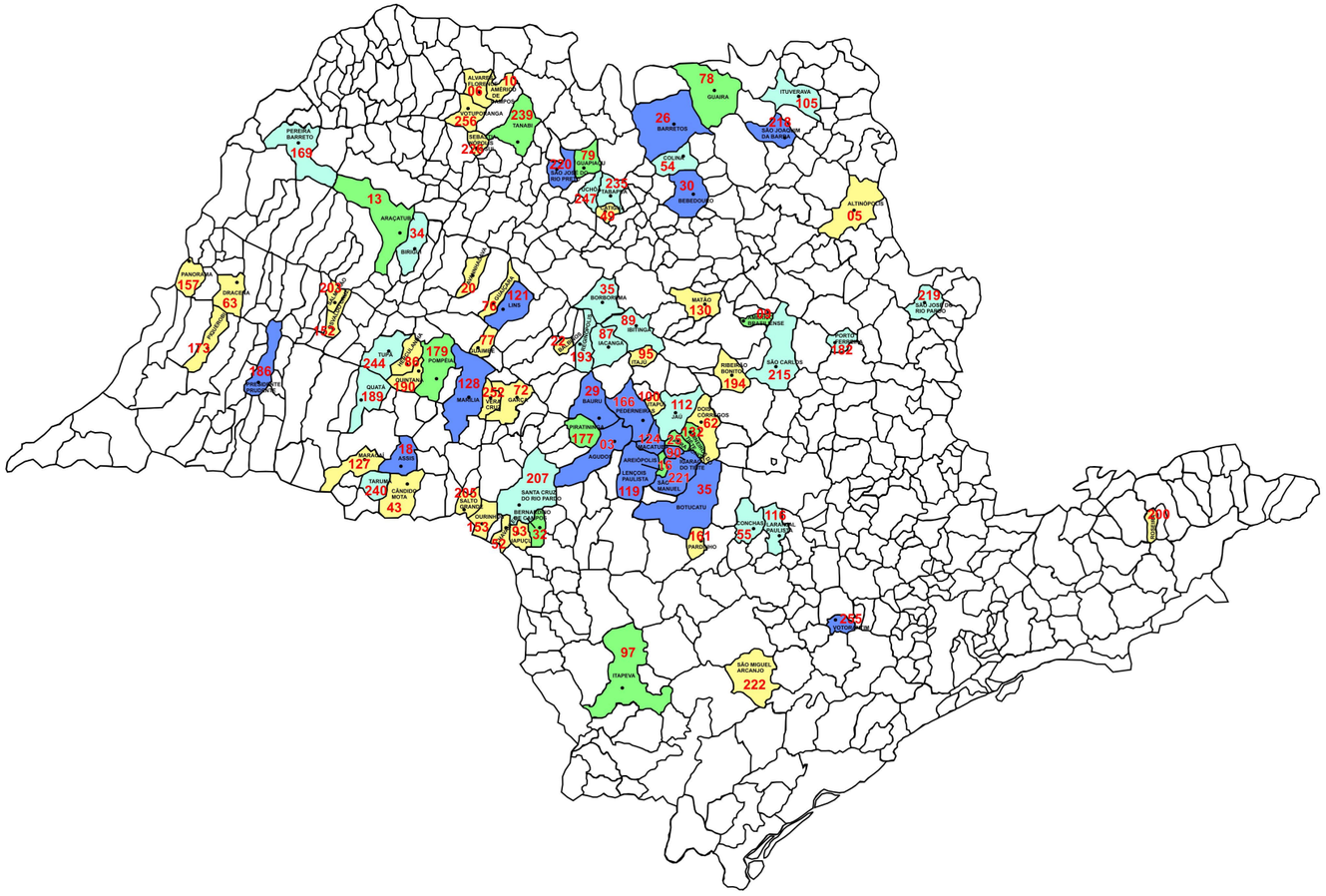
Fonte: Pesquisa de campo

Com relação à distribuição das unidades habitacionais nos municípios atendidos pela Cohab Bauru, podemos verificar grande incidência de municípios com mais de mil unidades, próximos a Bauru (Mapa 4). Isto denota, em primeira instância, o caráter regional de atuação das Cohabs, como foi apontado por Arretche

(2000, p. 81). Embora concebida como responsável pela produção habitacional em grande parte do estado de São Paulo, acreditamos que, com criação de outras companhias habitacionais no interior do estado, como a Cohab Ribeirão Preto, em 1969, e a Cohab CRHIS, na década de 1980, a Cohab Bauru dirigiu os projetos aos municípios próximos à sua sede, o que resultou em número elevado no total de unidades nesses locais. Temos como exemplos os municípios de Pederneiras, Macatuba, Lençóis Paulista e Agudos, na região administrativa de Bauru. Por outro lado, pode representar, também, a tentativa de redução no custo final do projeto, o que, em parte, garantiria a aprovação do financiamento.

Podemos apontar, para o caso dessa companhia habitacional, uma territorialização que não se limita à região administrativa ou cidades próximas e sim se espalha por todo o interior do estado, como pode ser observado no Mapa 4. São 82 municípios atendidos em quase todas as regiões administrativas do estado, o que nos permite afirmar que, ao se territorializar, essa companhia procurou atender aos objetivos iniciais, voltando sua produção aos municípios do Centro-oeste do estado, privilegiando os municípios com maior número de habitantes e sede de regiões administrativas, cidades médias, que desempenham maior número de papéis urbanos[76], como Presidente Prudente, Araçatuba e São José do Rio Preto, Posteriormente, concentrou sua produção no atendimento aos municípios próximos à sede, devido às maiores possibilidades de articulação com os políticos locais e redução dos custos dos projetos.

[76] Valemo-nos novamente da definição apresentada por Sposito (2001).



COHAB BAURU - PRODUÇÃO POR MUNICÍPIO - 2003

Nº	MUNICÍPIO	NÚMERO DE CONJUNTOS	TOTAL DE UNIDADES
03	Agudos	03	1299
05	Altinópolis	01	245
06	Álvares Florense	01	66
09	Américo Brasiliense	04	707
10	Américo de Campos	01	58
13	Araçatuba	01	645
16	Areiópolis	02	521
18	Assis	03	1424
20	Avanhandava	01	220
22	Balbinos	01	36
25	Barra Bonita	03	994
26	Barretos	03	1822
29	Bauru	34	17154
30	Bebedouro	05	1928
32	Bernardino de Campos	03	503
34	Birigui	03	370
35	Borborema	02	347
36	Botucatu	03	2236
43	Cândido Mota (Frutal do Campo)	01	157
49	Catiguá	01	150
52	Chavantes	01	247
54	Colina	01	295
55	Conchas	03	290
62	Dois Córregos	01	160
63	Dracena	01	134
72	Garça	02	194
76	Guaiçara	01	135
77	Guaimbê	01	120
78	Guaíra	02	648
79	Guapiaçu	02	640
86	Herculândia	01	40
87	Iacanga	01	252
89	Ibitinga	01	415
90	Igaraçu do Tietê	04	1062
93	Iapuçu	01	66
95	Itaju	01	42
97	Itapeva	05	881
100	Itapuí	02	174
105	Ituverava	01	286
112	Jaú (Fortaleza)	01	297
116	Laranjal Paulista	01	301
119	Lençóis Paulista	05	1417
121	Lins	03	1487
124	Macatuba	07	1796
127	Maracaí	02	249
128	Marília	09	5656
130	Matão	01	242
132	Mineiros do Tietê	02	521
152	Osvaldo Cruz	01	98
153	Ourinhos	01	129
157	Panorama	02	180
161	Pardinho	01	51
166	Pederneiras	06	1282
169	Pereira Barreto	01	330
173	Piquerobi	01	41
177	Piratininga	05	513
179	Pompéia	04	596
182	Porto Ferreira	01	340
186	Presidente Prudente	01	1017
189	Quatá	02	359
190	Quintana	01	33
193	Reginópolis	04	310
194	Ribeirão Bonito	01	164
200	Roseira	01	114
203	Salmourão	01	50
205	Salto Grande	01	60
207	Santa Cruz do Rio Pardo	02	406
215	São Carlos	02	448
218	São Joaquim da Barra	02	1264
219	São José do Rio Pardo	01	500
220	São José do Rio Preto	02	1278
221	São Manuel	04	1967
222	São Miguel Arcanjo	01	128
226	Sebastianópolis do Sul	01	57
235	Tabapuã	02	302
239	Tanabi	01	583
240	Tarumã	01	322
244	Tupã	02	367
247	Uchoa	02	283
252	Vera Cruz	01	56
255	Votorantim	01	1192
256	Votuporanga	01	201
	TOTAL	200	64150

MAPA 4
COHAB BAURU
PRODUÇÃO POR MUNICÍPIO
2003

LEGENDA

NÚMERO DE UNIDADES

- Até - 250
- 251 a 500
- 501 a 1000
- Mais de 1000

LOCALIZAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO NO BRASIL



Escala: ESCALA GRÁFICA APROXIMADA

-20 0 20 40 60 80 100 km

Autor: SILVIA APARECIDA DE SOUSA FERNANDES

Orientadora: MARIA TERESA MICELI KERBAUY

Fonte: - MAPA BASE EST. DE SÃO PAULO - IBGE - COHAB BAURU

Edição Gráfica: Flora H. Sato

Mapa: 4

Página:

Apoio Financeiro: CAPES

Instituição: unesp

Apesar de a data de fundação da Cohab Bauru situar-se nos primeiros anos de atuação do BNH, na década de 1960, é na década de 1980 e início dos anos 1990 que se concentram os maiores percentuais de produção (Tabela 7).

Tabela 7: Cohab Bauru – Produção por ano de atuação – 2003[77]

ANO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	NÚMERO DE CONJUNTOS	% CONJUNTOS	TOTAL UNIDADES	% UNIDADES
1968	2	2	1,00	513	0,80
1969	2	2	1,00	769	1,20
1970	6	6	3,00	1321	2,06
1971	1	1	0,50	320	0,50
1972	2	2	1,00	191	0,30
1973	4	4	2,00	982	1,54
1974	3	3	1,50	312	0,49
1975	2	3	1,50	328	0,52
1976	4	4	2,00	618	0,97
1977	2	2	1,00	785	1,23
1978	4	5	2,50	1428	2,23
1979	5	5	2,50	852	1,33
1980	5	13	6,50	4902	7,65
1981	13	14	7,00	3892	6,07
1982	11	12	6,00	1428	2,22
1983	11	14	7,00	7970	12,42
1984	9	10	5,00	7527	11,73
1985	2	3	1,50	1567	2,44
1986	1	1	0,50	315	0,49
1987	9	10	5,00	2085	3,25
1988	4	4	2,00	664	1,03
1989	19	27	13,50	6815	10,62
1990	4	5	2,50	4501	7,01
1991	8	9	4,50	1395	2,17
1992	13	13	6,50	4188	6,52
1993	6	6	3,00	1310	2,04
1994	12	13	6,50	3978	6,20
1995	5	5	2,50	3044	4,74
1996	1	2	1,00	150	0,23
TOTAL		200	100,00	64.150	100,00

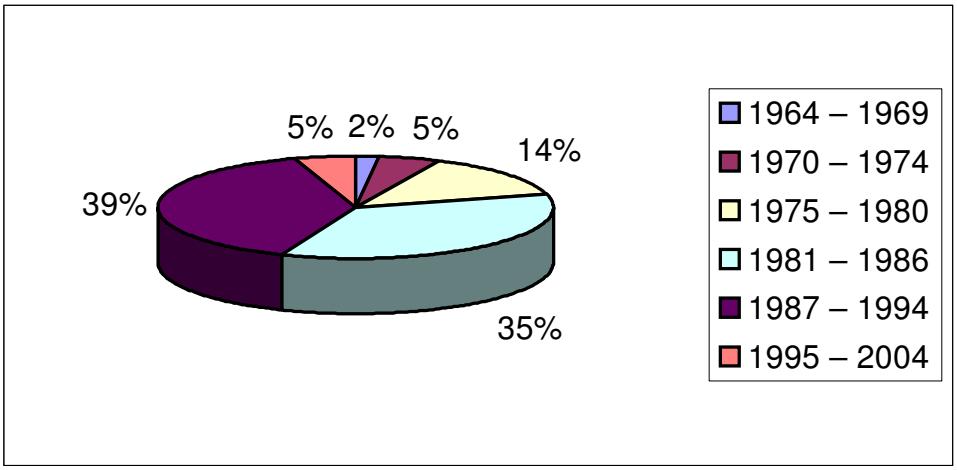
Fonte: Pesquisa de campo

[77] Dados, referência: até dezembro de 1997. Embora a entrevista e a coleta de dados junto à empresa tenham ocorrido no mês de fevereiro de 2003, não foram fornecidos dados referentes aos anos posteriores a 1997.

Destaca-se o ano de 1983 com 7.970 unidades entregues, o que representa 12,42% do total. Notadamente, o período de 1981-1983 apresenta o maior número de projetos realizados, embora tenha menor número de unidades entregues se comparando com o início dos anos 1980. Isso porque, nesse período, a maior parte dos empreendimentos ocorreu em sistema de ajuda mútua, o que requer maior participação dos futuros moradores, inviabilizando a produção de conjuntos com grande número de unidades. Também os anos 1989 e 1999 se evidenciam pelo número de unidades entregues, 6.815 e 4.501, respectivamente, o que corresponde a 10,62% e 7,01% do total. Quando a análise se faz pelo número de projetos realizados, é também o ano de 1985 que se destaca, com a incorporação de 27 empreendimentos.

O Gráfico 2 revela, também, esse perfil de produção da Cohab Bauru. No período 1981-1986 estão 35% do número de unidades entregues e entre 1987-1994, 39% das unidades. O que explica grande parte dessa produção no início da década de 1980 é o desenvolvimento de projetos através do sistema mutirão, em que a Cohab participa com a elaboração do projeto, solicitando financiamento do material de construção e fornecendo orientação durante o processo construtivo.

Gráfico 2: Cohab Bauru – Produção por período de atuação, segundo o número de unidades – 1966-2003



Fonte: Pesquisa de campo

Os projetos de mutirão foram implementados predominantemente nos municípios acionistas (Bauru e Marília), o que indica a articulação de interesses entre o poder público municipal e a Companhia Habitacional (FERNANDES, 1998, p. 98). Isso porque, embora o custo final do projeto que utiliza a ajuda mútua no processo construtivo, seja inferior aos construídos de forma tradicional, em que há contratação da mão-de-obra por empresas construtoras, ele requer maior envolvimento dos agentes promotores e do município em sua realização, pois exige o acompanhamento direto das obras e orientação aos mutirantes, no que se refere aos aspectos técnicos e sociais. Assim, é maior o comprometimento da Cohab com as famílias que participam do processo, durante a construção das unidades e após a entrega aos envolvidos.

Ainda sobre a produção da Cohab Bauru, apoiados na Tabela 17 (Apêndice C), é possível apontar que há, a partir de 1982, uma intensificação da aprovação de projetos dos municípios da região de Bauru, com entrega de vários conjuntos

habitacionais num mesmo município. A Tabela 6 e o Mapa 4 permitem observar essa concentração, expressa no total de unidades dos municípios da região: Lençóis Paulista, Pederneiras, Macatuba, Igaraçu do Tietê, Agudos, São Manuel e Botucatu apresentam total de unidades superior a 1.000. Nessa região, a década de 1980 é marcada pelo crescimento das atividades do setor industrial, concentradas em Bauru e nos municípios próximos (DOMINGUES, 1983), além da intensificação da produção agropecuária, com o predomínio da produção de cana-de-açúcar (IGREJA; CAMARGO, 1992)[78].

O município de Bauru, contudo, foi o que recebeu maior número de realizações da Cohab Bauru, com 34 conjuntos habitacionais implementados e 17.154 unidades, o que evidencia também a articulação dessa companhia com o governo local. Esse incremento pode decorrer, também, do aumento da população urbana de Bauru (HORA; SOUSA, 1995), exigindo do poder público ações que buscassem atender as demandas da população local por habitação social. De todo modo, os dados evidenciam a articulação de interesses entre o poder local e as ações dessa empresa.

Outro fato que, a nosso ver, explicita essa articulação, foi a discussão realizada na Câmara Municipal de Bauru acerca da situação financeira da Cohab e a manutenção das suas atividades. Alguns representantes do Legislativo defendiam o fechamento da Cohab, devido à dívida da empresa junto à Caixa Econômica Federal (GONÇALVES, 08 mai. 2002). O resultado dos debates realizados conduziu à renegociação da dívida e à reestruturação da empresa, com redução do número de funcionários e extinção de setores ociosos (ABRAS SOBRINHO, 2003).

[78] Sobre o desempenho econômico da região e a interiorização da produção industrial, notadamente do setor alimentício, metalúrgico e sucroalcooleiro, ver também Leme (1992).

As declarações do presidente da Cohab da época, sr. Constante Mogioni, remetiam a decisão de realizar demissões e reestruturar a companhia à necessidade de negociação da dívida da empresa junto à CAIXA, como se a redução dos valores destinados à folha de pagamentos da empresa fosse uma das exigências feitas pelo banco (DIAS, JORNAL DA CIDADE, 08 mai. 2002). Essa preocupação compareceu também em entrevista realizada na Cohab Ribeirão Preto (SANTOS, 2004), o que nos leva a associa-la às políticas de descentralização, formuladas pelo Governo Federal. A nosso ver, a exigência feita pela CAIXA, faz parte das estratégias de descentralização das políticas públicas, em curso desde meados da década de 1990 e que tem como um dos objetivos o encerramento das Companhias Habitacionais, pois, essas empresas, são exemplares remanescentes da política centralizada que o BNH representou e que se quer sepultar.

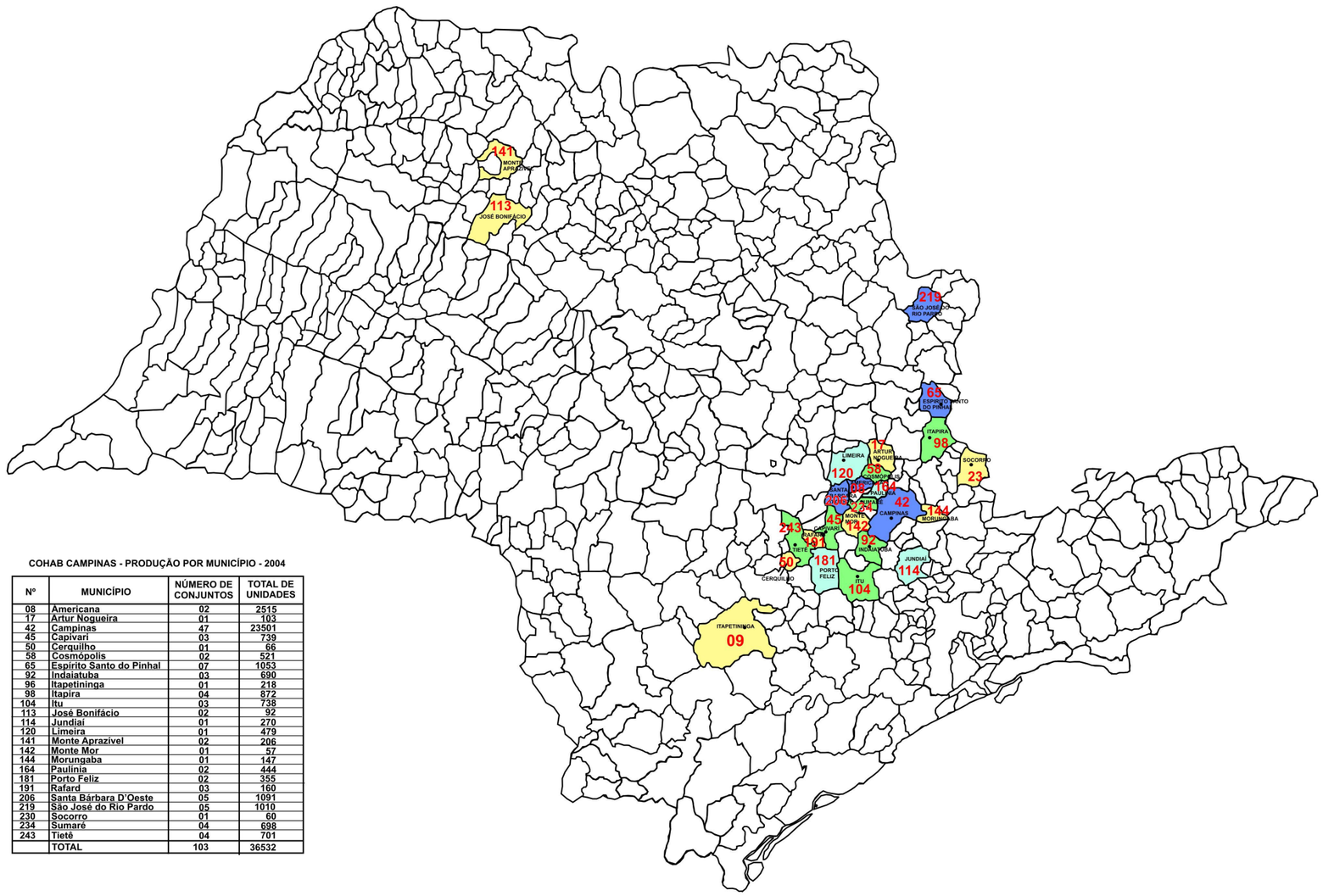
5.3 A Companhia de Habitação Popular de Campinhas – Cohab Campinas

A Cohab Campinas foi criada em 17 de fevereiro de 1965, pela lei municipal nº 3213, tendo esse município como acionista majoritário. Apresenta-se com o objetivo de contribuir para a redução do déficit habitacional no interior do estado de São Paulo, em especial atendendo aos municípios da região administrativa de Campinas, promovendo o planejamento, a produção e a comercialização de unidades habitacionais[79].

O perfil de atuação dessa companhia evidencia a preocupação em atender prioritariamente aos municípios da região administrativa de Campinas e o próprio município sede (Mapa 5). Essa territorialização concentrada decorre do próprio quadro institucional que apresenta e expressa, também, o desenvolvimento urbano industrial do estado de São Paulo, na segunda metade do século XX.

[79] São apontados como objetivos dessa empresa: concorrer direta ou indiretamente para redução do déficit habitacional e para minimizar a taxa de seu crescimento. Planejamento, produção, comercialização de unidades habitacionais e repasses financeiros, especialmente destinados à população de baixa renda, obedecidas as diretrizes estabelecidas pelo Governos do Município, Estado e União. Aquisição, urbanização e venda de terrenos. Exercício das atividades de construção de obras civis, para si ou para terceiros. Participação em programas e projetos de desenvolvimento comunitário. Repasse de financiamento para aquisição de materiais de construção ou equipamentos, visando ao atendimento de metas a serem fixadas pela Companhia, seja na construção de unidades residenciais, seja na promoção e apoio à construção de habitações, seja na execução de serviços públicos inerentes às plenas condições de habitabilidade dos núcleos habitacionais construídos. A locação ou a venda a particulares, de lotes ou unidades de equipamentos comerciais, observando os princípios licitatórios, sempre que for possível e conveniente à Companhia e ao conjunto habitacional. A Companhia, para consecução de seus objetivos, poderá criar e instalar órgãos descentralizados de operação e representação. A área de atuação da Companhia de Habitação Popular de Campinas poderá abranger todo o estado de São Paulo, com exceção da Região metropolitana da Capital, em especial nos municípios que se situam na região administrativa de Campinas como sede. (COHAB CAMPINAS, 2005) Disponível em <http\\www.cohabcampinas.gov.br>. Acesso em 14 mar. 2003 e 07 jan. 2005).

MAPA 5
COHAB CAMPINAS
PRODUÇÃO POR MUNICÍPIO
2004



COHAB CAMPINAS - PRODUÇÃO POR MUNICÍPIO - 2004

Nº	MUNICÍPIO	NÚMERO DE CONJUNTOS	TOTAL DE UNIDADES
08	Americana	02	2515
17	Artur Nogueira	01	103
42	Campinas	47	23501
45	Capivari	03	739
50	Cerquilho	01	66
58	Cosmópolis	02	521
65	Espírito Santo do Pinhal	07	1053
92	Indaiatuba	03	690
96	Itapetininga	01	218
98	Itapira	04	872
104	Itu	03	738
113	José Bonifácio	02	92
114	Jundiaí	01	270
120	Limeira	01	479
141	Monte Aprazível	02	206
142	Monte Mor	01	57
144	Morungaba	01	147
164	Paulínia	02	444
181	Porto Feliz	02	355
191	Rafard	03	160
206	Santa Bárbara D'Oeste	05	1091
219	São José do Rio Pardo	05	1010
230	Socorro	01	60
234	Sumaré	04	698
243	Tietê	04	701
	TOTAL	103	36532

LEGENDA

NÚMERO DE UNIDADES

- Até - 250
- 251 a 500
- 501 a 1000
- Mais de 1000

LOCALIZAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO NO BRASIL



Escala: ESCALA GRÁFICA APROXIMADA

-20 0 20 40 60 80 100 km

Autor: SILVIA APARECIDA DE SOUSA FERNANDES	Orientadora: MARIA TERESA MICELI KERBAUY
Fonte: - MAPA BASE EST. DE SÃO PAULO - IBGE - COHAB CAMPINAS	Edição Gráfica: Flora H. Sato
	Mapa: 5 / Página:
Apoio Financeiro: CAPES	Instituição: unesp

A Tabela 8 apresenta a produção dessa Cohab e nela podemos observar que o município com maior número de unidades habitacionais é Campinas, com 63,89% da produção total da empresa. Em segundo lugar vem Americana, com 6,84% do total de unidades produzidas. Esses dados evidenciam a vinculação dessa companhia habitacional ao governo local. Além disso, o número de municípios atendidos, 25, pode ser considerado pequeno se comparado às outras companhias analisadas.

Tabela 8: Cohab Campinas – Produção por município – 2003

Nº	MUNICÍPIO	NÚMERO DE CONJUNTOS	% CONJUNTOS	TOTAL UNIDADES	% UNIDADES
01	Americana	2	1,85	2515	6,84
02	Artur Nogueira	1	0,93	103	0,28
03	Campinas	47	43,53	23501	63,89
04	Capivari	3	2,77	739	2,01
05	Cerquilho	1	0,93	66	0,18
06	Cosmópolis	2	1,85	521	1,42
07	Espírito Santo do Pinhal	7	6,49	1053	2,87
08	Indaiatuba	3	2,77	690	1,88
09	Itapetininha	1	0,93	218	0,60
10	Itapira	4	3,70	872	2,38
11	Itu	3	2,77	738	2,01
12	José Bonifácio	2	1,85	92	0,26
13	Jundiaí	1	0,93	270	0,74
14	Limeira	1	0,93	479	1,31
15	Monte Aprazível	2	1,85	206	0,55
16	Monte Mor	1	0,93	57	0,15
17	Morungaba	1	0,93	147	0,39
18	Paulínia	2	1,85	444	1,20
19	Porto Feliz	2	1,85	355	0,96
20	Rafard	3	2,77	160	0,43
21	Santa Bárbara D'Oeste	5	4,63	1091	2,96
22	São José do Rio Pardo	5	4,63	1010	2,74
23	Socorro	1	0,93	60	0,16
24	Sumaré	4	3,70	698	1,89
25	Tietê	4	3,70	701	1,90
	TOTAL	108	100,00	36.786	100,00

Fonte: Pesquisa de campo

A vinculação da política desenvolvida pela Cohab Campinas ao poder local pode ser percebida, também, na produção recente dessa empresa, cujas ações

se voltam à regularização fundiária. A Tabela 9 apresenta a produção de lotes urbanizados na década de 1990, realizados todos no município sede. Podemos entender essa política vinculada à limitação de recursos do FGTS disponíveis para novos investimentos nos anos 1990, que levou a concentração da iniciativa dos governos locais em atuar com programas de regularização fundiária, devido ao baixo custo para a implementação dos projetos, como foi apontado por Cardoso (2002, p. 113). Em geral, nesses projetos a Prefeitura Municipal participa com a desapropriação de glebas e serviços de infra-estrutura e a Cohab realiza a implementação do projeto e comercialização dos imóveis. Há casos em que a própria Cohab dispõe de áreas institucionais ainda não utilizadas em conjuntos habitacionais já implementados, o que facilita a execução e reduz o custo final dos empreendimentos.

Tabela 9: Cohab Campinas – Lotes urbanizados – 2004

Nº	MUNICÍPIO	NOME DO LOTEAMENTO	NÚMERO DE UNIDADES	ANO DE ENTREGA
01	Campinas	DIC VI	17	1990
02	Campinas	Vida Nova	2304	1993
03	Campinas	Boa Vista I	91	1994
04	Campinas	Boa Vista II	234	1994
05	Campinas	DIC V – 2ª fase	50	1994
06	Campinas	DIC V – 4ª fase	69	1994
07	Campinas	Parque Itajaí – 3ª fase	54	1996
08	Campinas	Parque Itajaí – 4ª fase	117	1996
09	Campinas	Parque da Floresta	1301	1996
10	Campinas	Parque Anchieta	71	1996
11	Campinas	DIC V – 2ª fase – Jd. Aruanã	96	1999
12	Campinas	DIC V – 3ª fase – Jd. Marighella	181	1999
13	Campinas	Jardim São José	750	1999
14	Campinas	Jardim São Luís	676	1999
15	Campinas	Jardim Conceição	61	1999
	TOTAL		6072	

Fonte: Pesquisa de campo

Dado que a Cohab Campinas foi criada logo após a regulamentação das ações do BNH, consideramos que a vinculação legal dessa empresa ao governo

local faz parte das estratégias utilizadas naquele momento para propiciar o crescimento econômico alicerçado na produção industrial que caracteriza essa região. O crescimento urbano de Campinas, que já ocorria desde a década de 1930, acelera-se na década de 1950, quando se desencadeia um intenso processo de industrialização na região metropolitana de São Paulo e que se estende à região de Campinas, devido à proximidade territorial, facilitada pela via Anhanguera, que liga São Paulo ao interior paulista (MAZOLINI, 1990). Essa rodovia auxilia no escoamento de produtos e dá suporte à industrialização, configurando, nos anos 1990, a região metropolitana de Campinas. Campinas oferecia terrenos a um custo mais baixo que a cidade de São Paulo, devido à baixa produtividade da terra e à disponibilidade de mão-de-obra (MAZOLINI, 1990, p. 70), fatores decisivos na escolha da localização industrial.

Considerando-se as fases e características do desenvolvimento industrial no Brasil, apresentadas por Rolnik e Nakano (2000, p. 105-107), é possível inserir a região de Campinas nos dois momentos: a) a fase da *modernização desigual*, caracterizada pelo processo de integração do mercado interno e formação de pólos industriais apoiados na modernização territorial, com investimentos em infra-estrutura de transporte rodoviário, sistemas de telecomunicações e produção energética, que caracteriza o período entre 1950 e 1980; b) a fase da *modernização seletiva*, a partir da década de 1990, em que o desenvolvimento regional se dá a partir do direcionamento dos investimentos em áreas com melhor oferta de recursos humanos com qualificação técnica, proximidade de centros de produção de conhecimento e tecnologias, proximidade de mercados consumidores seletivos, com maior renda, e áreas com maior infra-estrutura. “A modernização seletiva atual usufrui das vantagens locacionais produzidas no território durante o período da

modernização desigual [...]" (ROLNIK; NAKANO, 2000, p. 107). Cabe ressaltar que as regiões administrativas de Ribeirão Preto, Bauru e Central (onde se localizam os municípios de Araraquara e São Carlos), em menor grau, também apresentam esse perfil de desenvolvimento, o que nos ajuda a entender também a atuação das Cohabs nesses municípios[80]. Por outro lado, a região de Campinas atinge níveis de concentração da população urbana e crescimento das atividades industriais que não são encontrados nas demais regiões estudadas. Tal fato leva Souza (2000, p. 319) a considerar Campinas uma *metrópole emergente*, ou seja, metrópoles que lutam com taxas de crescimento demográfico significativas e com o incremento de diversos problemas decorrentes do processo de metropolização, como a favelização e o aumento do tráfico de drogas e da violência urbana.

A Cohab Campinas, com a produção de conjuntos habitacionais e políticas de desenvolvimento urbano, auxilia nesse processo de consolidação de um padrão de desenvolvimento econômico e seletividade territorial. A Tabela 10 revela que a produção desse agente foi mais significativa nos anos de 1981 e 1982 com 14,94% e 10,20% respectivamente, do total de unidades, como as demais empresas estudadas, em razão das políticas implementadas pelo Governo Federal.

[80] Sobre o crescimento econômico do interior paulista nesta fase, ver Cano (1992); Cano, Pacheco (1989); Negri (1988)

Tabela 10: Cohab Campinas - Produção por ano de atuação - 2003

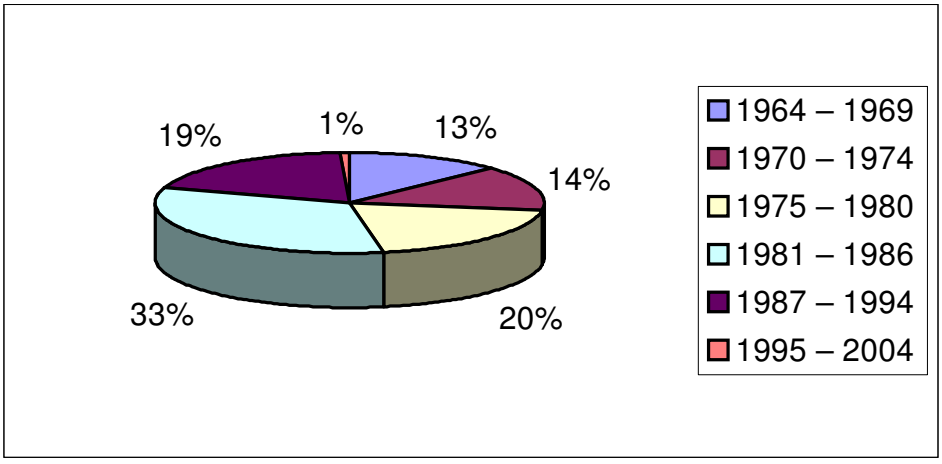
ANO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	NÚMERO DE CONJUNTOS	% CONJUNTOS	TOTAL UNIDADES	% UNIDADES
1966	01	01	0,93	487	1,36
1967	02	03	2,78	1382	3,80
1968	02	03	2,78	623	1,75
1969	04	06	5,55	2274	6,20
1970	03	04	3,70	2577	6,20
1971	02	02	1,85	324	0,90
1972	01	01	0,93	350	1,00
1973	01	04	3,70	1355	3,69
1974	03	03	2,78	723	1,97
1976	04	05	4,62	1086	3,00
1977	03	04	3,70	546	1,49
1978	05	07	6,48	1796	4,89
1979	02	02	1,85	1016	2,77
1980	03	05	4,62	2816	7,66
1981	07	11	10,20	5374	14,94
1982	11	14	12,97	3596	9,78
1983	03	03	2,78	856	2,33
1984	03	03	2,78	1057	2,88
1985	01	01	0,93	670	1,83
1986	01	01	0,93	556	1,52
1988	01	01	0,93	231	0,63
1989	01	02	1,85	112	0,31
1990	02	05	4,62	4096	11,15
1993	03	07	6,48	1882	5,13
1994	03	03	2,78	686	1,90
1998	01	01	0,93	2	0,01
1999	01	01	0,93	59	0,19
2004	01	05	4,62	254	0,72
TOTAL	74	108	100,00	36.786	100,00

Fonte: Pesquisa de campo.

Contudo, é possível apontar algumas características na produção que diferenciam essa Cohab. Em primeiro lugar, o final dos anos 1980 não é o segundo período de maior produção dessa companhia, como ocorre com a Cohab Bauru, Bandeirante e Ribeirão Preto. Na produção da Cohab Campinas, é a segunda metade da década de 1970 que se destaca, com 20% da produção total no período de 1975 a 1980, momento em que as demais companhias estudadas apresentam pequena produção. Se considerarmos em conjunto o período anterior, 1970-1974, a produção supera a fase de maior dinamismo da Cohab, a primeira metade dos anos

1980 (Gráfico 3). Qual a razão para essa produção significativa nos primeiros anos de atuação do Banco Nacional de Habitação? Acreditamos que a política de desenvolvimento industrial do período e a proximidade territorial com a metrópole paulistana, fazendo com que Campinas e as cidades próximas se consolidem como cidades industriais no interior do estado, são importantes fatores.

Gráfico 3: Cohab Campinas – Produção por período de atuação, segundo o número de unidades – 1965-2004



Fonte: Pesquisa de campo

Podemos considerar que, embora haja uma produção mais acentuada na primeira metade da década de 1980, a produção da Cohab Campinas teve uma distribuição eqüitativa entre os demais períodos analisados, à exceção do último período (1995-2004), em que sua produção é quase nula (1%). Na entrevista realizada nessa empresa[81] foram apontados como possibilidade de recuperação da atuação da empresa, os convênios entre a prefeitura municipal e o Governo Federal, na implantação de conjuntos habitacionais pelo Programa de Arrendamento

[81] Entrevista realizada na Cohab Campinas em 31 de março de 2003. Ver Garcia; Tonon; Melchert (2003)

Residencial (PAR) e pelo Programa Social de Habitação (PSH). Essa empresa tem utilizado como estratégia política o distanciamento da Caixa Econômica Federal na solicitação de financiamentos, já que considera inviável o estabelecimento de parcerias com empresas privadas. Por outro lado, tem consolidado a vinculação às diretrizes políticas das administrações municipais, investindo em projetos de aquisição e comercialização de lotes, além da regularização fundiária.

Podemos concluir que, o que explica a atuação mais circunscrita territorialmente, expressão de uma territorialização concentrada, além da vinculação da Cohab à administração municipal, são as características do desenvolvimento urbano da região administrativa de Campinas.

5.4 A Companhia Regional de Habitação de Interesse Social - Cohab CRHIS

A Companhia Regional de Habitação de Interesse Social (Cohab CRHIS) foi criada pela Lei Municipal nº 2169, de 10 de dezembro de 1979, com sede no município de Araçatuba. A explicação para o nascimento tardio dessa Cohab, dada a crise do sistema SFH/BNH, que já se delineava naquele momento, foi a preocupação em instituir um órgão responsável pela provisão de habitações populares no município sede e conjunto dos municípios da região Noroeste do estado[82] e que cumprisse o papel de interlocutor entre os governos locais e o Governo Federal. A própria razão social da empresa revela essa fundação tardia e

[82] Conforme entrevista realizada na Cohab CRHIS, em 12 de fevereiro de 1992, com o Sr. Antonio Barreto dos Santos, fundador e presidente dessa empresa, "[...] surgiu a partir da preocupação de um grupo de pessoas, residentes em Araçatuba, em resolver o problema da falta de moradia da população de baixa renda da cidade e região." SANTOS (1992). Essa intenção foi reafirmada em entrevista realizada em Janeiro de 2003 com o sr. Gil Gleber, assistente da presidência (GLEBER, 2003).

traz a preocupação com o provimento de *Habitação de Interesse Social*, incorporando uma terminologia que é própria da década de 1980. Traz, também, a preocupação em desenhar uma atuação regional, tendo o município de Araçatuba como sede, o que irá ocorrer apenas em parte.

Trinta e quatro municípios participam da composição do capital da empresa[83], totalizando 97% das ações, e 3% correspondem à participação de pessoas físicas. Destacam-se, entre os municípios acionistas, Penápolis e Birigui, com 9,6% e 9,3% das ações, respectivamente, com maiores participações de capital. Araçatuba detinha 25%, das ações inicialmente, mas reduziu esse percentual para 5%, para que houvesse a ampliação do quadro de municípios acionistas. Essa política de distribuição do capital social da empresa por grande número de municípios ocorre também com as Cohabs Bandeirante e Ribeirão Preto. Na Cohab CRHIS, a diretoria da empresa (presidência, conselho fiscal e conselho administrativo) permanece desde a fundação, embora seu mandato seja renovado em Assembléia com os acionistas a cada dois anos[84], semelhante ao que ocorre na Cohab Bandeirante[85]. Na concepção dos diretores da Cohab CRHIS, a distribuição do capital social entre tamanho número de acionistas a diferencia das demais Cohabs do país, pois tem a diretoria eleita pelos acionistas, o que a torna mais democrática, em termos decisórios, que as demais. (GLEBER, 2003)

---

[83] São municípios acionistas da Cohab-CRHIS: Araçatuba, Penápolis, Glicério, Avanhandava, Clementina, Birigui, Guararapes, Rubiácea, Valparaíso, Andradina, Castilho, Mirandópolis, Lavínia, Nova Independência, Pereira Barreto, Sud Mennucci, Auriflama, Jales, Palmeira D'Oeste, Marinópolis, Aparecida D'oeste, Santa Albertina, Santa Rita D'Oeste, São Francisco, Santa Clara D'Oeste, Turmalina, Guzolândia, Coroados, Turiuba, Gabriel Monteiro, Santópolis do Aguapeí, Piacatu e Bento de Abreu.

[84] Cabe ressaltar que o presidente da Cohab CRHIS, sr. Antonio Barreto dos Santos foi eleito presidente da Associação Paulista de Cohabs (APCs) quando de sua criação em junho de 2004. Foi também vice-prefeito do município de Araçatuba no período 2000-2004. (http\\www.chris.com.br/crhis/cr-noticias3.html>, acesso em 25 nov. 2004).

[85] Em entrevista concedida para esta pesquisa houve referência a essa semelhança. O entrevistado informou que os diretores da Cohab CRHIS procuraram a diretoria da Cohab Bandeirante, para tentar implementar um modelo administrativo semelhante ao dessa empresa (NEGRINE, 2003).

A Tabela 11 permite observar que o município de Araçatuba, com 6250 unidades (15,56% do total de unidades produzidas) recebeu o maior número de projetos e unidades implementadas, seguido por Presidente Prudente (9,45%) e Sorocaba (8,74%).

Tabela 11: Cohab CRHIS – Produção por Município – 2003[86]

Nº	MUNICÍPIO	NÚMERO DE CONJUNTOS	% CONJUNTOS	TOTAL UNIDADES	% UNIDADES
01	Adamantina	1	0,72	133	0,35
02	Alvares Machado	1	0,72	111	0,29
03	Andradina	3	2,19	1.542	3,86
04	Araçatuba	12	8,74	6250	15,56
05	Araraquara	1	0,72	178	0,46
06	Auriflama	1	0,72	98	0,26
07	Avanhandava	1	0,72	170	0,44
08	Bady Bassitt	1	0,72	216	0,55
09	Barbosa	1	0,72	92	0,24
10	Bebedouro	1	0,72	1.033	0,04
11	Bento de Abreu	2	1,45	217	0,56
12	Bilac	2	1,45	109	0,29
13	Birigui	4	2,90	2.184	5,46
14	Bragança Paulista	1	0,72	388	0,97
15	Braúna	1	0,72	98	0,25
16	Cafelândia	1	0,72	216	0,54
17	Castilho	3	2,19	200	0,50
18	Clementina	2	1,45	106	0,27
19	Colina	1	0,72	274	0,69
20	Coroados	1	0,72	48	0,12
21	Dracena	3	2,19	683	1,71
22	Fernandópolis	2	1,45	560	1,40
23	Flórida Paulista	1	0,72	124	0,31
24	Gabriel Monteiro	3	2,19	194	0,49
25	General Salgado	5	3,64	802	2,00
26	Getulina	1	0,72	146	0,37
27	Glicério	1	0,72	69	0,18
28	Guaiçara	1	0,72	307	0,77
29	Guaraçaí	1	0,72	201	0,51
30	Guaraci	2	1,45	340	0,85
31	Guararapes	2	1,45	349	0,87
32	Guariba	1	0,72	498	1,25
33	Ibitinga	1	0,72	397	0,99

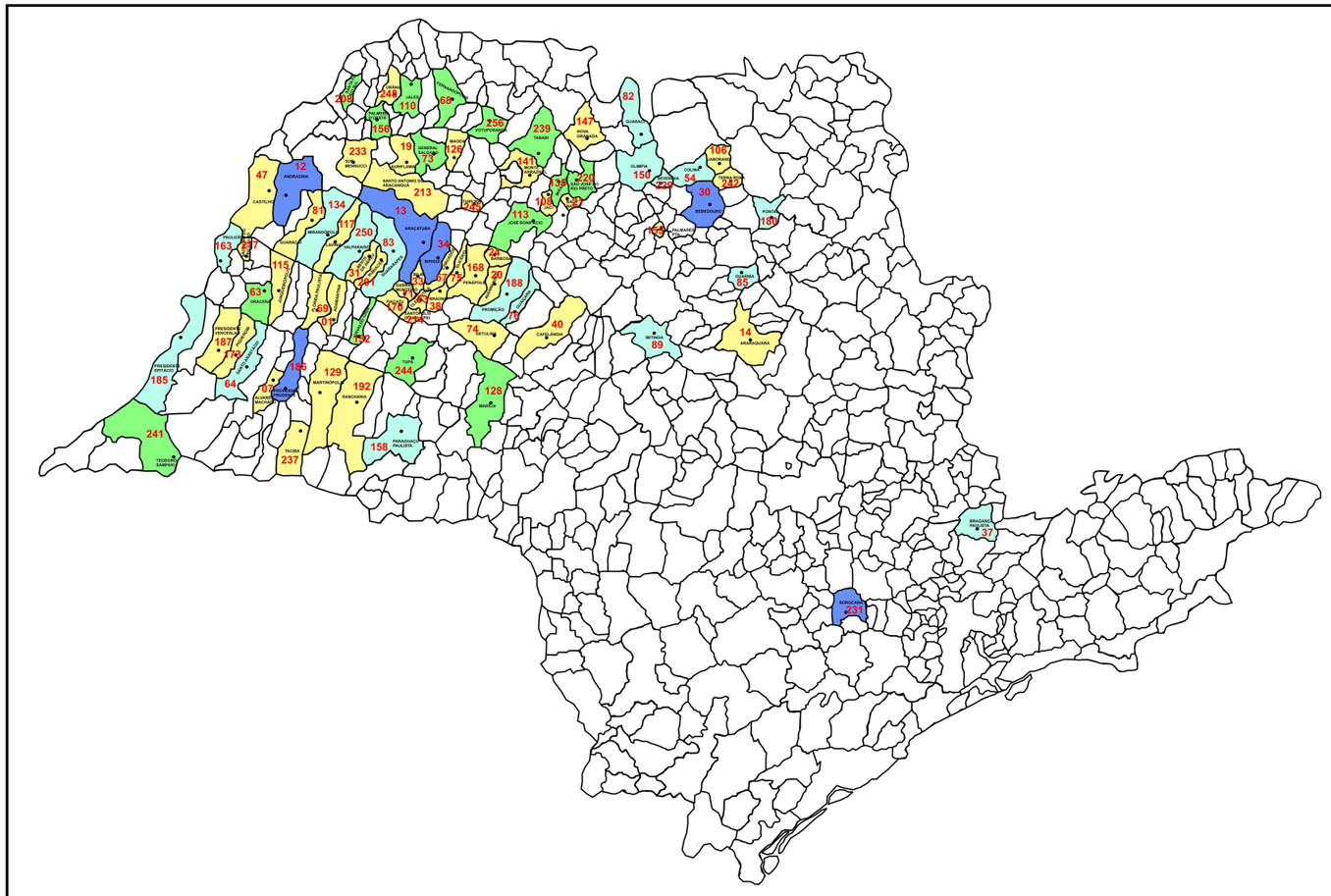
[86] Dados, referência: até dezembro de 1997. Embora a entrevista e a coleta de dados junto à empresa tenham ocorrido no mês de janeiro de 2003, não foram fornecidos dados referentes aos anos posteriores a 1997.

Nº	MUNICÍPIO	NÚMERO DE CONJUNTOS	% CONJUNTOS	TOTAL UNIDADES	% UNIDADES
	Continuação ...				
34	Jaborandi	1	0,72	32	0,08
35	Jaci	1	0,72	57	0,15
36	Jales	1	0,72	595	1,49
37	José Bonifácio	2	1,45	670	1,67
38	Junqueirópolis	1	0,72	112	0,28
39	Lavínia	1	0,72	206	0,52
40	Magda	1	0,72	60	0,18
41	Marília	2	1,45	841	2,10
42	Martinópolis	1	0,72	168	0,42
43	Mirandópolis	2	1,45	362	0,91
44	Mirassol	2	1,45	811	2,03
45	Monte Aprazível	1	0,72	194	0,49
46	Nova Granada	1	0,72	198	0,50
47	Olímpia	1	0,72	421	1,05
48	Osvaldo Cruz	2	1,45	747	1,87
49	Palmares Paulista	1	0,72	167	0,42
50	Palmeira D'Oeste	3	2,19	524	1,31
51	Paraguaçu Paulista	1	0,72	493	1,23
52	Paulicéia	1	0,72	50	0,13
53	Penápolis	1	0,72	100	0,25
54	Piacatu	3	2,19	108	0,27
55	Piquerobi	1	0,72	49	0,13
56	Pontal	1	0,72	367	0,92
57	Presidente Epitácio	1	0,72	261	0,66
58	Presidente Prudente	6	4,36	3.792	9,45
59	Presidente Venceslau	1	0,72	112	0,28
60	Promissão	2	1,45	373	0,93
61	Rancharia	1	0,72	154	0,39
62	Rubiácea	1	0,72	44	0,11
63	Santa Fé do Sul	2	1,45	759	1,90
64	Santo Anastácio	1	0,72	500	1,25
65	Santo Antonio do Aracanguá	1	0,72	66	0,17
66	Santópolis do Aguapeí	2	1,45	75	0,19
67	São João do Pau D'Alho	1	0,72	50	0,13
68	São José do Rio Preto	1	0,72	624	1,56
69	Severínia	1	0,72	464	1,16
70	Sorocaba	3	2,19	3.506	8,74
71	Sud Mennucci	2	1,45	142	0,36
72	Taciba	1	0,72	82	0,21
73	Tanabi	2	1,45	746	1,86
74	Teodoro Sampaio	1	0,72	672	1,68
75	Terra Roxa	1	0,72	156	0,39
76	Tupã	3	2,19	675	1,69
77	Turiuba	3	2,19	188	0,47
78	Urânia	1	0,72	32	0,08
79	Valparaíso	2	1,45	451	1,13
80	Votuporanga	1	0,72	558	1,39
	Total	138	100,00	40147	100,00

Fonte: Pesquisa de campo

A produção de conjuntos habitacionais com pequeno número de unidades em municípios com pequena população urbana, também é característica dessa empresa (Mapa 6). Apenas a partir de 1992 é que são implementados conjuntos com mais de 1000 unidades, sempre em cidades médias (Sorocaba, Presidente Prudente, Araçatuba, Bebedouro e Birigui). Cinqüenta municípios atendidos contam apenas com um conjunto habitacional implementado e, destes, apenas Bebedouro é que conta com grande número de unidades (Tabela 11).

A análise do Mapa 6 revela uma territorialização da Cohab CRHIS em todo o oeste e noroeste do estado de São Paulo, com uma atuação mais intensa, quanto ao número de municípios atendidos, nas áreas próximas a Araçatuba. A maior produção dessa companhia está concentrada em pequenos projetos (com até 250 unidades), o que direciona a municípios com pequena população urbana, estratégia que assegura visibilidade política a essa Cohab e revela a articulação de interesses entre os governos municipais e a diretoria dessa empresa.



COHAB CRHIS - PRODUÇÃO POR MUNICÍPIO - 2003

Nº	MUNICÍPIO	NÚMERO DE CONJUNTOS	TOTAL DE UNIDADES
01	Adamantina	01	133
07	Alvares Machado	01	111
12	Andradina	03	1542
13	Araçatuba	12	6250
14	Araraquara	01	178
19	Auriflama	01	98
20	Avanhandava	01	170
21	Bady Bassit	01	216
24	Barbosa	01	92
30	Bebedouro	01	1033
31	Bento de Abreu	02	217
33	Bilac	02	109
34	Birigui	04	2184
37	Bragança Paulista	01	388
38	Brauna	01	98
40	Cafelândia	01	216
47	Castilho	03	200
53	Clementina	02	106
54	Colina	01	274
57	Coroados	01	48
63	Dracena	03	683
68	Fernandópolis	02	560
69	Flórida Paulista	01	124
71	Gabriel Monteiro	03	194
73	General Salgado	05	802
74	Getulina	01	146
75	Glicério	01	69
76	Guaiçara	01	307
81	Guaraçaí	01	201
82	Guaraci	02	340
83	Guararapes	02	349
85	Guariba	01	498
89	Ibitinga	01	397
106	Jaborandi	01	32
108	Jaci	01	57
110	Jales	01	595
113	José Bonifácio	02	670
115	Junqueirópolis	01	112
117	Lavinia	01	206
126	Magda	01	60
128	Marília	02	841
129	Martinópolis	01	168
134	Mirandópolis	02	362
135	Mirassol	02	811
141	Monte Aprazível	01	194
147	Nova Granada	01	198
150	Olímpia	01	421
152	Osvaldo Cruz	02	747
155	Palmares Paulista	01	167
156	Palmeira D'Oeste	03	524
158	Paraguaçu Paulista	01	493
163	Paulicéia	01	50
168	Penápolis	01	100
170	Piacatu	03	108
173	Piquerobi	01	49
180	Pontal	01	367
185	Presidente Epitácio	01	261
186	Presidente Prudente	06	3792
187	Presidente Vencesiau	01	112
188	Promissão	02	373
192	Rancharia	01	154
201	Rubiácea	01	44
208	Santa Fé do Sul	02	759
211	Santo Anastácio	01	500
213	Sto. Ant. do Aracanguá	01	66
214	Santópolis do Aguapei	02	75
217	São João do Pau D'Alho	01	50
220	São José do Rio Preto	01	624
229	Severínia	01	464
231	Sorocaba	03	3506
233	Sud Menucci	02	142
237	Taciba	01	82
239	Tanabi	02	746
241	Teodoro Sampaio	01	672
242	Terra Roxa	01	156
244	Tupã	03	675
245	Turiuba	03	188
248	Urânia	01	32
250	Valparaíso	02	451
256	Votuporanga	01	558
	TOTAL	138	40147

MAPA 6
COHAB CRHIS
PRODUÇÃO POR MUNICÍPIO
2003

LEGENDA

NÚMERO DE UNIDADES

- Até - 250
- 251 a 500
- 501 a 1000
- Mais de 1000

LOCALIZAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO NO BRASIL



Escala: ESCALA GRÁFICA APROXIMADA

-20 0 20 40 60 80 100 km

Autor: SILVIA APARECIDA DE SOUSA FERNANDES

Orientadora: MARIA TERESA MICELI KERBAUY

Fonte: - MAPA BASE EST. DE SÃO PAULO - IBGE - COHAB CRHIS

Edição Gráfica: Flora H. Sato

Mapa: 6

Página:

Apoio Financeiro: CAPES

Instituição: unesp

Por outro lado, a produção de um grande número de unidades no mesmo município, comum no caso da Cohab Bauru, por exemplo, foi uma estratégia pouco utilizada pela Cohab CRHIS. Vale lembrar que essa estratégia de atuação depende, além da articulação de interesses entre agente produtor, Governo Federal e administração municipal e da disponibilidade de recursos para investimento, conforme programas em vigência, da população do município onde serão implementados os projetos. Verifica-se, no caso da Cohab CRHIS, que a produção de grande número de unidades se concentrou em cidades de médio porte, que justificariam, devido à população urbana, um maior número de unidades produzidas e recursos investidos, independente da proximidade territorial ao município sede.

A análise da Tabela 19 (Apêndice E) revela que os municípios acionistas foram os primeiros a serem atendidos pela Cohab CRHIS. Dos conjuntos habitacionais entregues entre 1983 e 1987, apenas 5 não foram empreendidos nesses municípios. Nesse mesmo período, a cidade sede contou com a implantação de três projetos e os demais municípios apenas um projeto. Isso nos leva a inferir que a distribuição do capital social entre grande número de acionistas faz parte das estratégias políticas dessa empresa, visando assegurar uma influência política sobre os sócios, assegurando, assim um mercado em potencial. Um grande número de sócios garante, em grande medida, a produção de unidades nesses municípios, já que, nos moldes da política habitacional federal implementada pelo BNH e pela CAIXA, até 1993, cabia ao executivo municipal a procura de um agente promotor para viabilizar os projetos e o financiamento habitacional.

Por outro lado, a presença de 10 municípios acionistas que não foram contemplados com nenhum projeto executado[87] nos leva a indagar qual o real motivo que leva esses pequenos municípios a assumir a responsabilidade, inclusive fiscal, por essa empresa. A decisão tomada no início de 1986, de fechamento do BNH, sem nenhuma discussão prévia sobre o tema, parece contribuir com a resposta. A decisão, que tomou de surpresa todos os agentes promotores envolvidos no sistema SFH/BNH, talvez tenha causado ainda maior impacto nessa Cohab, que estava apenas há seis anos em operação.

Apesar disso, essa companhia atendeu, até agora 80 municípios, com 40.147 unidades entregues. Esse número é bastante significativo se comparado com as outras Cohabs estudadas. As Cohabs Campinas e Bandeirante, por exemplo, embora tenham sido criadas na década de 1960, tiveram produção menor, 36.532 e 32.328 unidades implementadas, respectivamente. A razão para esse perfil de atuação está associada à política implementada no final dos anos 1980, de pulverização da produção com recursos do FGTS em projetos com baixo custo da unidade habitacional, através do Plano de Ação Imediata para Habitação.

A Tabela 12 revela que o ano de 1992 é o ano de maior realização de projetos e unidades implementadas, como parte do período de mais expressiva produção da Cohab CRHIS, 1987-1994, momento em que o Plano PAIH possibilitou a retomada das ações das Cohabs, seguido de mais um momento de redução das atividades.

[87] São eles: Nova Independência, Pereira Barreto, Marinópolis, Aparecida D'oeste, Santa Albertina, Santa Rita D'Oeste, São Francisco, Santa Clara D'Oeste, Turmalina e Guzolândia.

Tabela 12: Cohab CRHIS – Produção por ano de atuação – 2003[88]

ANO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	NÚMERO DE CONJUNTOS	TOTAL DE UNIDADES
1983	2	2	321
1984	2	2	660
1985	7	7	839
1986	5	5	382
1987	4	4	1157
1988	19	20	2789
1989	11	11	2097
1990	3	3	539
1991	19	20	3385
1992	22	25	8137
1993	17	17	9601
1994	9	10	2739
1995	4	4	3192
1996	8	8	4309
TOTAL	132	138	40147

Fonte: Cohab CHRIS.
Org.: Silvia Aparecida de Sousa Fernandes

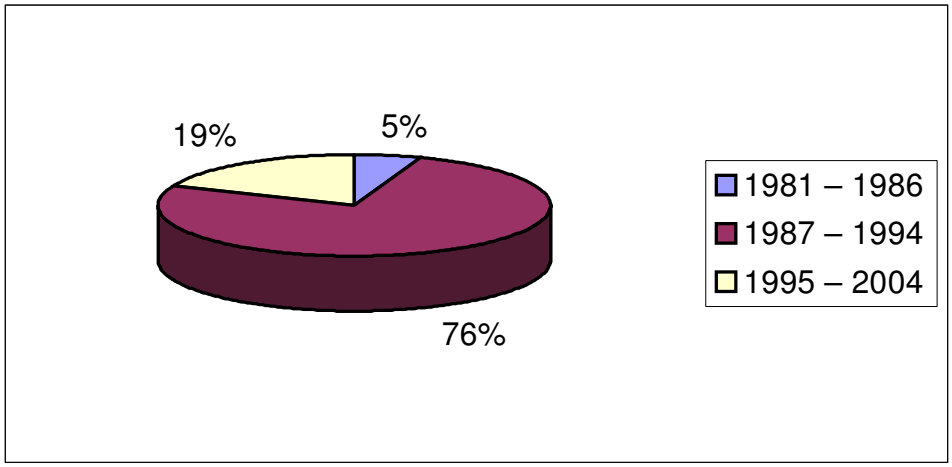
Podemos afirmar que foi a partir desse programa federal que a produção da Cohab-CRHIS intensificou-se e ganhou visibilidade, pois 76% do total de unidades construídas por essa empresa foram implementadas no período 1987/1994 (Gráfico 4). No período de vigência desse programa, a atuação da Cohab-CRHIS dirigiu-se para as cidades médias das regiões Oeste e Norte: Presidente Prudente, São José do Rio Preto e Marília. Atendeu, também, a municípios distantes da sede como Sorocaba e Bragança Paulista, com a construção de conjuntos habitacionais com grande número de unidades.

O período seguinte, 1995-2004, reflete ainda a implementação de projetos pelo PAIH, com 19% da produção total da Cohab CRHIS (Gráfico 4). Vale lembrar que, a partir de 1993, as Cohabs são impedidas de adquirir recursos do FGTS para novos projetos, sendo destinados para implementação dos projetos já aprovados, como foi apontado na seção 3. No ano de 1996, a entrega de 4309

[88] Dados, referência: até dezembro de 1997. Embora a entrevista e a coleta de dados junto à empresa tenham ocorrido no mês de janeiro de 2003, não foram fornecidos dados referentes aos anos posteriores a 1997.

unidades, em oito municípios, representa 10,73% do total de unidades. Nos últimos anos, após a entrega das unidades aprovadas dentro do PAIH a produção da Cohab CRHIS reduziu-se, drasticamente. Embora não tenhamos conseguido as informações relativas ao período 1997-2004, é possível afirmar, apoiados na entrevista realizada na empresa, que a produção, após a entrega dos projetos aprovados pelo plano PAIH, restringiu-se à conclusão dos projetos iniciados anteriormente.

Gráfico 4: Cohab CRHIS – Produção por período de atuação, segundo o número de unidades – 1981-2004



Fonte: Pesquisa de campo

É possível afirmar, portanto, que a produção da Cohab CRHIS vincula-se diretamente à disponibilidade de recursos do Governo Federal, através do FGTS, para implementação dos projetos. Assim, o histórico do BNH explica, em grande medida, a atuação dessa companhia. Quando começou a atuar, em 1983, vivia-se o momento de crise de arrecadação do FGTS e a redução dos recursos disponíveis para os projetos de habitação popular. A produção de pequeno número de unidades

em pequenos municípios pode representar, nessas condições, uma estratégia utilizada para a aprovação de maior número de projetos encaminhados ao BNH. Comparece, assim, a questão da visibilidade da produção: visibilidade numérica, para denotar um grande número de projetos aprovados, e visibilidade espacial ao tentar agregar grande número de municípios nessa produção (Mapa 6).

No caso da Cohab CRHIS, a análise da produção habitacional por períodos de atuação deixa claro o uso da política habitacional no favorecimento dos interesses do Governo Federal, o uso da habitação como moeda de troca (no financiamento da campanha eleitoral de Fernando Collor de Melo), uma vez que os projetos aprovados concentram-se no período 1987-1995. Esses dados permitem ainda, afirmar que mais de um agente participa do jogo de intermediação de interesses das políticas habitacionais. Não só os governos federal e local, articulados pelas ações das Cohabs, mas também as empresas construtoras, contratadas para a implementação dos projetos, em geral empresas locais de atuação regional.

5.5 A Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto – Cohab RP

A Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto – Cohab RP foi criada em 20 de novembro de 1969, pela Lei nº 2301, e tem o município de Ribeirão Preto como acionista majoritário, com 52,79% das ações. Possui, ao todo, 21 municípios e 17 pessoas físicas compondo o quadro de acionistas da empresa. Além de Ribeirão Preto, destacam-se Sertãozinho e Orlândia, com 6,81% e 5,10% das

ações, respectivamente[89]. Dentre as Cohabs estudadas, a Cohab Ribeirão Preto é a que apresenta maior número de projetos realizados (249) e unidades entregues (73.488). Exceto nos anos de 1975 e 1999, manteve a entrega de projetos realizados desde que deu início às atividades, mesmo nos momentos de crise do BNH, ou na década de 1990, período em que houve significativa redução da produção das Cohabs, o que denota a grande dinamicidade dessa empresa. Uma das características marcantes da Cohab Ribeirão Preto, que auxiliou no desenho desse perfil de atuação, é a produção em parcerias, significativa na década de 1990.

O município de Ribeirão Preto concentra um terço da produção: 28.291 unidades, distribuídas em 60 conjuntos habitacionais, o que representa 38,50% do total de unidades entregues (Tabela 13). O município de Sertãozinho vem em seguida, com 5,38% e 3.953 casas. Além desses, apenas Mococa conta com percentual superior a 3% (3,25%) e os demais municípios atendidos apresentam percentual inferior.

[89] Além dos municípios de Ribeirão Preto, Sertãozinho e Orlândia, fazem parte do grupo de municípios acionistas: Altinópolis, Batatais, Brodowski, Cajuru, Cravinhos, Dumont, Guará; Igaparava, Ituverava; Jardinópolis, Miguelópolis, Pontal, Sales de Oliveira, São Joaquim da Barra, Santa Rosa de Viterbo, Santo Antonio da Alegria, Serrana e Taquaritinga. Destes, destacamos Altinópolis, São Joaquim da Barra e Pontal, com mais de 3% das ações. Os demais têm participação percentual próximo a 1%

Tabela 13: Cohab Ribeirão Preto – Produção por município – 2004

Nº	MUNICÍPIO	NÚMERO DE CONJUNTOS	% CONJUNTOS	TOTAL UNIDADES	% UNIDADES
01	Altair	02	0,80	108	0,15
02	Altinópolis	03	1,20	338	0,46
03	Americana	02	0,80	944	1,29
04	Araraquara	01	0,40	500	0,69
05	Bady Bassitt	01	0,40	64	0,09
06	Bálsamo	01	0,40	110	0,15
07	Barretos	01	0,40	378	0,52
08	Barrinha	02	0,80	572	0,78
09	Batatais	06	2,39	1666	2,27
10	Bebedouro	03	1,20	1031	1,41
11	Brodowski	04	1,60	965	1,32
12	Cajuru	02	1,20	362	0,50
13	Candido Rodrigues	01	0,40	70	0,10
14	Cardoso	01	0,40	110	0,15
15	Catanduva	03	1,20	894	1,22
16	Colina	01	0,40	268	0,37
17	Cravinhos	06	2,39	1.293	1,76
18	Cristais Paulista	02	0,80	181	0,25
19	Dumont	01	0,40	139	0,19
20	Estrela D'Oeste	01	0,40	53	0,08
21	Fernandópolis	02	0,80	1.054	1,44
22	Franca	04	1,60	1.781	2,43
23	Guará	04	1,60	465	0,66
24	Guaraci	02	0,80	220	0,30
25	Guariba	01	0,40	482	0,66
26	Ibaté	01	0,40	306	0,42
27	Igarapava	07	2,80	1.361	1,86
28	Itápolis	02	0,80	232	0,32
29	Itirapuã	01	0,40	118	0,17
30	Ituverava	04	1,60	574	0,79
31	Jaborandi	01	0,40	66	0,09
32	Jaboticabal	04	1,60	1.545	2,11
33	Jales	02	0,80	682	0,93
34	Jardinópolis	04	1,60	725	0,99
35	Luis Antonio	03	1,20	443	0,61
36	Macedônia	01	0,40	114	0,16
37	Miguelópolis	01	0,40	129	0,18
38	Mira Estrela	01	0,40	94	0,13
39	Mococa	05	2,00	2.391	3,26
40	Monte Alto	03	1,20	1.221	1,67
41	Morro Agudo	02	0,80	330	0,44
42	Neves Paulista	01	0,40	361	0,49
43	Nova Aliança	01	0,40	128	0,17
44	Nova Granada	02	0,80	197	0,26
45	Nuporanga	01	0,40	60	0,08
46	Olímpia	04	1,60	1.566	2,13
47	Orlândia	05	2,00	695	0,94
48	Palestina	03	1,20	346	0,47
49	Paraíso	01	0,40	232	0,31
50	Paranapuã	01	0,40	60	0,08

Nº	MUNICÍPIO	NÚMERO DE CONJUNTOS	% CONJUNTOS	TOTAL UNIDADES	% UNIDADES
	Continuação ...				
51	Patrocínio Paulista	02	0,80	243	0,33
52	Paulo de Faria	01	0,40	40	0,05
53	Pindorama	03	1,20	462	0,62
54	Pirangi	02	0,80	172	0,23
55	Pirassununga	02	0,80	884	1,20
56	Pitangueiras	04	1,60	815	1,10
57	Porto Ferreira	01	0,40	304	0,41
58	Potirendaba	01	0,40	113	0,15
59	Pradópolis	01	0,40	200	0,27
60	Ribeirão Preto	60	24,02	28291	38,49
61	Rincão	01	0,40	93	0,12
62	Riolândia	02	0,80	243	0,33
63	Sales de Oliveira	01	0,40	85	0,11
64	Santa Fé do Sul	01	0,40	558	0,75
65	Santa Rosa de Viterbo	05	2,00	711	0,96
66	Santo Antonio da Alegria	01	0,40	120	0,16
67	São Carlos	03	1,20	1590	2,16
68	São Joaquim da Barra	03	1,20	1463	1,99
69	São Simão	04	1,60	697	0,94
70	Serrana	02	0,80	398	0,54
71	Sertãozinho	09	3,60	3953	5,37
72	Severínia	02	0,80	380	0,51
73	Santa Cruz das Palmeiras	05	2,00	908	1,23
74	Tabatinga	01	0,40	123	0,16
75	Tambaú	03	1,20	649	0,88
76	Tarumã	01	0,40	337	0,45
77	Terra Roxa	01	0,40	84	0,11
78	Turmalina	02	0,80	144	0,19
79	Urânia	01	0,40	93	0,12
80	Vargem Grande do Sul	01	0,40	183	0,24
81	Viradouro	04	1,60	605	0,82
82	Votuporanga	01	0,40	523	0,71
	TOTAL	249	100,00	73488	100,00

Fonte: Pesquisa de campo

A Tabela 13 evidencia, como característica da produção da Cohab Ribeirão Preto, a realização de projetos com pequeno número de unidades, distribuída por um conjunto de municípios com pequena população urbana. Essa pulverização da produção com mais de um projeto implementado no mesmo

município corresponde à articulação desta empresa com o poder local, atendendo aos interesses da administração municipal e cumprindo o papel de suporte à reprodução da força de trabalho, numa região caracterizada pela agroindústria sucroalcooleira a partir dos anos 1970. Cumpre, portanto, os objetivos da política habitacional desenvolvida pelo BNH desde 1964, auxiliando na acumulação capitalista.

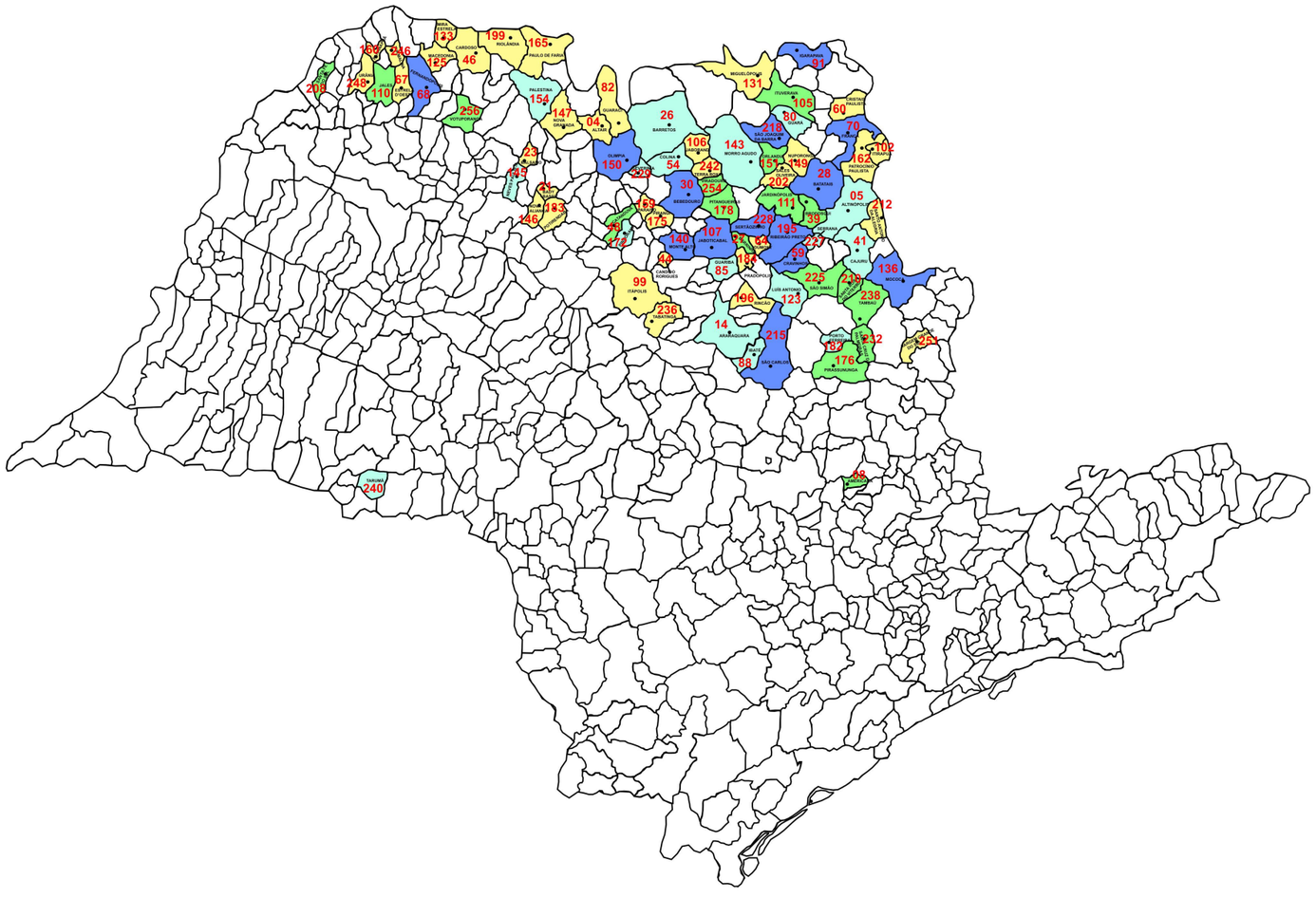
O papel desempenhado pelas políticas de habilitação popular em municípios com pequena população urbana, na região de Catanduva, foi analisado por Bernardelli (2004, p. 336). Para essa autora, a construção de unidades habitacionais, em pequenas cidades, auxilia no processo de reprodução da força de trabalho e na permanência da população nesses núcleos locais, que desempenham poucas funções urbanas e se caracterizam economicamente pela exploração da atividade agrícola, abrigando um contingente de trabalhadores rurais, expulsos do campo, e que hoje se fixam em pequenas cidades. Neste sentido, a promoção pública de habitação popular relaciona-se aos seguintes fatores:

> "[...] a) componente marcante na legitimação de determinados grupos políticos, pois muitas obras (conjuntos habitacionais) são lançadas ou inauguradas nas vésperas de eleições, para identificar uma certa administração e formar os chamados "currais eleitorais", b) estratégia para manter a população nessas pequenas cidades, pois a moradia própria tem um importante significado, sendo também uma forma dos municípios não perderem receitas tributárias, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios; c) articulação aos interesses do setor sucroalcooleiro em manter uma mão-de-obra disponível para as agroindústrias da região, utilizando sua influência política (através da eleição de prefeitos e vereadores, deputados estaduais e federais, muitos dos quais têm suas campanhas políticas financiadas pelos usineiros) para terem seus interesses defendidos, entre os quais uma política habitacional para fixar trabalhadores na região, constituindo verdadeiros "viveiros de mão-de-obra", ainda que não seja de uma forma explícita.

As conclusões da autora, para as pequenas cidades da região de Catanduva, podem ser estendidas, a nosso ver, a outras regiões do interior do

estado de São Paulo que desempenham papéis econômicos semelhantes, como as regiões de Bauru e Ribeirão Preto e nos ajudam a entender o perfil da atuação da dessas Cohabs.

Com uma atuação dirigida principalmente às regiões Norte e Nordeste do estado (Mapa 7), a territorialização da Cohab Ribeirão Preto evidencia o atendimento a municípios com pequena população e com a implementação de poucas unidades, principalmente ao se afastar do município sede. A produção de maior número de projetos e unidades entregues em municípios com pequena população urbana, que não apresentam o perfil das cidades médias, como Jaboticabal, Mococa, Batatais, Olímpia, São Joaquim da Barra, Igarapava e Fernandópolis, pode ser entendida a partir da articulação com as administrações municipais e o papel desempenhado por esses municípios na economia regional como já destacado.



COHAB RIBEIRÃO PRETO - PRODUÇÃO POR MUNICÍPIO - 2004

Nº	MUNICÍPIO	NÚMERO DE CONJUNTOS	TOTAL DE UNIDADES
04	Altair	02	108
05	Altinópolis	03	338
08	Americana	02	944
14	Araraquara	01	500
21	Bady Bassitt	01	64
23	Balsamo	01	110
26	Barretos	01	378
27	Barrinha	02	572
28	Batatais	06	1666
30	Bebedouro	03	1031
39	Brodósqui	04	965
41	Cajuru	02	362
44	Candido Rodrigues	01	70
46	Cardoso	01	110
48	Catanduva	03	894
54	Colina	01	268
59	Cravinhos	06	1293
60	Cristais Paulista	02	181
64	Dumont	01	139
67	Estrela D'Oeste	01	53
68	Fernandópolis	02	1054
70	França	04	1781
80	Guará	04	465
82	Guaraci	02	220
85	Guariba	01	482
88	Ibaté	01	306
91	Igarapava	07	1361
99	Itápolis	02	232
102	Itirapuã	01	118
105	Ituverava	04	574
106	Jaborandi	01	66
107	Jaboticabal	04	1545
110	Jales	02	682
111	Jardinópolis	04	725
123	Luiz Antonio	03	443
125	Macedônia	01	114
131	Miguelópolis	01	129
133	Mira Estrela	01	94
136	Mococa	05	2391
140	Monte Alto	03	1212
143	Morro Agudo	02	330
145	Neves Paulista	01	361
146	Nova Aliança	01	128
147	Nova Granada	02	197
149	Nuporanga	01	60
150	Olímpia	04	1566
151	Orlândia	05	695
154	Palestina	03	346
159	Paraiso	01	232
160	Paranapuã	01	60
162	Patrocinio Paulista	02	243
165	Paulo de Faria	01	40
172	Pindorama	03	462
175	Pirangi	02	172
176	Pirassununga	02	884
178	Pitangueiras	04	815
182	Porto Ferreira	01	304
183	Potirendaba	01	113
184	Pradópolis	01	200
195	Ribeirão Preto	60	28291
196	Rincão	01	93
199	Riolândia	02	243
202	Sales de Oliveira	01	85
208	Santa Fé do Sul	01	558
210	Santa Rosa de Viterbo	05	711
212	Santo Antônio da Alegria	01	120
215	São Carlos	03	1590
218	São Joaquim da Barra	03	1463
225	São Simão	04	697
227	Serrana	02	398
228	Sertãozinho	09	3953
229	Severina	02	380
232	Sta. Cruz das Palmeiras	05	908
236	Tabatinga	01	123
238	Tambaú	03	649
240	Tarumã	01	337
242	Terra Roxa	01	84
246	Turmalina	02	144
248	Urânia	01	93
251	Vargem Grande do Sul	01	183
254	Viradouro	04	605
256	Votuporanga	01	523
	TOTAL	249	73488

MAPA 7
COHAB RIBEIRÃO PRETO
PRODUÇÃO POR MUNICÍPIO
2004

LEGENDA

NÚMERO DE UNIDADES

- Até - 250
- 251 a 500
- 501 a 1000
- Mais de 1000

LOCALIZAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO NO BRASIL



Escala: ESCALA GRÁFICA APROXIMADA

-20 0 20 40 60 80 100 km

Autor: SILVIA APARECIDA DE SOUSA FERNANDES

Orientadora: MARIA TERESA MICELI KERBAUY

Fonte:
- MAPA BASE EST. DE SÃO PAULO - IBGE
- COHAB RIBEIRÃO PRETO

Edição Gráfica: Flora H. Sato

Mapa: 7

Página:

Apoio Financeiro: CAPES

Instituição: unesp

A produção no município de Sertãozinho, por outro lado, pode ser explicada pela concentração industrial do município, além da proximidade físico-territorial e a participação como acionista da Cohab Ribeirão Preto.

É possível apontar que o governo local de Ribeirão Preto, ao distribuir o capital da empresa por vários municípios acionistas, sem, contudo, perder as atribuições e o poder político como acionista majoritário, fez uso de uma estratégia política que possibilitou o atrelamento desses municípios à Cohab Ribeirão Preto. Assegura, dessa maneira, uma área de atuação à empresa e oferece, em contrapartida, ao município com pequena população urbana, o aparato técnico para o atendimento à demanda por habitação social.

Nos primeiros anos de atuação dessa companhia, os projetos implementados delineiam esse perfil, ou seja, privilegiaram o atendimento aos municípios acionistas. Dos 33 projetos entregues entre 1972 e 1979, apenas 5 não se dirigiram aos municípios acionistas conforme pode ser observado na Tabela 20 (Apêndice F). Dos conjuntos habitacionais entregues nesse período, apenas os que foram implementados em Ribeirão Preto apresentam grande número de unidades, considerados em seu conjunto. É o caso do Jardim Castelo Branco, realizado em 3 fases que, somadas, totalizam 992 unidades. É característica dos anos 1980 a produção de conjuntos com número superior a 1000 unidades habitacionais, em geral casas térreas e, no caso da Cohab Ribeirão Preto, implementados apenas no município sede[90]. Para os demais municípios permanece a realização de projetos menores, considerados mais fáceis de serem implantados, do ponto de vista técnico, pois exigem menores áreas, reduzindo os investimentos da prefeitura municipal na

[90] Temos como exemplo os conjuntos habitacionais Quintino Facci II, Antonio Marincek, Adelino Simioni I e II e o Avelino Alves Palma.

doação do terreno e instalação de infra-estrutura. Atendem também a uma população mais reduzida, adequando-se às demandas das pequenas cidades[91].

A produção da Cohab Ribeirão Preto, desde a segunda metade da década de 1990, foi assegurada pela vinculação dessa companhia à administração municipal de Ribeirão Preto, na realização de projetos de regularização fundiária e implementação de projetos em parceria com a CDHU e iniciativa privada. A análise desses projetos, em particular, mostra que houve incorporações desse tipo também nos municípios de Franca e Sertãozinho, embora o maior número de projetos e lotes comercializados se concentrem em Ribeirão Preto (Tabela 14).

Tabela 14: Cohab Ribeirão Preto – Lotes urbanizados – 2004

Nº	MUNICÍPIO	NOME DO LOTEAMENTO	NÚMERO DE UNIDADES	ANO DE ENTREGA
01	Ribeirão Preto	Jd. Florestan Fernandes	1541	1995/1996
02	Ribeirão Preto	Jd. Diva Tarlá de Carvalho	1853	1995
03	Ribeirão Preto	Jd. Parque dos Flamboyans	1391	1997
04	Ribeirão Preto	Jd. Parque dos Servidores	1883	1997
05	Sertãozinho	Jd. Luiz Carlos Zequim	394	1997
06	Ribeirão Preto	Jd. Ipiranga	227	1997
07	Franca	Jd. Panorama	71	1996
08	Ribeirão Preto	Jd. Oreste Lopes de Camargo	904	1994
09	Ribeirão Preto	Jd. Heitor Rigon	1756	1994
10	Ribeirão Preto	Jd. Léo Gomes de Moraes	30	2004
	TOTAL		10050	

Fonte: Pesquisa de campo

Assim como as demais companhias estudadas, o início da década de 1980 é o período mais dinâmico da Cohab Ribeirão Preto, em números de projetos realizados e unidades habitacionais entregues. A Tabela 15 revela que em apenas 3 anos, entre 1980 e 1982, foram implementados 100 conjuntos habitacionais,

[91] Conforme entrevista realizada na Cohab Ribeirão Preto, os projetos menores têm menores custos de implantação e são mais viáveis tecnicamente, pois facilitam os processos de implantação, fiscalização e comercialização das unidades.

atendendo a 75 municípios. Destaca-se também, o ano de 1994, com 21 projetos totalizando 8.028 unidades entregues, o que representa 10,92% do total da população da empresa.

Tabela 15: Cohab Ribeirão Preto – Produção por ano de atuação – 2004

ANO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	NÚMERO DE CONJUNTOS	% CONJUNTOS	TOTAL UNIDADES	% UNIDADES
1972	3	3	1,20	153	0,20
1973	2	2	0,80	225	0,30
1974	1	1	0,40	25	0,03
1976	7	10	4,02	1338	1,82
1977	4	8	3,22	1401	1,90
1978	3	3	1,20	1104	1,50
1979	5	6	2,40	2009	2,74
1980	23	26	10,46	5568	7,58
1981	24	28	11,25	10847	14,77
1982	28	36	14,46	11442	15,57
1983	5	6	2,40	3053	4,16
1984	4	4	1,61	2606	3,55
1985	4	4	1,61	1056	1,44
1986	4	4	1,61	1173	1,60
1987	5	6	2,40	1185	1,62
1988	11	13	5,23	2786	3,80
1989	13	18	7,23	5518	7,51
1990	6	8	3,22	2471	3,37
1991	9	9	3,61	2063	2,81
1992	8	8	3,22	2854	3,89
1993	2	3	1,20	1275	1,74
1994	13	21	8,43	8028	10,92
1995	2	2	0,80	573	0,77
1996	1	2	0,80	813	1,10
1997	1	1	0,40	110	0,14
1998	1	2	0,80	539	0,73
2000	3	4	1,61	960	1,30
2001	1	2	0,80	596	0,81
2002	1	2	0,80	589	0,80
2003	1	4	1,61	457	0,62
2004	1	3	1,20	671	0,91
TOTAL	196	249	100,00	73.488	100,00

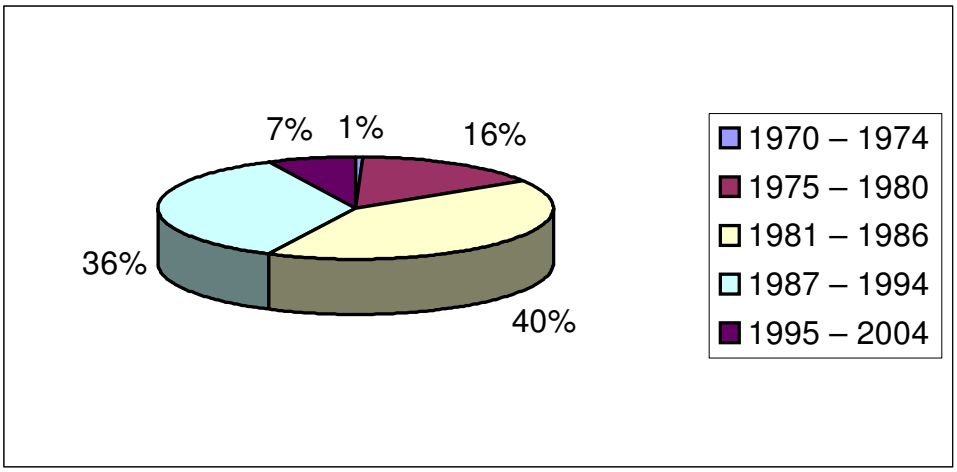
Fonte: Pesquisa de campo

Consideramos importante ressaltar que, apesar de uma produção mais significativa nos anos destacados, o que marca a atração da Cohab Ribeirão Preto é o caráter contínuo das atividades, com a entrega de pelo menos um conjunto

habitacional por ano, mesmo nos períodos de crise do Sistema Financeiro da Habitação.

Os períodos de maior produção da Cohab Ribeirão Preto são melhor visualizados no Gráfico 5. Destacamos os anos de 1981-1986 e 1987-1994, com 40% e 36% do total, respectivamente. Há uma significativa queda no período seguinte, 1995-2004, com 7% do total. Apesar dessa redução, lembramos que, no mesmo período, outras Cohabs não tiveram qualquer nova incorporação, em decorrência da impossibilidade de obtenção de recursos junto ao FGTS. Essa produção corresponde aos projetos de parceria realizados entre a Cohab Ribeirão Preto e empresas construtoras privadas, que contaram com financiamento pela Caixa Econômica Federal, através do programa Carta de Crédito Associativo, e às parcerias firmadas com a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto para intervenção em favelas. Nesses projetos, fica bastante evidente o comprometimento das Companhias Habitacionais junto às administrações municipais, garantindo visibilidade aos projetos do poder público municipal, após a extinção do BNH.

Gráfico 5: Cohab Ribeirão Preto – Produção por período de atuação, segundo o número de unidades 1970-2004



Fonte: Pesquisa de campo

Mesmo com as dificuldades impostas pelo Governo Federal às Cohabs, na obtenção de recursos para o financiamento habitacional, a partir de 1993, as parcerias com o capital privado e administração municipal têm possibilitado à Cohab Ribeirão Preto manter sua produção. Essa empresa também realizou projetos em parceria com a CDHU, para construção de unidades habitacionais em mutirão. É o caso do Jardim Paiva, implementado na cidade de Ribeirão Preto a partir de 1992, em 4 etapas.

O comércio de lotes urbanizados, em projetos de iniciativa de empresas construtoras privadas em que a Cohab participa apenas com a sua "carteira de clientes"[92] na fase de comercialização dos imóveis, também tem sido uma estratégia utilizada pela Cohab Ribeirão Preto nos anos recentes. A Tabela 14 evidencia que, a partir de 1995, a venda de lotes urbanizados em que a total responsabilidade pelo empreendimento é do incorporador imobiliário, neste caso a empresa construtora, assegura uma produção significativa. Nesses projetos, a Cohab exerce o papel de corretor imobiliário, realizando um cadastro dos interessados na aquisição dos lotes urbanizados, com renda familiar mensal a partir de 2 salários mínimos, e posterior comercialização. Recebe, por isso, uma taxa de administração cujo percentual é negociado em cada empreendimento. Para cumprir tal atribuição foi necessário que a empresa passasse por uma reestruturação interna, criando um setor responsável por parcerias, que junto com o setor de projetos técnicos viabiliza, essas realizações. Cabe ressaltar que, apesar dessas tentativas, esses projetos não garantem grande volume de recursos à Cohab, a ponto de impedirem a vulnerabilidade financeira da empresa[93].

[92] Conforme entrevista realizada na Cohab Ribeirão Preto, em 15 de setembro de 2004. (RESTINO, 2004).
[93] Nas entrevistas realizadas nessa Cohab, ficou claro que esses projetos não asseguram o volume de recursos necessários para cobrirem as despesas mensais da companhia, que ainda administra projetos realizados com recursos do FGTS. Conforme Bárbara (2004) e SANTOS (2004).

O perfil de atuação da Cohab Ribeirão Preto é revelador e nos auxilia a construir a seguinte tese: se por um lado, as Companhias Habitacionais são dependentes de políticas e recursos definidos pela instância federal de poder, por outro, estabelecem estratégias de atuação permeadas pela articulação de interesses entre o poder local e os representantes do setor privado. Assim, apesar do delineamento da política federal de descentralização das políticas habitacionais e exclusão das Companhias Habitacionais do processo de implementação de projetos com recursos federais, em vigor desde a década de 1990, com o objetivo de inviabilizar política e financeiramente a atuação dessas companhias, assiste-se, a partir da segunda metade dessa década, a um novo arranjo político, com a incorporação de novos passos ao minueto da política habitacional brasileira, em que as Cohabs buscam novos parceiros na realização de seus projetos e reafirmam seu papel nas políticas de desenvolvimento local. As estratégias utilizadas pelas Cohabs Ribeirão Preto e Campinas e os resultados da discussão acerca do encerramento das atividades da Cohab Bauru, apontados anteriormente, corroboram essa afirmação.

5.6 As Companhias Habitacionais em análise comparativa

As companhias habitacionais, concebidas como agentes promotores do Banco Nacional de Habitação, têm uma atuação compatível com as políticas emanadas desse órgão e, posteriormente, com as definidas por outras instâncias do Governo Federal, como o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e o Ministério das Cidades.

De fato, essas políticas se constituíram diretrizes para a atuação das Cohabs no interior do estado de São Paulo e são responsáveis pelo que as empresas apresentam de características comuns. Ao observar as Tabelas já apresentadas nesta seção, que se referem à produção das Cohabs, organizada por ano (Tabelas 5, 7, 10, 12 e 15) e os Gráficos, em que a produção está organizada por períodos (Gráficos 1 a 5), é possível identificar que é na primeira metade da década de 1980 que se concentra o maior número de projetos e unidades implementadas. Isso decorre, a nosso ver, de dois fatores: *i*) a entrega de conjuntos iniciados na década de 1970; *ii*) a existência de programas alternativos veiculados pelo BNH, que visavam à ampliação da oferta de unidades de habitação social mediante a redução do custo final do projeto e tiveram, por conseqüência, a redução da área construída e da qualidade do imóvel, além da ênfase aos projetos de construção por mutirão ou autoconstrução. Consideramos que isso se constitui num paradoxo da política federal de habitação, no momento em que se evidenciam os sinais de crise do sistema de financiamento do Banco Nacional de Habitação e inúmeras críticas lhe são dirigidas por privilegiar investimentos em obras de desenvolvimento e saneamento urbano. Dentre os agentes estudados, exceção é feita à Cohab CRHIS, que apresenta, no período em análise, apenas 5% da produção total de unidades, porque 1982 é o ano de criação da empresa nesses primeiros anos de atuação busca atender aos municípios acionistas com conjuntos com pequeno número de unidades, como forma de se consolidar, estratégia também utilizada pelas Cohabs Ribeirão Preto e Bauru, quando fundadas.

O segundo momento de maior produção das companhias estudadas é 1987-1994, graças ao volume de recursos disponibilizados pela Caixa Econômica Federal para o item habitação popular, nos anos de 1989 a 1992. Destaque pode ser

dado à Cohab Bauru, que concentra nesse período 39% do total das unidades produzidas, percentual pouco maior que o da fase anterior (35%). A Cohab CRHIS merece atenção, pois apresenta o percentual mais significativo de produção habitacional e aprovação de projetos nessa fase, com 76% do total de unidades produzidas.

Ainda que os dados tenham apontado para essas similitudes na atuação das companhias habitacionais estudadas, é possível identificar especificidades nas políticas por elas desenvolvidas, em decorrência de sua data de fundação, articulação com os governos locais e a forma como constituíram o seu capital. Isso nos interessa mais diretamente, pois permite desvendar as articulações existentes entre os níveis local e federal do poder executivo.

A maneira como as Companhias Habitacionais foram constituídas atrela-as a dois níveis de poder decisório: o Governo Federal, que define as diretrizes e os recursos para habitação popular, e o executivo municipal, em particular dos municípios acionistas das empresas, pois nomeiam o presidente. Dessa forma, a Cohab liga-se diretamente à administração pública local, apesar de não ter o estatuto de autarquia municipal e sim de empresa de economia mista. Com isso, o privilegiamento dos interesses do município sede no encaminhamento dos projetos e na realização dos empreendimentos.

Assim, consideramos em nossa análise a variável “municípios acionistas” como indicativa da articulação de interesses entre as diretrizes da empresa e a prefeitura municipal, na definição dos projetos realizados (Quadro 3).

Quadro 3: Síntese das Companhias Habitacionais

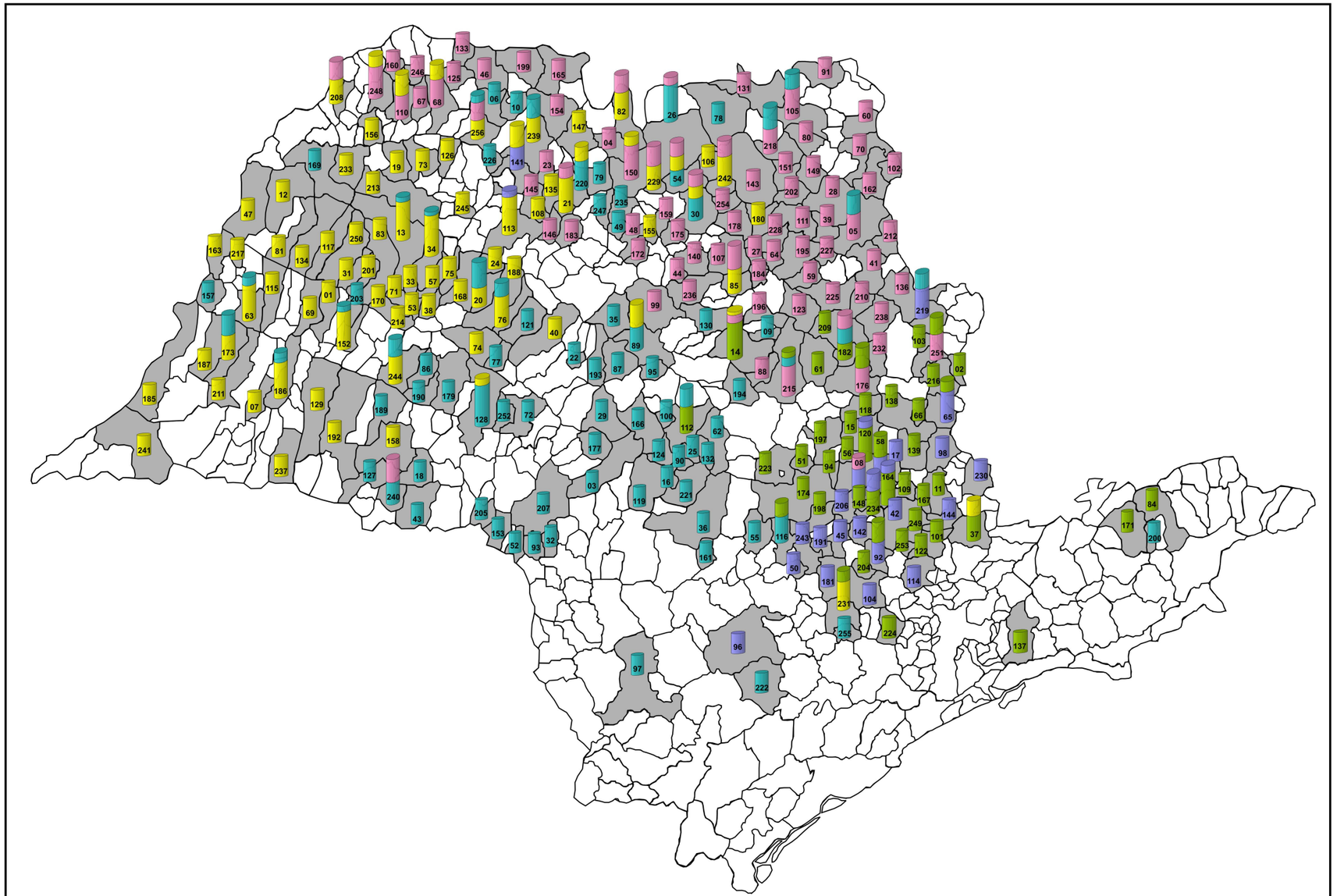
Cohab	Ano de Fundação	Municípios acionistas	Municípios atendidos	Conjuntos habitacionais	Total de unidades
Bandeirante	1967	14	45	150	32.328
Bauru	1966	5	82	200	64.150
Campinas	1965	1	25	108	36.786
CRHIS	1979	34	80	138	40.147
Ribeirão Preto	1969	21	82	249	73.488

Fonte: Pesquisa de campo

As Cohabs Ribeirão Preto e Bauru apresentam o maior número de projetos, unidades realizadas e municípios atendidos, como pode ser observado no Quadro 3. Essas empresas destacam-se das demais pelo total de unidades entregues e projetos realizados; entretanto no que tange aos municípios atendidos, a Cohab CRHIS também se sobressai, pois, como foi apontado anteriormente, tem utilizado a produção segmentada, com a implementação de projetos com pequeno número de unidades, como estratégia para ganhar visibilidade.

Essa estratégia é utilizada, também, em menor medida, pela Cohab Ribeirão Preto e, em grande medida, pela Cohab Bandeirante. O Mapa 8 sintetiza a produção das Cohabs no interior do estado de São Paulo e é revelador da territorialização dessas companhias, que exige o uso de diversas estratégias para sua consolidação. O Mapa mostra a complexidade de relações que se estabelecem entre as companhias habitacionais e os governos municipais, na efetivação das políticas habitacionais. Primeiramente encontramos, de forma simplificada, uma regionalização dada, talvez, pelas regiões administrativas do estado de São Paulo. Ao se debruçar mais demoradamente em uma análise verificamos, contudo, vários municípios com projetos realizados por diferentes empresas.

MAPA 08
PRODUÇÃO TOTAL DAS EMPRESA ESTUDADAS POR MUNICÍPIO DE ATUAÇÃO 2004



LEGENDA

EMPRESAS

- COHAB BANDEIRANTES
- COHAB BAURU
- COHAB CAMPINAS
- COHAB CRHIS
- COHAB RIBEIRÃO PRETO

LOCALIZAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO NO BRASIL



Escala: ESCALA GRÁFICA APROXIMADA

-20 0 20 40 60 80 100 km

Autor: SILVIA APARECIDA DE SOUSA FERNANDES	**Orientadora:** MARIA TERESA MICELI KERBAUY
Fonte: COHAB BANDEIRANTES; COHAB BAURU; COHAB CAMPINAS; COHAB CRHIS; COHAB RIBEIRÃO PRETO	**Edição Gráfica:** Flora H. Sato
	Mapa: 8 — **Página:**
Apoio Financeiro: CAPES	**Instituição:** unesp

A territorialização das Cohabs Bauru e Ribeirão Preto parece ter dividido o interior do estado de São Paulo em duas grandes regiões: a região Norte-Nordeste, com produção da Cohab Ribeirão Preto, e a região Oeste-Noroeste, atendida pela Cohab Bauru. Ocorre, porém, que, com a fundação da Cohab CRHIS, em 1979, esse arranjo se redefine, com a produção dessa empresa voltando-se para a mesma área.

Por outro lado, temos as Cohabs Bandeirante e Campinas dividindo a mesma porção do espaço, ou seja, as regiões de Campinas e Central, desde a fundação das empresas.

Para estabelecermos esses agrupamentos regionais utilizamos como referência as regiões administrativas do estado de São Paulo. Concluímos, entretanto, que a atuação das Cohabs não se define pelas regiões administrativas, mas pelas articulações de interesses próprios a cada empresa.

Embora as Cohabs sejam criadas com estatuto semelhante e visando ao mesmo objetivo, isto é, atender aos municípios no provimento de unidades habitacionais, é possível afirmar que, em sua territorialização, lançam mão de diversas estratégias políticas que resultaram em uma re-regionalização do estado de São Paulo, não seguindo a região administrativa, que parece ter orientado a criação das companhias no estado, mas a sua própria articulação de interesses.



6 Conclusão

> A democracia representativa tem sua maneira de lhe dar com a territorialidade do poder explícito, ou territorialidade governamental, a qual se apóia em um princípio algo "cartesiano" de lealdades monoidentitárias, embora fazendo parte de diversas entidades territoriais simultaneamente [...] cada indivíduo, no que se refere a cada escala, pertence a um território de cada vez, assim definindo-se a sua lealdade básica: é lá que ele ou ela vota, é lá que ele ou ela exerce a sua cidadania política formal. (SOUZA, 2002, p. 425)

O núcleo do presente trabalho, em torno do qual ou para o qual convergem as análises é o papel desempenhado pelas Companhias Habitacionais na implementação das políticas setoriais de habitação no interior do estado de São Paulo. Os dados apresentados apontam para a existência de alguns direcionamentos políticos das Cohabs frente à escassez de recursos e ausência de políticas federais, estratégias traçadas em articulação com os governos locais, que permitam sua atuação política e viabilidade financeira. É possível apontar o uso de diferentes estratégias:

- O fortalecimento da articulação das Companhias de Habitação com as administrações municipais, quando há um acionista majoritário que, em geral, é o município sede, na definição de políticas locais de habitação popular em que a Cohab participe como agente promotor, definindo parcerias com empresas construtoras privadas. Nesse caso, as Cohabs participam com os

conhecimentos técnicos adquiridos na definição da demanda, comercialização das unidades e administração do contrato.

- As parcerias estabelecidas diretamente com o poder público municipal, em projetos emergenciais como a regularização fundiária e a intervenção em favelas, ou através de programas federais, como o Programa de Arrendamento Residencial. Este programa, que inova a política habitacional no período analisado neste trabalho, com a oferta de imóveis para arrendamento, oferecendo a opção de compra do imóvel após o final do contrato, tem possibilitado novos empreendimentos para as Cohabs Bauru, Campinas e Ribeirão Preto, em parceria com as administrações municipais, uma vez que os recursos do programa são dirigidos aos municípios e não às Cohabs.
- Reestruturação administrativa, com a redução do número de funcionários das empresas e tentativa de redução da inadimplência, visando à redução do déficit fiscal. Esta estratégia objetiva, por um lado, a viabilidade financeira da empresa, e, por outro lado, garantir a permanência dos seus papéis político-institucionais.
- Construção de um discurso único apresentado pelas Cohabs, que chama a atenção para o papel social dessas empresas, exercendo pressões junto ao Governo Federal para a elaboração de novas diretrizes que reafirmem os seus papéis enquanto agentes promotores da política habitacional. Essa estratégia manifesta-se, inclusive, na formação de associações que representem os interesses dessas empresas, como a Associação Paulista de Cohabs (APC) e no reconhecimento da Associação Brasileira de Cohabs (ABC) como representante dos interesses do conjunto das companhias.

A partir desses apontamentos, é possível dizer que mesmo com as diretrizes de descentralização da política habitacional, estabelecidas pelo Governo Federal, desde a segunda metade da década de 1980, que incluem a proposta de encerramento das atividades das Cohabs enquanto agentes promotores, há a manutenção dos papéis dessas empresas, quando vinculadas diretamente ao poder local, apesar da redução dos empreendimentos realizados.

Por serem agentes operacionais de um sistema centralizado de elaboração de políticas habitacionais, que passa por modificações desde a década de 1980, as Companhias Habitacionais também são obrigadas à reestruturação administrativa. Isso se delineia com o encerramento do BNH, em 1986, e evidencia-se com o fechamento dos programas habitacionais em que as Cohabs atuavam como agentes promotores, no início da década de 1990. Na concepção dos órgãos centrais, essas companhias foram criadas para atuar como agentes financeiros e promotores do BNH e suas funções deveriam ser encerradas junto com o banco. As medidas tomadas durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso tanto com a aprovação da Lei 10.150, de 22 de dezembro de 2000, que contribuiu com essa política na medida em que permitiu a quitação dos financiamentos dos contratos cobertos pelo FCVS, assinados até 31 de dezembro de 1987, e a incapacitação das Cohabs na obtenção de recursos do FGTS, em 1993, apontam nessa direção.

É possível que essa proposta do Governo Federal venha a se realizar a médio prazo, a menos que novas diretrizes e programas de habitação elaborados pela instância federal ou estadual contemplem a participação das Cohabs, enquanto agentes promotores e financeiros. Um dos entrevistados (SANTOS, 2004) chegou a sugerir que os recursos do ICMS destinados à habitação fossem distribuídos

eqüitativamente entre a CDHU e as Companhias Habitacionais existentes no estado de São Paulo, já que a partir da década de 1980, os recursos disponibilizados pelo governo estadual para habitação social são significativamente maiores que os do fundo federal, o FGTS.

Podemos apontar pelo menos uma diferença entre o agente estadual, a CDHU e os agentes federal-locais, as Cohabs, na definição das estratégias e na territorialização das políticas realizadas: enquanto, para a agência estadual, a visibilidade política é o elemento direcionador na definição dos municípios atendidos e projetos implementados, para as Cohabs, a partir da segunda metade dos anos 1980, o que define a implementação de projetos é a viabilidade financeira, dada no âmbito do mercado, com o retorno do investimento, na medida em que aumenta a responsabilização dessas empresas pelos financiamentos assumidos, o que contribui para o aumento de sua vulnerabilidade financeira.

Ao lado da corrente majoritária, que pensa o papel das Cohabs a partir da viabilidade financeira, podemos apontar, por outro lado, um questionamento que remete ao papel político cumprido por essas companhias em articulação com os governos locais. Será que esses agentes esgotaram sua capacidade de dar visibilidade política às administrações municipais? A análise realizada aqui, aponta para o fortalecimento desse papel e não o seu descarte. Isso porque as políticas de descentralização exigem uma maior participação dos governos locais, na implementação das políticas de habitação, como apontado na seção 4.

A análise, dos dados de produção habitacional das Cohabs apontou que, na medida em que os recursos do FGTS são reduzidos e as formas de comercialização das unidades habitacionais redirecionadas, os agentes promotores da política federal de habitação têm seu poder de atuação redefinido, já que

dependem fundamentalmente dos recursos federais. Entretanto, como empresas de economia mista, traçam estratégias diferentes de atuação a partir de sistemas de parcerias com as administrações locais e empresas privadas, que permitam a capitalização das taxas de administração embutidas nos projetos e que as viabilizem financeiramente.

Essa perspectiva nos leva a concluir: se, por um lado, as Companhias Habitacionais são dependentes de políticas e recursos definidos pela instância federal de poder, o que as tornam vulneráveis às políticas engendradas nessa esfera do poder decisório, por outro, estabelecem estratégias de atuação permeadas pela articulação de interesses com o poder local, visando à perpetuação de seu papel institucional e de sua existência como empresas. Destarte, com a política federal de descentralização das políticas sociais e exclusão das Companhias Habitacionais como agentes promotores e financeiros, em vigor desde a década de 1990, assiste-se à configuração de um novo arranjo político, em que as Cohabs buscam novos parceiros na realização de seus projetos e reafirmam seu papel nas políticas de desenvolvimento local.

Os dados das incorporações realizadas pelas companhias habitacionais nos permitem afirmar que as empresas que contam com capital social constituído em mais de 50% por um município, tendem a dirigir sua produção majoritariamente, para a cidade sede e os municípios da região. É o caso das Cohab-Bauru, Cohab-Campinas e Cohab-Ribeirão Preto, que apresentam na razão social os municípios que se constituem acionistas majoritários e configuram seu "mercado preferencial". A Cohab-Bauru teve a preocupação inicial de atender aos municípios acionistas e às regiões Oeste e Noroeste do estado, enquanto a Cohab Ribeirão Preto teve a preocupação de atender às regiões Norte e Nordeste. Com a

criação da Cohab CRHIS, em 1979, essas empresas redefinem sua territorialidade, direcionando a produção para a região mais próxima ao município sede ou às cidades médias.

Por outro lado, as companhias de habitação que pulverizaram a composição do capital social, como é o caso das Cohabs Bandeirante e CRHIS, apresentam uma territorialidade e territorialização diferenciada, atendendo aos municípios acionistas e buscando alguns "nichos" ainda não ocupados por outras empresas. Com as diretrizes descentralização das políticas habitacionais estabelecidas pelo governo federal, essas empresas, que não encontram respaldo político em uma administração local, encontram maiores dificuldades na realização de novos empreendimentos.

Outro fator considerado na análise foi a diferença no período de atuação das empresas, uma vez que apresentam data de fundação distintas. Quanto mais antiga a companhia e, portanto, maior o período de atuação, maior o número de projetos executados, já que atuavam no momento de maior incremento habitacional via políticas públicas federais, no final dos anos 1970 e na primeira metade dos anos 1980. A Cohab Campinas, contudo, configura uma exceção, pois, embora mais antiga, fundada em 1965, tem o menor número de unidades e projetos entregues, dentre as companhias estudadas.

A análise da territorialização da Cohab CRHIS é bastante reveladora da articulação de interesses entre as diferentes instâncias do poder decisório, pois apresenta uma produção concentrada no tempo (período 1987-1994) e difusa territorialmente (atuando a partir do município sede, Araçatuba, atendeu, no total, a 80 municípios). A ação mais regionalizada da Cohab CRHIS é resultado da premissa política de atender aos municípios que participaram da composição do capital da

empresa, 34 municípios ao todo, próximos à cidade de Araçatuba, na região Noroeste do estado. São, em geral, municípios com pequena população urbana, o que demonstra ser uma estratégia utilizada pela Cohab CRHIS para atrelar a produção habitacional dessas cidades à empresa. O atendimento a um grande número de municípios com pequeno número de unidades garantiu visibilidade espacial e política à produção dessa empresa, mesmo nos momentos em que os recursos disponíveis para realização a dos projetos foram escassos, como nos últimos anos de atuação do BNH.

Essa estratégia foi utilizada também por outras Companhias Habitacionais e representa, também, a preocupação dos governos locais de garantir condições para a reprodução social dos mal remunerados trabalhadores das pequenas cidades, com pouca qualificação técnica. Mesmo poucas, as unidades construídas resultam em significativo impacto sobre o mercado imobiliário local, em virtude do reduzido número de domicílios urbanos, e nas condições de reprodução social da população.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. Formas de financiamento do acesso à terra e funcionamento do mercado fundiário-imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano. Planejamento e território. Ensaios sobre a desigualdade. *Cadernos IPPUR/UFRJ*. Rio de Janeiro, ano XV, n.2, ago-dez/2001/ano XVI, n.1, p. 179-205, jan-jul/2002.

ABREU, D. S. *O poder político local no populismo.* Presidente Prudente (SP) 1928-1959. 1982. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 1982.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 28, p.88-108, 1995.

ARRETCHE, M. T. S. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço &Debates*, São Paulo, n. 31, p.21-36, 1990.

ARRETCHE, M. T. S. *Política Habitacional.* 1994. Relatório (Pesquisa Redefinição de competências entre esferas de Governo na prestação de serviços públicos na área social. Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil). IESP/FUNDAP-NEPP/UNICAMP, São Paulo/Campinas, 1994a.

ARRETCHE, M. T. S. *Políticas de habitação para baixa renda e de saneamento básico.* 1994. Relatório (Pesquisa Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil: canais de acesso aos fundos públicos). IESP/FUNDAP-NEPP/UNICAMP. São Paulo/Campinas, 1994b.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 5-189, jun. 1999.

ARRETCHE, M. T. S. *Estado Federativo e políticas sociais:* determinantes da descentralização. Rio de Janeiro, Revan, 2000.

AZEVEDO, S. Política de habitação popular e subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas. *Debates Urbanos*, Rio de Janeiro, n. 4, p.67-114, 1982.

AZEVEDO, S. Cenários da Política Habitacional na década de 90: cenários e perspectivas. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 3, Águas de São Pedro, 1989. *Anais...* São Paulo: ANPUR, 1989. p.208-17.

AZEVEDO, S. Déficit e alternativas. Uma análise crítica das políticas nacionais de moradia. *Tempo e Presença*. São Paulo, n. 267, p.5-8, 1993.

AZEVEDO, S. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. *A crise da moradia nas grandes cidades*: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1996, p. 73-101.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. *Habitação e poder*: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BERNARDELLI, M. L. F. H. *Pequenas cidades na região de Catanduva-SP:* papéis urbanos, reprodução social e produção de moradias. 2004. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2004.

BITTAR, J.; COELHO, F. D. Gestão democrática, inversão de prioridade e os caminhos da administração pública municipal. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Org). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p.327-350.

BOLAFFI, G. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, L. do P. (Org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. p. 133-65.

BONDUKI, N. Origens do problema da habitação popular em São Paulo. *Espaço & Debate,* São Paulo, n.2, p.50-67, 1982.

BONDUKI, N. *Habitação e autogestão*: Construindo territórios de utopia. Rio de Janeiro: FASE, 1992.

BONDUKI, N. Crise na habitação e a luta pela moradia no pós-guerra. In: KOWARICK, L. (Org.) *As lutas sociais e a cidade:* São Paulo, Passado e presente. 2 ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994a. p. 96-130.

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social:* Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Lisboa, v. XXIX, n. 127, p. 711-732, 1994b.

BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil.* Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. *Relatório anual da Caixa Econômica Federal – exercício 2001*. Brasília, 2002 Disponível em <http://www1.caixa.gov.br/popup/relatorio_anual/anual/notas_contexto.htm>. Acesso em 10 jan. 2005.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. *Relatório de Gestão do Agente Operador – exercício 2002*. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/Menu/Publicacoes/relaGestao/2002.asp>. Acesso em 05 nov. 2004.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. *Relatório de Gestão do Agente Operador – exercício 2003*. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/Menu/Publicacoes/relaGestao/2003.asp>. Acesso em 05 nov. 2004.

BRASIL. Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, Resolução do CCFGTS nº 289/98, de 30 de junho de 1998. Estabelece diretrizes para a aplicação dos recursos e elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, no período de 1998 a 2001. Brasília, DF, jun. 1998. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/Trabalhador/FGTS/Legislacao/Resolucoes/Res%20289.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2004.

BRASIL. Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, Resolução do CCFGTS nº 392/02, de 06 de junho de 2002. Altera a Resolução do CCFGTS nº 289, de 30 de junho de 1998. Brasília, DF, jun. 2002. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/Trabalhador/FGTS/Legislacao/Resolucoes/Res%20392-02.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2004.

BRASIL. Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. *Relatório de Gestão Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – exercício 2003*. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/Menu/Publicacoes/relaGestao/2003.asp>. Acesso em 05 nov. 2004.

BRASIL. Decreto nº 99.684/90, de 8 novembro de 1990. Regulamenta as ações do FGTS e define as atribuições do CCFGTS. Brasília, DF, 8 nov. 1990. Disponível em: <http//legislacao.planalto.gov.be/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC99684-1990?OpenDocument>. Acesso em 20 mai. 2004.

BRASIL. Decreto nº 5031, de 2 de abril de 2004. Regulamenta as ações e define as atribuições do Conselho das Cidades. Brasília, DF, 2 abr. 1990. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=category&sectionid=10&id=114&menufid=154&menupid=150&menutp=conselho>. Acesso em 05 fev. 2005

BRASIL. Lei nº 7839/89, de 12 de outubro de 1989. Dispõe sobre o FGTS. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 out. 1989. Disponível em: <http//mte.govgov.br/Legislacao/Conteudo/Leis1.asp>. Acesso em 20 mai. 2004.

BRASIL. Lei nº 8036/90, de 11 de maio de 1990. Dispõe sobre o FGTS. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 mai. 1990. Disponível em: <http//mte.gov.br/Legislacao/Conteudo/Leis1.asp>. Acesso em 20 mai. 2004.

BRASIL. Lei nº 10683, de 28 de maio de 2003. Cria o Ministério das Cidades. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 mai. 2003. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=category&sectionid=10&id=114&menufid=154&menupid=150&menutp=conselho>. Acesso em 05 fev. 2005

BRASIL. Ministério das Cidades. *Relatório de Gestão – exercício 2003*. Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/Menu/Publicacoes/ relaGestao/2002 .asp>. Acesso em: 05 fev. 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Relatório de Gestão*. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=category&sectionid=7&id=119&menufid=35&menupid=31&menutp=conheçaoministério>. Acesso em: 05 fev. 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Texto base 2ª Conferência das Cidades*. Brasília, 2004b. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=ca tegory&sectionid=203&id=479&menufid=533&menupid=0&menutp=conf2>. Acesso em: 05 fev. 2005.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Composição do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/Trabalhador/FGTS/ComposicaoCC/Conteudo/1137.asp>. Acesso em: 14 nov. 2004.

BRASIL. *Plano Nacional de Habitação*. Brasília: série Desenvolvimento Brasileiro, v.2, n.3, 1973, p.186-7.

CALIXTO, M. J. M. S. *Produção, apropriação e consumo do espaço urbano*: uma leitura geográfica da cidade de Dourados-MS. Dourados: Ed. UFMS, Nobel, 2004.

CAMPOS FILHO, C. M. *Cidades brasileiras, seu controle ou o caos*: o que os cidadãos podem fazer para a humanização das cidades. São Paulo: Nobel, 1989.

CANO, W.; PACHECO, C. A. O processo de urbanização no Estado de São Paulo e suas implicações na dinâmica demográfica regional. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 3, Águas de São Pedro, 1989. *Anais...* São Paulo: ANPUR, 1989. p.165-82.

CANO, W. et al. O processo de urbanização paulista no período 70-89. In: *Cenários da urbanização paulista*. São Paulo: SEADE, 1992. (Coleção São Paulo no limiar do século XXI; v. 6)

CARDOSO, A. L. Política habitacional: a descentralização perversa. In: Planejamento e território. Ensaios sobre a desigualdade. *Cadernos IPPUR/UFRJ*. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, ano XV, n.2, ago-dez/2001/ano XVI, n.1, p. 105-121, jan-jul/2002.

CARVALHO, P. F. Instrumentos legais de gestão urbana: referências ao Estatuto da Cidade e ao zoneamento. In: BRAGA, R.; CARVALHO, P. F. (Org.) *Estatuto da Cidade:* política urbana e cidadania. Rio Claro: Laboratório de Planejamento Municipal – DEPLAN – Unesp/IGCE, 2000, 41-59.

COHAB BAURU. Bauru, 2004. Apresenta informações sobre a Cohab Bauru. Disponível em <http\\www.cohabbauru.com.br>. Acesso em: 20 out. 2004.

COHAB CAMPINAS. Campinas, 2005. Apresenta informações sobre a Cohab Campinas. Disponível em <http\\www.cohabcampinas.gov.br>. Acesso em: 07 jan. 2005.

COHN, A. *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Editora Moderna, 1981.

DANIEL, C. Poder local no Brasil urbano. *Espaço & Debate,* São Paulo, n.25, p.27-39, 1989.

DANIEL, C. Governo Local e Reforma Urbana num quadro de crise estrutural. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 1.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p.291-307.

DAVIDOVICH, F. Política urbana no Brasil, ensaio de um balanço e de perspectivas. *Terra Livre*, São Paulo, AGB, n. 11-12, p.103-117, Ago/1992-Ago/1993.

DENCKER, A. F. M. *Métodos e técnicas de pesquisa em Turismo*. São Paulo: Futura, 2000.

DIAS, G. Mogione anuncia demissões na Cohab. *Jornal da Cidade*. Bauru, 08 mai. 2002. Disponível em: <http://www.jcnet.com.br/busca/busca_detalhe2002. php? cod igo=3503>. Acesso em 14 nov. 2002.

DOMINGUES, M. *O setor secundário no espaço urbano de Bauru.* Tipos de indústria e probabilidades. Bauru: USC, 1983.

DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses*: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. (Coleção Estudos brasileiros; v. 84)

FARAH, M. F. S. *Estado, Previdência Social e habitação*. 1983. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.

FARAH, M. F. S. O Estado e a habitação no Brasil: o caso dos Institutos de Previdência. *Espaço & Debate*, São Paulo, n.16, p.71-81, 1985.

FARO, C. Sistema Financeiro de Habitação: a questão do desequilíbrio do FCVS. *Revista de Economia Política*, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, v. 2, nº 31, jan.-mar./1991.

FERNANDES, S. A. S. *Territorialização das políticas habitacionais em Bauru e Presidente Prudente:* a atuação da CDHU, Cohab CRHIS e Cohab Bauru. 1998. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 1998.

GAP – Grupo de Arquitetura e Planejamento. *Habitação popular*: inventário da ação governamental. Rio de Janeiro: FINEP, 1985.

Governo facilita financiamento de imóveis. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 jan. 2005. Dinheiro, p. B-5.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Centro de Estatística e Informações, 2004. Disponível em <http\\www.cidades.gov.br>, acesso em 28 dez. 2004.

GOHN, M. da G. *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Loyola, 1991.

GOMES, A. C. *A invenção do trabalhismo.* São Paulo: Vértice, 1988.

GONÇALVES, N. Para funcionários, a empresa é síndica de uma massa falida. *Jornal da Cidade*. Bauru, 12 abr. 2002. Disponível em: <http://www.jcnet.com.br/busca/busca_detalhe2002.php?codigo=2393>. Acesso em 14 nov. 2002.

GOTTDIENER, M. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: Edusp,1992.

HAESBAERT, R. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P.C.C.; CORRÊA, R. L. *Geografia: conceitos e temas.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

HAESBAERT, R. *Des-territorialização e identidade:* a rede gaúcha no Nordeste. Niterói: Eduff,1997.

HAESBAERT, R. Globalização e fragmentação no mundo contemporâneo. In: HAESBAERT, R. (Org.) *Globalização e fragmentação no mundo contemporâneo*. Niterói: Eduff,1998a. p. 11-53.

HAESBAERT, R. A noção de rede regional: reflexões a partir da migração “gaúcha” no Brasil. *Revista Território*, Niterói, ano III, n.4, p. 55-71, jan./jun. 1998b.

HAESBAERT, R. *Territórios alternativos.* Niterói: Eduff, 2002.

HORA, M. L. F. *O Projeto Cura III em Presidente Prudente:* Uma porta para a cidade? Presidente Prudente, 1997. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 1997.

HORA, M. L. F. da, SILVA, M. J. M. *Produção x apropriação do espaço urbano, o papel exercido pelo poder público no processo de valorização de áreas urbanas:* o exemplo do Jardim Caiçara e da Vila Mathilde Vieira em Presidente Prudente - SP. Presidente Prudente, 1991. Monografia (Bacharelado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 1991.

HORA, M. L. F. da, SOUSA, S. A. de Dinâmica habitacional no oeste do Estado de São Paulo. *Recortes - Revista do Grupo Acadêmico sobre Produção do Espaço e Redefinições Regionais,* n.5, p.39-78, 1995.

IANNI, O. *A sociedade global.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

IGREJA, A. C. M., CAMARGO, A. M. P. A agropecuária paulista. In: *Cenários da urbanização paulista*. São Paulo: SEADE, 1992, p.59-247. (Coleção São Paulo no limiar do século XXI, v.2)

JACOBI, P. Autoconstrução: mitos e contradições. *Espaço & Debates,* São Paulo, n.6, p.19-39, 1986.

KERBAUY, M. T. M. Descentralização, formulação e implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2002, Niterói. *Anais eletrônicos*... Niterói: ABCP, 2002. Disponível em: <http://www.cienciapolitica.org.br/corpo.html>. Acesso em 08 nov. 2004.

KOWARICK, L. *Escritos urbanos*. São Paulo: Ed. 34, 2000.

KOWARICK, L.; ANT, C. Cem anos de promiscuidade: o cortiço na cidade de São Paulo. In: KOWARICK, L. (Org.) *As lutas sociais e a cidade*: São Paulo, passado e presente. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p.73-93.

KOWARICK, L.; BONDUKI, N. Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização. In: KOWARIK, L. (Org.). *As lutas sociais e a cidade*: São Paulo passado e presente. São Paulo: Paz e Terra, 2 ed., 1994. p.147-177.

KOWARICK, L.; CAMPANÁRIO, M. São Paulo, metrópole do subdesenvolvimento industrializado: do milagre à crise econômica. In: KOWARICK, L. (Org.) *As lutas sociais e a cidade*: São Paulo, passado e presente. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p.53-69.

LANDIM, P. C. *Desenho de paisagem urbana*: as cidades do interior paulista. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C. (Org.) *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1997. p.151-178.

LEME, H. J. C. A região administrativa de Bauru. In: *Cenários da urbanização paulista*. São Paulo: SEADE, 1992, p.91-129. (Coleção São Paulo no limiar do século XXI, v.8)

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.

LEFEBVRE, H. *A cidade do capital*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

LOJKINE, J. O papel do Estado na urbanização capitalista. In: FORTI, R. *Marxismo e urbanismo capitalista*. São Paulo: Lech, 1979, p. 15-52.

LOJKINE, J. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

MARICATO, E. (Org.) *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

MARICATO, E. *Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, E. Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental. Diagnóstico e recomendações. In: SEMINÁRIO NACIONAL PREPARATÓRIO PARA O HABITAT II, 2., 1994, Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, maio/1995.

MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, E. *Brasil, cidades.* Alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARTINS, L. Pouvoir et développement économique. Formation et évolution dés strtuctures politiques au Brésil. Paris: Antropos, 1976

MAZOLINI, L. G. C. *Habitação popular em Campinas*: o antigo e o novo. 1990. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 1990.

MELAZZO, E. S. *Mercado imobiliário, expansão territorial e transformações intra-urbanas:* o caso de Presidente Prudente-SP. 1993. Dissertação (Mestrado em Economia) – CCJE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

MELO, M. A. B. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. *Espaço & Debates*, São Paulo, n.25, p.75-85,1989a.

MELO, M. A. B. Regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação. Uma perspectiva internacional comparada. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 3, Águas de São Pedro, 1989. *Anais...* São Paulo: ANPUR, 1989b. p.143-155.

MELO, M. A. B. Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação: Brasil em perspectiva comparada. *Espaço e Debates*, São Paulo, n. 31, p.37-51, 1990a.

MELO, M. A. B. Regimes de acumulação, Estado e articulação de interesses na produção do espaço construído (Brasil, 1940-1988). VALLADARES, L. P. *Reestruturação urbana tendências e desafios*. São Paulo: Nobel, 1990b. p.168-180.

MELO, M. A. B. A formação de políticas públicas e a transição democrática: o caso da política social. *Dados*, Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 33, n.3, p.443-470,1990c.

MELO, M. A. B. Interesses, atores e ação estratégica na formação de políticas sociais: a não política da casa popular (1946/1964). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 15, p. 64-75, fev. 1991.

MELO, M. A. B. A década perdida: globalização, crise do Estado e metrópoles no Brasil. In: GONÇALVES, M. F. *O novo Brasil urbano*: impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995, p. 249-60.

MELO, M. A. B. Estado, Governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.) *O que ler na ciência social brasileira.* 2ed. São Paulo: Editora Sumaré/ANPOCS, 1999, p. 59-99.

NEGRI, B.; GONÇALVES, M. F.; CANO, W. O processo de interiorização do desenvolvimento e da urbanização no estado de São Paulo (1920-1980). São Paulo: SEADE, n.1, 1988, p.1-205 (Coleção Economia Paulista, v. 1).

NOGUEIRA, M. A. *Em defesa da política.* São Paulo: Ed. Senac, 2001.

OLIVEIRA. F. de. O Estado e o urbano no Brasil. *Espaço & Debates,* São Paulo, n.25, p.75-85,1989.

OLIVEIRA, A. U. de. A lógica da especulação imobiliária. *Boletim Paulista de Geografia*, São Paulo, n.6, p.71-162, 1982.

OLIVEIRA, E. A. *Estado e Sociedade em transformação:* os limites impostos pelo sistema desenvolvimentista na construção de um novo modelo de nação. 2003. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2003.

ORTIZ, R. *A mundialização da cultura.* São Paulo: Brasiliense, 1994.

PEREIRA, L. C. B. Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Org.) *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp, 1999, p. 67-116.

PERUZZO, D. *Habitação controle e espoliação*. São Paulo: Cortez, 1984.

RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
REIS, E. P. Política e políticas públicas na transição democrática. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 9, v.3, fev.1989.

RIBEIRO, L. C. Q. Segregação, acumulação urbana e poder: classes e desigualdades na metrópole do Rio de. In: *Planejamento e território. Ensaios sobre a desigualdade. Cadernos IPPUR/UFRJ*. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, ano XV, n.2, ago-dez/2001/ano XVI, n.1, p. 105-121, jan-jul/2002. p. 79-103

RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. L. A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses. In: RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. L. (Org.) *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996, p.13-32.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. de Q. PECHMAN, R. M. *Cidade, Povo e Nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, p.53-77.

RIBEIRO, L. C. Q.; PEACHMAN, R. *O que é questão da moradia*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

RODRIGUES, A. M. *Moradia nas cidades brasileiras*. 2ed. São Paulo: Contexto, 1989.

RODRIGUES, A. M. *Na procura do lugar o encontro da identidade*: um estudo do processo de ocupação de terras-Osasco. 1988. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

RODRIGUES, A. M. Desenvolvimento ou reforma urbana: concepções e contradições. SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 3., 1993, Rio de Janeiro, 1993. *Anais...* Rio de Janeiro: IBGE-Projeto Editorial- DGC/DEPIN/DIPRO, 1993. p.107-15.

RODRIGUES, F. S. *O financiamento habitacional no Brasil*: evolução histórica, situação atual e perspectivas. 2001. Monografia (Graduação em Economia) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2001.

ROLNIK, R. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Org.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana*: *o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p.351-360.

ROLNIK, R.; NAKANO, K. Cidades e políticas urbanas no Brasil. Velhas questões, novos desafios. In: RATTNER, H. (Org.) *Brasil no limiar do século XXI*: alternativas para a construção de uma sociedade sustentável. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000, p. 105-123.

SACHS, C. *São Paulo: Políticas públicas e habitação popular.* São Paulo: Editoda da Universidade de São Paulo, 1999.

SALINAS, D. O Estado latino-americano: notas para a análise de suas recentes transformações. In: LAURELL, A. C. (Org.) *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1997. p.125-149.

SANTOS, C. M. R. G. *Informação, pesquisa e opinião pública: políticas habitacionais em Bauru.* 2002. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista e Letras, Araraquara, 2002.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira.* São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, M. *Por uma economia política da cidade*. São Paulo: Hucitec/Educ, 1994.

SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e justiça.* A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campos, 1979.

SÃO PAULO. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. História da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.cdhu.sp.gov.br/http/instituicao/historia/historia.htm>. Acesso em 20 mar. 2004.

SÃO PAULO. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Sistema de Informações dos Municípios Paulistas. São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/imp/> Acesso em 15 out. 2004.

SCHMIDT, B. V. A presença do Estado nas grandes cidades. *Espaço & Debates,* São Paulo, v.2, p.4-30, 1984.
SCHMIDT, B. V. *O Estado e a política urbana no Brasil.* Porto Alegre: Editora da Universidade, 1982.

SCHWEIZER, P.J.; PIZA JÚNIOR, W. Casa, moradia, habitação. *Revista de Administração Municipal,* Rio de Janeiro, v.14, n.221, p.16-32, abr./dez. 1997.

SILVA, A. A. *Política social e cooperativas habitacionais.* São Paulo: Cortez, 1992.

SILVA, M. J. M. *O Parque do Povo em Presidente Prudente-SP:* a lógica da intervenção do poder público local no processo de (re)estruturação do espaço urbano. 1994. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, 1994.

SINGER, P. Inflação, distribuição da renda e salário mínimo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 jan. 1995, p. 2-2.

SOUSA, S. A. *Avaliação do projeto de implantação do conjunto habitacional Jardim Itapura*. 1990. Relatório (Pesquisa FUNDAP) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, 1990.

SOUSA, S. A. *Políticas de Estado e a questão da moradia em Presidente Prudente*. Presidente Prudente, 1992. Monografia (Graduação em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista. Presidente Prudente, 1992.

SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES P.C.C.; CORRÊA, R. L. *Geografia: conceitos e temas.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 77-116.

SOUZA, M. J. L. *O desafio metropolitano:* um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

SOUZA, M. J. L. *Mudar a cidade*: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SPOSITO, E. S. *Produção e apropriação da renda fundiária urbana em Presidente Prudente.* 1990. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1990

SPOSITO, M.E.B. *O "chão" em Presidente Prudente: a lógica da expansão territorial urbana*. 1983. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista. Rio Claro, 1983.

SPOSITO, M.E.B. Cidades: dissonância, distensão, construção. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 3, 1993, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: IBGE - Projeto Editorial - DGC/DEPIN/DIPRO, 1993. p.63-69.

SPOSITO, M.E.B. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: SPOSITO, M.E.B. *Urbanização e cidades: perspectivas geográficas.* Presidente Prudente: [s.n.], 2001, p. 609-43.

TASCHNER, S. P. Política habitacional no Brasil: balanços e perspectivas. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 3, Águas de São Pedro, 1989. *ANAIS...* São Paulo: ANPUR, 1989. p.143-155.

TONETO JÚNIOR., R. *O financiamento de longo prazo no Brasil*: reforma financeira de 1964 aos anos 90: expansão, crise e novas tendências. 1996. Tese (Doutorado) - Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996

VALLADARES, Lícia do Prado (Org.) *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

VALLADARES, Lícia do Prado (Org.) *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

ENTREVISTAS

ABRAS SOBRINHO, J. *José Abras Sobrinho*: depoimento [fev. 2003]. Entrevistador: Silvia Aparecida de Sousa Fernandes. Bauru: Cohab Bauru, 2003. Entrevista concedida para o projeto Políticas habitacionais no interior do estado de São Paulo: a territorialização das Companhias Habitacionais.

BRANCALEONE, H. L. *Haroldo L. Brancaleone*: depoimento [out. 2004]. Entrevistador: Silvia Aparecida de Sousa Fernandes. Ribeirão Preto: Caixa Econômica Federal, 2004. Entrevista concedida para o projeto Políticas habitacionais no interior do estado de São Paulo: a territorialização das Companhias Habitacionais.

BÁRBARA, C. S. *Cleize Silva Bárbara*: depoimento [out. 2004]. Entrevistador: Silvia Aparecida de Sousa Fernandes. Ribeirão Preto: Cohab Ribeirão Preto, 2004. Entrevista concedida para o projeto Políticas habitacionais no interior do estado de São Paulo: a territorialização das Companhias Habitacionais.

GARCIA, A.; TONON, A. L.; MELCHERT, D. *Alessandra Garcia; Ana Lúcia Tonon; Dagoberto Melchert*: depoimento [mar. 2003]. Entrevistador: Silvia Aparecida de Sousa Fernandes. Campinas: Cohab Campinas, 2003. 1 fita cassete (60min.), 3¾ pps, estéreo. Entrevista concedida para o projeto Políticas habitacionais no interior do estado de São Paulo: a territorialização das Companhias Habitacionais.

GLEBER, G. *Gil Gleber*: depoimento [jan. 2003]. Entrevistador: Silvia Aparecida de Sousa Fernandes. Araçatuba: Cohab CRHIS, 2003. Entrevista concedida para o projeto Políticas habitacionais no interior do estado de São Paulo: a territorialização das Companhias Habitacionais.

NEGRINE, M. V. *Maria Vilma Negrine*: depoimento [mar. 2003]. Entrevistador: Silvia Aparecida de Sousa Fernandes. Campinas: Cohab Bandeirante, 2003. 1 fita cassete (60min.), 3¾ pps, estéreo. Entrevista concedida para o projeto Políticas habitacionais no interior do estado de São Paulo: a territorialização das Companhias Habitacionais.

RESTINO, V. L. *Valter Luiz Restino*: depoimento [set. 2004]. Entrevistador: Silvia Aparecida de Sousa Fernandes. Ribeirão Preto: Cohab Ribeirão Preto, 2004. Entrevista concedida para o projeto Políticas habitacionais no interior do estado de São Paulo: a territorialização das Companhias Habitacionais.

SANTOS, A. B. *Antonio Barreto dos Santos*: depoimento [fev. 1992]. Entrevistador: Silvia Aparecida de Sousa Fernandes. Araçatuba: Cohab CRHIS, 1992. Entrevista concedida para o projeto Territorialização das políticas habitacionais em Bauru e Presidente Prudente. A atuação da CDHU, Cohab CRHIS e Cohab Bauru.

SANTOS, W. L. *Wagner Luiz dos Santos*: depoimento [out. 2004]. Entrevistador: Silvia Aparecida de Sousa Fernandes. Ribeirão Preto: Cohab Ribeirão Preto, 2004. Entrevista concedida para o projeto Políticas habitacionais no interior do estado de São Paulo: a territorialização das Companhias Habitacionais.

APÊNDICES

APÊNDICE A –
Roteiro de entrevista semi-estruturada realizada junto a Cohab Bandeirante

1) Qual a data da fundação e a composição do capital social da empresa?

2) Qual o papel dos acionistas?

3) Há preocupação em atender os municípios acionistas?

4) Como tem sido a atuação da Cohab Bandeirante tendo também no município a Cohab Campinas? Há uma "setorização" do mercado entre essas Cohabs?

5) Quais os projetos desenvolvidos por essa Cohab? (Nome do conjunto habitacional, município, ano de aprovação, ano da construção e entrega das unidades, número de unidades, empresa construtora, tamanho das unidades habitacionais e lotes).

6) Desde a extinção do BNH e a reestruturação do SFH em 1992, como tem sido a participação das Cohabs no desenvolvimento de projetos?

7) A Cohab Bandeirante tem programas e projetos em parceria com empresas privadas?

8) Existem áreas prioritárias de atuação desta Cohab? É possível definir se as políticas desenvolvidas pela empresa são direcionadas pela área territorial ou pelos projetos a serem desenvolvidos?

9) Qual o índice aproximado de inadimplência?

10) É possível definir se o índice de inadimplência é maior em pequenas ou grandes cidades?

11) Como é a atuação da Cohab Bandeirante? Ainda atua em projetos ou apenas administra os financiamentos?

12) É possível dimensionar o papel das Cohabs em São Paulo, tendo em vista a atuação de cada empresa e da CDHU?

APÊNDICE B –
Tabela 16: Cohab Bandeirante – Produção Total – 2003

Nº	MUNÍCIPIO	CONJUNTO HABITACIONAL	UNIDADES	TIPO[94]	ANO DE ENTREGA
01	Araras	Vl. D. Rosa Zurita	276	C	1968
02	Pedreira	Vl. Monte Alegre	280	C	1969
03	Amparo	Jd. Camandocaia	261	C	1969
04	Piracicaba	Jd. Esplanada	206	C	1969
05	Valinhos	Vl. Boa Esperança	293	C	1969
06	S. J. Boa Vista	Jd. 1º de Maio	285	C	1969
07	Valinhos	Jd. Bom Retiro 1ª	197	C	1969
08	Vinhedo	Vl. João XXIII	156	C	1969
09	Pirassununga	Vl. Redenção	304	C	1969
10	Piracicaba	Jd. Primavera	401	C	1970
11	Itatiba	Vl. Afonso Zupardo	224	C	1970
12	Limeira	Jd. Vista Alegre	481	C	1970
13	Leme	Jd. Capitolio	110	C	1970
14	Iracemápolis	Jd. Iracema 1ª	113	C	1970
15	Bragança Paulista	Jd. Dr. J. Mesquita Fo	304	C	1971
16	Rio das Pedras	Vila Kennedy	103	C	1971
17	Cosmópolis	Vila Nova	215	C	1971
18	Nova Odessa	Jd. Maria Azenha 1ª	63	C	1971
19	Sta. Rita P. Quatro	Jd. 22 de Maio 1ª	40	C	1971
20	Sorocaba	Jd. Guadalajara 1ª	185	C	1971
21	São Roque	Jd. Carambei	131	C	1972
22	Rio Claro	Jd. Bandeirante 1ª	190	C	1972
23	Moji Mirim	Jd. Mirante	50	C	1972
24	Mogi das Cruzes	Jd. Brás Cubas	344	C	1973
25	Cosmópolis	V. Cosmopolita	250	C	1973
26	Itatiba	Jd. Carlos Borela	40	C	1973
27	Louveira	Jd. 21 de Março 1ª	29	C	1974
28	Nova Odessa	Jd. D. Maria Azenha 2ª	36	C	1975
29	Sta. Rita P. Quatro	Jd. 22 de Maio 2ª	44	C	1975
30	São Pedro	Jd. Cássio P. Padovanni	81	C	1975
31	Araraquara	Jd. D. Pedro I – 1ª	257	C	1975
32	Mogi Guaçu	Jd. Planalto	129	C	1975
33	Porto Ferreira	V. Salgueiro 1ª	180	C	1975
34	Araras	V. Madalena de Canossa	136	C	1976
35	Valinhos	Jd. Novo Mundo 1ª e 2ª	151	C	1976
36	São Carlos	N. R. Castelo Branco 1ª	157	C	1976
37	Louveira	Jd. 21 de Março – 2ª	42	C	1976
38	Iracemápolis	Jd. Iracema – 2ª	56	C	1976
39	Piracicaba	Jd. Parque Jupiá	339	C	1977
40	Valinhos	Jd. Bom Retiro – 2ª	210	C	1977
41	Limeira	Jd. Pres. Dutra	286	C	1977
42	Laranjal Paulista	Jd. Jóia do Tronco	68	C	1977
43	Guaratinguetá	Pq. Anna G. R. Alves	277	C	1977
44	Descalvado	Cj. Res. Pioneiro	49	C	1977
45	Águas da Prata	B. Nossa Sra. de Lourdes	40	C	1977
46	Pedreira	Jd. Santa Clara	86	C	1977

[94] Tipo: A – apartamento; C – casa; E – embrião.

Nº	MUNÍCIPIO	CONJUNTO HABITACIONAL	UNIDADES	TIPO	ANO DE ENTREGA
	Continuação ...				
47	Jaguariúna	Vila 7 de Setembro	70	C	1977
48	Porto Ferreira	Vila Salgueiro – 2ª	189	C	1977
49	Itatiba	Jd. Harmonia	219	C	1978
50	Mogi Guaçu	Jd. Brasília	142	C	1979
51	Bragança Paulista	Jd. Anchieta	168	C	1979
52	S. J. Boa Vista	Jd. Guanabara	126	C	1979
53	Valinhos	Jd. Novo Mundo – 3ª	186	C	1979
54	Araraquara	Jd. D. Pedro I – 2ª	141	C	1979
55	Indaiatuba	Jd. Do Sol	657	C	1980
56	Rio das Pedras	Jd. Alberto Zappelini	80	C	1980
57	Nova Odessa	Jd. Mathilde Berzin	235	C	1980
58	Rio Claro	Jd. Bandeirante – 2ª	140	C	1980
59	Sorocaba	Jd. Guadalajara – 2ª	96	A	1980
60	Sta. Rita P. Quatro	Jd. 22 de Maio – 3ª	84	C	1980
61	Amparo	Jd. Camandocaia – 2ª	164	C	1981
62	Amparo	Jd. Camandocaia – 3ª	54	C	1981
63	Araraquara	Jd. Roberto Selmi Dei	1000	C	1981
64	Iracemapolis	Jd. Iracema – 3ª	272	C	1981
65	Leme	Jd. Bonsucesso	257	C	1981
66	São Pedro	Jd. Nova Estância	173	C	1981
67	Charqueada	Jd. Do Bosque	69	C	1981
68	Mogi Guaçu	Jd. Ypê – 1ª	797	C	1981
69	Paulínia	J. M. A. Paulínia – 1ª	502	C	1981
70	São Carlos	N. R. P. Castelo Branco – 2ª	120	C	1981
71	S. J. Boa Vista	Jd. Recanto	51	C	1982
72	S. J. Boa Vista	J. Durval Nicolau – 1ª	283	C	1982
73	Limeira	P. N. Sra. Das Dores	935	C	1982
74	Valinhos	Jd. Das Figueiras	225	C	1982
75	Pindamonhangaba	C. R. Vale das Acácias	914	C	1982
76	Araraquara	N. R. Yolanda Opice – 1ª	454	C	1982
77	Nova Odessa	Pq. Re. Triunfo	320	C	1982
78	Sumaré	N. R. Jd. João Paulo II	948	C	1982
79	Amparo	Jd. Camandocaia – 4ª	98	C	1983
80	Sorocaba	Jd. Maria Eugenia	1000	C	1983
81	Sta. Rita P. Quatro	Jd. Nova Santa Rita	340	C	1983
82	Mogi Guaçu	Jd. Ipê – 2º	629	C	1984
83	Pedreira	C. R. Dr. Sylvio A. Maya – 1ª	96	A	1985
84	Pirassununga	Jd. Dr. Lauro Pozzi	353	C	1986
85	S. J. Boa Vista	N. Res. Durval Nicolau 2ª	237	C	1986
86	São Pedro	Núcleo Habitacional Dorothea Ghirotti	157	C	1986
87	Valinhos	Jd. Do Lago	440	AC	1986
88	Paulínia	J. M. Alegre Paulínia – 2ª	233	C	1987
89	Estiva Gerbi	Núcleo Habitacional Primavera	61	C	1987
90	S. J. Boa Vista	J. N. Horizonte – FICAM	57	C	1987

Nº	MUNÍCIPIO	CONJUNTO HABITACIONAL	UNIDADES	TIPO	ANO DE ENTREGA
	Continuação ...				
91	Laranjal Paulista	Conj. Hab. João Roma	87	C	1988
92	Jaguariúna	N. H. 12 de setembro – 1ª	119	C	1988
93	S. J. Boa Vista	N. R. Durval Nicolau – 3ª	155	C	1988
94	Limeira	Pq. N. Sra. das Dores	346	C	1988
95	Leme	Conj. Res. Saulo	153	C	1989
96	Piracicaba	Jd. Nova Republica	176	A	1989
97	Mogi Guaçu	Conj. Hab. Venda Grande	32	A	1989
98	Mogi Guaçu	Conj. Hab. Renascença	56	A	1989
99	Pedreira	C. R. Dr. Sylvio A. Maya 2ª	112	A	1989
100	Mogi Guaçu	Conj. Hab. Jatiuca	128	A	1989
101	Vargem Grande do Sul	N. H. Antonio Carril Fo	119	C	1989
102	Pirassununga	Jd. Planalto	90	C	1989
103	Amparo	C. H. Alberto Marques – 1ª	73	C	1989
104	Limeira	Pq. N. Sra. das Dores	315	C	1989
105	Piracicaba	Pq. Res. Eldorado – 1ª	519	C	1989
106	Piracicaba	Vila Industrial	347	C	1989
107	Araraquara	N. R. Yolanda Opice 2ª	472	C	1989
108	Paulínia	J. M. Alegre Paulínia – 3ª	335	C	1989
109	Nova Odessa	C. H. 23 de Maio	162	C	1991
110	Araras	C.H. Heitor Lobos	381	C	1991
111	Leme	C. R. Ariana	244	C	1991
112	Mogi Guaçu	C. H. J. América	159	C	1991
113	Mogi Guaçu	C. H. Jardim Igacaba	341	C	1991
114	Espírito Santo do Pinhal	C. H. Virg. Carv. Pinto	349	C	1991
115	Itatiba	C. R. J. Corradini	63	C	1991
116	Sta. Rita P. Quatro	C. H. Boa Vista	99	C	1992
117	Jaú	C. H. São Crispim	436	C	1992
118	Araras	C. H. J. Ometo II	94	C	1992
119	Valinhos	C. H. Jd. Centenário	284	C	1992
120	Jaguariúna	12 de Setembro 2ª	178	C	1992
121	Descalvado	P. Morada do Sol	220	C	1992
122	Salto	C. H. Nova Era	446	C	1992
123	Araraquara	Jd. Roberto Selmi Dei – 2ª	491	C	1992
124	Itobi	Bairro da União	107	C	1993
125	Itatiba	N. R. J. Corradini 2ª	176	A	1993
126	Cordeirópolis	C. H. Ângelo Bertim	112	A	1993
127	Piracicaba	P. R. Eldorado 2ª	490	C	1993
128	Paulínia	Projeto Bandeirante I	14	C	1997
129	Paulínia	C. H. Jd. M. Alegre de Paulínia –4ª Etapa	456	C	1997
130	Araraquara	C. H. Jd. Selmi Dei- 4ª	346	C	1997

Nº	MUNÍCIPIO	CONJUNTO HABITACIONAL	UNIDADES	TIPO	ANO DE ENTREGA
	Continuação ...				
131	Bragança Paulista	Cond. Res. José de Oliveira	56	A	1998
132	Bragança Paulista	Condomínio Jd. Anchieta	24	A	1998
133	Mogi Guaçu	C. R. Jd. São José I - 1ª	50	C	1998
134	Mogi Guaçu	C. R. Jd. São José II – 2ª	28	C	1998
135	Mogi Guaçu	C. R. Jd. São José III – 3ª	16	C	1998
136	Mogi Guaçu	C. R. Jd. São José IV – 4ª	45	C	1999
137	Mogi Guaçu	C. R. Jd. São José V – 5ª	12	C	1999
138	Mogi Guaçu	C. R. Jd. São José VI – 6ª	17	C	1999
139	Paulínia	C. H. Jd. Monte A. de Paulínia	132	C	1999
140	Paulínia	C. H. Jd. Monte A. de Paulínia – 5ª et. 2ª Mód.	116	C	1999
141	Araraquara	C. H. Jd. Roberto Selmi Dei	114	C	1999
142	Araraquara	C. H. Jd. Roberto Selmi Dei – 3ª Etapa – 2ª fase	62	C	1999
143	Araraquara	C. H. Jd. Roberto Selmi – 3ª Etapa – 3ª fase	37	C	1999
144	Valinhos	C. V. R. Jd. Centenário – 2ª Etapa	96	A	1999
145	Araraquara	C. H. Jd. Roberto Selmi Dei 3ª Etapa – 4ª Fase	60	C	2000
146	Paulínia	Projeto Bandeirante II	10	C	2000
147	Moji Mirim	Linda Chaib – 1ª Etapa	88	C	2000
148	Moji Mirim	Linda Chaib – 2ª Etapa	76	C	2000
149	Pedreira	Cond. Res. Sto. Antonio 1ª Etapa	56	A	2000
150	Pedreira	Cond. Res. Sto. Antonio 2ª Etapa	24	A	2000
	TOTAL		32.328		

Fonte: Cohab Bandeirante
Org.: Silvia Aparecida de Sousa Fernandes

APÊNDICE C –
Tabela 17: Cohab Bauru – Produção Total - 2003[95]

Nº	MUNICÍPIO	CONJUNTO HABITACIONAL	UNIDADES	ANO DE ENTREGA
01	Bauru	Jardim Redentor I	452	1968
02	Piratininga	Padre Unzue	61	1968
03	Marília	Castelo Branco	583	1969
04	Santa Cruz do Rio Pardo	Madre Carmem	186	1969
05	Bauru	Nova Esperança	252	1970
06	Reginópolis	Bandeirantes	34	1970
07	Pompéia	Bandeirantes	156	1970
08	Lençóis Paulista	Bela Vista I	154	1970
09	Panorama	N.N. Gustavo	80	1970
10	Araçatuba	Castelo Branco	645	1970
11	Marília	Costa e Silva	320	1971
12	Macatuba	Bela Vista I	62	1972
13	Ourinhos	Jardim Paulista	129	1972
14	Dracena	Jardim Kennedy	134	1973
15	Bauru	Jardim Redentor II	662	1973
16	Lençóis Paulista	Bela Vista II	134	1973
17	Pederneiras	Dom Pedro I	52	1973
18	Itapeva	São Jorge	111	1974
19	Macatuba	Bela Vista II	84	1974
20	Bauru	Terrenos próprios	117	1974
21	Lins	Vila Nova	192	1975
22	Birigui	Santo Antonio	51	1975
23	Birigui	Morumbi	85	1975
24	Itapeva	Presidente Médici	108	1976
25	Itapuí	Dr. José Moscati	48	1976
26	Osvaldo Cruz	Orlando Bergamashi	98	1976
27	Macatuba	Vila Nova	364	1976
28	Bauru	Bom Samaritano	105	1977
29	Pederneiras	Michel Neme	680	1977
30	Lençóis Paulista	Luis Zillo	440	1978
31	Pompéia	Juscelino Kubitschek	168	1978
32	Agudos	Jardim Cruzeiro	397	1978
33	Bauru	Diversos	23	1978
34	Bauru	Nova Esperança II	400	1978
35	Piratininga	Amire Maluf	82	1979
36	Lençóis Paulista	Luis Zillo II	435	1979
37	Pederneiras	Dom Pedro I S-II	68	1979
38	Areiópolis	Com. José Zillo	201	1979
39	Ipauçu	Sebastião C. Bueno	66	1979
40	Marília	JK-Marília III	199	1980
41	Barra Bonita	José V. França	364	1980
42	Marília	Diversos-Mutirão	56	1980
43	Marília	Diversos-Ampliação	560	1980
44	Bauru	Diversos-Terreno Próprio	792	1980
45	Bauru	Jardim Progresso	240	1980

[95] Dados, referência: até dezembro de 1997. Embora a entrevista e a coleta de dados junto à empresa tenham ocorrido no mês de fevereiro de 2003, não foram fornecidos dados referentes aos anos posteriores a 1997. A consulta aos dados disponíveis em meio eletrônico apenas confirmaram os apresentados na Tabela 7. Conforme Cohab Bauru (2004) Disponível em <http\\www.cohabbauru.com.br>. Acesso em 20 out. 2004.

Nº	MUNICÍPIO	CONJUNTO HABITACIONAL	UNIDADES	ANO DE ENTREGA
	Continuação ...			
46	Pederneiras (Vanglória – Distrito)	Vanglória I	51	1980
47	Bauru	Jardim Redentor III	132	1980
48	Bauru	Ernesto Geisel/Bauru VII	800	1980
49	Bauru	Ernesto Geisel/Bauru IX	312	1980
50	Bauru	Ernesto Geisel/Bauru X	1112	1980
51	Reginópolis	Reginópolis II	56	1980
52	Barra Bonita	José V. França S-II	228	1980
53	Bauru	Alto Alegre	248	1981
54	Herculândia	Herculândia I	40	1981
55	Quintana	Quintana I	33	1981
56	Ibitinga	Ibitinga I	415	1981
57	Bernardino de Campos	Bernardino de Campos I	60	1981
58	Pederneiras (Vanglória)	Vanglória II	26	1981
59	Presidente Prudente	Bartholomeu B. de Miranda	1017	1981
60	Macatuba	Macatuba IV	332	1981
61	Pompéia	Juscelino Kubitschek	86	1981
62	Pederneiras	Pederneiras IV	405	1981
63	Piquerobi	Armando S. Pinheiro	41	1981
64	Tupã	Tupã I	149	1981
65	Areiópolis	José Zillo II	320	1981
66	São Manoel	São Manoel I	720	1981
67	Mineiros do Tietê	Mineiros do Tietê I	105	1982
68	Birigui	Birigui III	234	1982
69	Guaiçara	Guaiçara I	135	1982
70	Itapuí	Itapuí I	126	1982
71	Pardinho	Pardinho I	51	1982
72	Sebastianópolis do Sul	Sebastianópolis do Sul I	57	1982
73	Barra Bonita	José V. França S-III	402	1982
74	Américo de Campos	Américo de Campos I	58	1982
75	Alvares Florence	Alvares Florence I	66	1982
76	Quatá	Quatá	44	1982
77	Bauru	Severina D. Sbeghen	104	1982
78	Bauru	Carmem C. Coube	46	1982
79	Lins	Mosenhor Paseto	948	1983
80	Bauru	Jardim Beija Flor	1220	1983
81	Tabapuã	Tabapuã I	122	1983
82	Piratininga	Olímpio Fernandes	147	1983
83	Marília	Nova Marília IV	3000	1983
84	Tupã	Tupã II	218	1983
85	Avanhandava	Avanhandava I	220	1983
86	Bauru	Octávio Rasi	1008	1983
87	Guapiaçu	Guapiaçu I	375	1983
88	Bauru	Jardim Ouro Verde	120	1983
89	Bauru	Nove de Julho	171	1983
90	São Miguel Arcanjo	São Miguel Arcanjo I	128	1983
91	Maracaí	Maracaí I	129	1983
92	Ribeirão Bonito	Ribeirão Bonito I	164	1983

Nº	MUNICÍPIO	CONJUNTO HABITACIONAL	UNIDADES	ANO DE ENTREGA
	Continuação ...			
93	Botucatu	Botucatu I	1583	1984
94	Votorantim	Nova Votorantim	1192	1984
95	Barretos	Barretos I	916	1984
96	Pereira Barreto	Pereira Barreto I	330	1984
97	Tanabi	Jardim Centenário	583	1984
98	Agudos	J.B.R. Mattos	631	1984
99	Bauru	Edison B. Gasparini	1228	1984
100	Bauru	Luis E. Coube	88	1984
101	Conchas	Conchas I	94	1984
102	São José do Rio Preto	São Deoclesiano	882	1984
103	Barretos	Barretos I S-II	500	1985
104	São Manoel	São Manoel II S-I	661	1985
105	Barretos	Barretos I S-II	406	1985
106	Quatá	PROHEMP	315	1986
107	Jaú (Potunduva)	Potunduva PROHEMP	297	1987
108	Reginópolis	Reginópolis III	60	1987
109	Maracaí	Maracaí II	120	1987
110	Pompéia	Tufic Baracat	186	1987
111	Guaíra	Guaíra I	349	1987
112	Lençóis Paulista	Lençóis Paulista IV	254	1987
113	Tarumã	Tarumã PROHEMP	322	1987
114	Bauru	Darcy C. Improta	137	1987
115	Bernardino de Campos	Bernardino de Campos II	123	1987
116	Bauru	FICAM IV	237	1987
117	Itaju	Itaju I	42	1988
118	Bauru	FICAM V	485	1988
119	Vera Cruz	Vera Cruz I	56	1988
120	Uchoa	Uchoa I	81	1988
121	Bebedouro	Bebedouro I	272	1989
122	Américo Brasiliense	Américo Brasiliense	196	1989
123	Igaraçu do Tietê	Igaraçu do Tietê I	253	1989
124	São José do Rio Preto	São José do Rio Preto S-II	396	1989
125	Itapeva	Itapeva II	199	1989
126	Macatuba	Jardim Europa	419	1989
127	São Carlos	Ivo Morganti	298	1989
128	São Carlos	Dario Rodrigues	150	1989
129	Panorama	Panorama II	100	1989
130	Garça	Garça I - 1ª etapa	104	1989
131	Matão	Matão I	242	1989
132	Catiguá	Catiguá I	150	1989
133	Borborema	Borborema I	223	1989
134	Tabapuã	Tabapuã II	180	1989
135	Américo Brasiliense	Américo Brasiliense II	199	1989
136	Igaraçu do Tietê	Igaraçu do Tietê II	249	1989
137	Marília	Marília VI	179	1989
138	Bebedouro	Bebedouro II	146	1989
139	Bauru	Índia Vanoire	308	1989
140	Bauru	Edson F. da Silva	937	1989

Nº	MUNICÍPIO	CONJUNTO HABITACIONAL	UNIDADES	ANO DE ENTREGA
	Continuação ...			
141	Assis	Assis I - S II	434	1989
142	Garça	Garça I - S II	90	1989
143	Conchas	Conchas II	92	1989
144	Botucatu	Botucatu II	217	1989
145	Marília	Marília VII	345	1989
146	Itapeva	Itapeva III	197	1989
147	Igaraçu do Tietê	Igaraçu do Tietê III	240	1989
148	Igaraçu do Tietê	PROHEMP - Igaraçu do Tietê	320	1990
149	Cândido Mota (Frutal do Campo)	PROHEMP	157	1990
150	Bebedouro	Residencial Franciscano	280	1990
151	Bauru	Mutirão Leão XIII	106	1990
152	Bauru	Mary Dota	3638	1990
153	Roseira	Roseira I	114	1991
154	São Manuel (Pratânia)	Pratânia I	104	1991
155	Iacanga	Iacanga I	252	1991
156	Borborema	Borborema II	124	1991
157	Guaimbê	Guaimbê I	120	1991
158	Américo Brasiliense	Américo Brasiliense III	153	1991
159	Américo Brasiliense	Américo Brasiliense IV	159	1991
160	Guapiaçu	Guapiaçu II	265	1991
161	Conchas	Conchas III	104	1991
162	Dois Córregos	Dois Córregos I	160	1992
163	Lins	Lins III	347	1992
164	Piratininga	Piratininga IV	198	1992
165	São José do Rio Pardo	São José do Rio Pardo I	500	1992
166	Mineiros do Tietê	Mineiros do Tietê II	416	1992
167	Bebedouro	Bebedouro IV	416	1992
168	Votuporanga	Parque das Nações	201	1992
169	Porto Ferreira	Porto Ferreira I	340	1992
170	Chavantes	Chavantes I	247	1992
171	Macatuba	Macatuba VI	400	1992
172	Guairá	Guaíra III - 1ª Etapa	499	1992
173	Botucatu	Botucatu III	436	1992
174	Bauru (Tibiriçá)	Tibiriçá II	28	1992
175	Balbinos	Balbinos I	36	1993
176	Bauru	P. Arlindo Viana	484	1993
177	Laranjal Paulista	Carlos V. Santi	301	1993
178	Marília	Monsenhor João B. Tóffoli	414	1993
179	Piratininga	Piratininga	25	1993
180	Salmourão	Salmourão I	50	1993
181	Reginópolis	Reginópolis IV	160	1994
182	Ituverava	Jones B. Nascimento	286	1994
183	Altinópolis	Parque do Café	245	1994
184	São Joaquim da Barra	São Joaquim da Barra II	632	1994
185	Uchoa	Uchoa II	202	1994
186	Agudos	Dr. João F. Silveira	271	1994
187	Assis	Assis III	435	1994

Nº	MUNICÍPIO	CONJUNTO HABITACIONAL	UNIDADES	ANO DE ENTREGA
	Continuação ...			
188	Assis	Assis IV	555	1994
189	Macatuba	Macatuba VII	135	1994
190	Salto Grande	Com. Antonio Vigano	60	1994
191	Colina	Colina III	295	1994
192	Santa Cruz do Rio Pardo	Santa Cruz do Rio Parto II	220	1994
193	São Manuel	São Manuel III	482	1994
194	Itapeva	Itapeva V	266	1995
195	Bebedouro	Bebedouro III	814	1995
196	São Joaquim da Barra	São Joaquim da Barra I	632	1995
197	Bauru	José Regino	1012	1995
198	Bernardino de Campos	Bernardino de Campos III	320	1995
199	Bauru	Vila tecnológica	99	1996
200	Bauru	Procred I e II	51	1996
	Total		64150	

Fonte: Cohab Bauru
Org.: Silvia Aparecida de Sousa Fernandes

APÊNDICE D –
Tabela 18: Cohab Campinas – Produção total – 2003

Nº	MUNÍCIPIO	CONJUNTO HABITACIONAL	UNIDADES	TIPO[96]	ANO DE ENTREGA
001	Campinas	Vila Rica	487	C	1966
002	Campinas	Castelo Branco 1ª etapa	668	C	1967
003	Campinas	Castelo Branco 2ª etapa	444	C	1967
004	Jundiaí	Vila Alvorada	270	C	1967
005	Espírito S. do Pinhal	São José	80	C	1968
006	Espírito S. do Pinhal	São Paulo	64	C	1968
007	Limeira	Jd. Morro Azul	479	C	1968
008	Campinas	Boa Vista	1534	C	1969
009	Campinas	Santana I (Sousas)	204	C	1969
010	Itu	Prudente de Moraes	342	C	1969
011	José Bonifácio	São João	44	C	1969
012	José Bonifácio	José Magalhães	48	C	1969
013	Monte Aprazível	Jardim Europa	102	C	1969
014	Campinas	Costa e Silva	1531	C	1970
015	Campinas	31 de Março	546	C	1970
016	Sta. Bárbara D'Oeste	Siqueira Campos	144	C	1970
017	Sumaré	Yolanda Costa e Silva	356	C	1970
018	Itu	Bandeirantes	78	C	1971
019	Paulínia	José Paulino Nogueira	246	C	1971
020	Campinas	Campos Sales	350	C	1972
021	Campinas	Parque Itália	54	C	1973
022	Campinas	Terrenos Diversos	267	C	1973
023	Campinas	Miguel Vicente Cury	766	C	1973
024	Campinas	Orozimbo Maia	268	C	1973
025	Campinas	Júlio Mesquita Filho	532	A	1974
026	Indaiatuba	Mal. C. Branco 1ª 2ª etap.	106	C	1974
027	Sumaré	Zilda Gamba Natel 1ª etap.	85	C	1974
028	Campinas	Pe. M. da Nóbrega 1ª etap.	254	C	1976
029	Campinas	Perseu Leite de Barros	446	C	1976
030	Espírito S. do Pinhal	Santa Lúcia	59	C	1976
031	Paulínia	Presidente Médici	198	C	1976
032	Sta. Bárbara D'Oeste	Santa Terezinha 1ª etapa	129	C	1976
033	Capivari	Santa Rosa	71	C	1977
034	Indaiatuba	Pres. Costa e Silva	218	C	1977
035	Sumaré	Zilda Gamba Natel 2ª etap.	171	C	1977
036	Sumaré	Zilda Gamba Natel 3ª etap.	86	C	1977
037	Campinas	Pe. M. da Nóbrega	448	A	1978
038	Campinas	Pe. M. da Nóbrega 2ª etap.	520	C	1978
039	Campinas	Pe. M. da Nóbrega 3ª etap.	322	C	1978
040	Itu	Roma Brasileira	318	C	1978
041	Monte Mor	Antônia Bueno Carneiro	57	C	1978
042	Sta. Bárbara D'Oeste	Sta. Terezinha 2ª etapa	58	C	1978
043	S. José do Rio Pardo	Rio Pardo I	73	C	1978
044	Americana	Antonio Zanaga	709	C	1979
045	Cosmópolis	Cosmos 1ª e 2ª etapas	307	C	1979
046	Campinas	Padre Anchieta	2492	C	1980
047	Campinas	Santana II (Sousas)	80	C	1980
048	Campinas	Santana III (Sousas)	24	C	1980
049	Espírito S. do Pinhal	Jardim do Trevo	160	C	1980
050	Socorro	Palmira A. de S. Barbosa	60	C	1980
051	Campinas	DIC I	535	C	1981
052	Campinas	DIC I	506	E	1981
053	Campinas	DIC II	433	C	1981
054	Campinas	Padre Anchieta	1072	A	1981
055	Americana	Antonio Zanaga II	1806	C	1981

[96] Tipo: A – Apartamento; C – casa; E - embrião

Nº	MUNÍCIPIO	CONJUNTO HABITACIONAL	UNIDADES	TIPO[97]	ANO DE ENTREGA
	Continuação ...				
056	Espírito S. do Pinhal	Pedro Corsi	200	C	1981
057	Itapira	José Secchi	221	C	1981
058	Monte Aprazível	Glória	104	C	1981
059	S. José do Rio Pardo	Vale do Redentor I	208	C	1981
060	S. José do Rio Pardo	Rio Pardo II	109	C	1981
061	Tiête	Joaquim R. Alves I 1ª etap.	180	C	1981
062	Campinas	DIC I	624	A	1982
063	Campinas	DIC II	288	A	1982
064	Campinas	Pe. M. da Nóbrega	480	A	1982
065	Artur Nogueira	Jardim Planalto 1ª e 2ª et.	103	C	1982
066	Capivari	Engenho Velho	347	C	1982
067	Cerquilho	Parque das Árvores	66	C	1982
068	Cosmópolis	30 de Novembro	214	C	1982
069	Itapira	Gal. Euclides Figueiredo	237	C	1982
070	Porto Feliz	Pref. Eugênio Motta	144	C	1982
071	Rafard	Manoel Rodrigues Moreira	48	C	1982
072	Sta. Bárbara D'Oeste	31 de Março - setor 1	395	C	1982
073	S. José do Rio Pardo	Vale do Redentor II 1ª et.	300	C	1982
074	Tiete	Joaquim R. Alves I 2ª et.	171	C	1982
075	Tiete	Joaquim R. Alves II 1ª et.	179	C	1982
076	Sta. Bárbara D'Oeste	31 de Março II - setor 2	365	C	1983
077	S. José do Rio Pardo	Vale do Redentor II 2ª et.	320	C	1983
078	Tiete	Joaquim R. Alves II 2ª et.	171	C	1983
079	Campinas	DIC III Rui Novaes	632	AC	1984
080	Espírito S. do Pinhal	Santa Rita	214	C	1984
081	Porto Feliz	Agostinho Alcalá	211	C	1984
082	Campinas	DIC IV Lech Walesa	670	AC	1985
083	Campinas	Itajaí – 1ª fase	556	C	1986
084	Itapira	Vl. Penha do Rio do Peixe	231	C	1988
085	Rafard	Mª. Thereza A Gimenes 1ª f	83	C	1989
086	Rafard	Mª. Thereza A Gimenes 2ª f	29	C	1989
087	Campinas	DIC V 1ª fase	923	AC	1990
088	Campinas	DIC VI	1924	AC	1990
089	Campinas	Parque Itajaí 2ª fase	481	AC	1990
090	Campinas	Parque Floresta 1ª fase	402	E*	1990
091	Indaiatuba	Juscelino Kubitscheck	366	C	1990
092	Campinas	DIC V – 2ª fase	85	C	1993
093	Campinas	DIC V – 3ª fase	271	C	1993
094	Campinas	DIC V – 4ª fase	376	C	1993
095	Campinas	Parque Itajaí 3ª fase	308	E**	1993
096	Campinas	Parque Itajaí 4ª fase	383	E**	1993
097	Espírito S. do Pinhal	São Judas Tadeu	276	C	1993
098	Itapira	Vivendas de Itamaracá	183	C	1993
099	Capivari	Porto Alegre	321	C	1994
100	Itapetininga	Vila Ayres	218	C	1994
101	Morungaba	Barra Mansa	147	C	1994
102	Campinas	P. Anchieta – C. do Idoso	2	C	1998
103	Campinas	Jardim Conceição (Sousas)	59	C	1999
	TOTAL		36532		

(*) Duas unidades são protótipos.
(**) Embriões foram comercializados inacabados.
Fonte: Cohab Campinas
Org.: Silvia Aparecida de Sousa Fernandes

[97] Tipo: A – Apartamento; C – casa; E - embrião

APÊNDICE E –
Tabela 19: Cohab CRHIS – Produção total – 1997[98]

Nº	MUNICÍPIO	CONJUNTO HABITACIONAL	UNIDADES	ANO DE ENTREGA
01	Glicério	São João	69	1983
02	Araçatuba	Taane Andraus	252	1983
03	Guararapes	José Garcia	261	1984
04	Andradina	Antonio S. C. Bueno	399	1984
05	General Salgado	General Salgado II	62	1985
06	Araçatuba	Antonio Vilela Silva	483	1985
07	Rubiácea	Dona Regina	44	1985
08	Mirandópolis	Agostinho Franco	111	1985
09	Bilac	Matuzi Morita	44	1985
10	Turiuba	São José	55	1985
11	Gabriel Monteiro	Nova Olímpia	40	1985
12	Sud Mennucci	Jardim Pioneiro	57	1986
13	General Salgado	General Salgado I	32	1986
14	Magda	Magdalena	60	1986
15	Bento de Abreu	Diabase	129	1986
16	Palmeira D'Oeste	João Antonio Ribeiro	104	1986
17	Clementina	Clementina III	62	1987
18	Birigui	Ivone Alves Palma	453	1987
19	Araçatuba	João Batista Botelho	598	1987
20	Piacatu	Eulo Maroni	44	1987
21	Castilho	Francisco S. de Souza	50	1988
22	Bragança Paulista	Padre Aldo Bollini	388	1988
23	Martinópolis	Epaminondas C. Oliveira	168	1988
24	Coroados	Francisco C. Torres	48	1988
25	Valparaíso	Parque dos Canavieiros	128	1988
26	São João do Pau D'Alho	Pau D'Alho	50	1988
27	Paulicéia	Antonio Ferinelli	50	1988
28	Penápolis	Aeroporto II	100	1988
29	Auriflama	Melissa	98	1988
30	Piacatu	Bela Vista	19	1988
31	Castilho	Padre Miguel Ferreira	36	1988
32	Piquerobi	Barra Funda	49	1988
33	Mirassol	Mirassol I	300	1988
34	Rancharia	Planalto	154	1988
35	Jaborandi	Jaborandi I	32	1988
36	Palmares Paulista	Palmares Paulista I	167	1988
37	Guararapes	João José de Souza	88	1988
38	Promissão	Nova Promissão	100	1988
39	Araçatuba	Claudionor Cinti	490	1988
40	Colina	Colina I	274	1988
41	General Salgado	General Salgado III	252	1989
42	Gabriel Monteiro	Gabriel Monteiro II	59	1989
43	Dracena	Virgílio Fioravante	94	1989
44	Castilho	Castilho III	114	1989
45	Clementina	Planalto	44	1989

[98] Dados, referência: até Dezembro de 1997. Embora a entrevista e coleta de dados junto à empresa tenham ocorrido no mês de janeiro de 2003, não foram fornecidos dados referentes aos anos posteriores a 1997.

Nº	MUNICÍPIO	CONJUNTO HABITACIONAL	UNIDADES	ANO DE ENTREGA
	Continuação ...			
46	Osvaldo Cruz	Paraíso	293	1989
47	Birigui	Ivone Alves Palma I 2ª etapa	193	1989
48	Araçatuba	Vicente Luís Grosso	365	1989
49	Presidente Prudente	Jardim Mediterrâneo	146	1989
50	Pontal	José Pedro Carolo II	367	1989
51	Avanhandava	Antonio de Paula Junqueira	170	1989
52	Sud Mennucci	Jardim Planalto	85	1990
53	Turiuba	São João	65	1990
54	Presidente Prudente	Jardim Itapura*	389	1990
55	Araçatuba	Etheocle Turrini	400	1991
56	Bilac	Bilac II	65	1991
57	Santópolis do Aguapeí	Santópolis do Aguapeí I	45	1991
58	Turiuba	Camilo Nunes Filho	68	1991
59	Palmeira D'Oeste	Palmeira D'Oeste II	44	1991
60	Promissão	Bom Viver	273	1991
61	Cafelândia	Cafelândia I	216	1991
62	Urânia	Vr. Gaspar P. Fonseca Neto	32	1991
63	Jaci	Jardim Primavera	57	1991
64	Guaraci	Christiano José da Silva	110	1991
65	Adamantina	Jardim Mandacaru*	133	1991
66	São José do Rio Preto	São José do Rio Preto I*	624	1991
67	Monte Aprazível	Monte Aprazível I	194	1991
68	Bento de Abreu	Dr. Alkindar M. Junqueira	88	1991
69	Santa Fé do Sul	Orestes B. de Oliveira	262	1991
70	Taciba	Taciba I	82	1991
71	Presidente Prudente	Jardim Santa Paula	74	1991
72	Junqueirópolis	Junqueirópolis I	112	1991
73	Valparaíso	Valdevino de Souza Pacheco	323	1991
74	Presidente Prudente	Jardim Vale do Sol	183	1991
75	Santo Antonio do Aracanguá	Martina Rachel Lopes	66	1992
76	Araçatuba	Manoel Pires	261	1992
77	Barbosa	Barbosa I	92	1992
78	Bady Bassittt	Lourenço da Silva Pontes	216	1992
79	Tanabi	Domingos L. Vasconcelos	250	1992
80	Araçatuba	Pedro Perri	406	1992
81	Paraguaçu Paulista	Antonio Pertinhez	493	1992
82	Piacatu	Lázaro de Barros	45	1992
83	Getulina	João Conti - 1ª etapa	146	1992
84	Dracena	Emílio Zanata - 1ª etapa	497	1992
85	Terra Roxa	Jardim São Paulo	156	1992
86	Tupã	Cônego Eduardo R. Carvalho	81	1992
87	Tupã	Severino Fortunato da Silva	118	1992
88	Alvares Machado	Alvares Machado I	111	1992
89	Osvaldo Cruz	Álvaro Campoy	454	1992
90	Votuporanga	Votuporanga I	558	1992
91	Fernandópolis	Irmãos Mininel	348	1992
92	Sorocaba	Júlio de Mesquita Filho - s.1/2	1000	1992
93	Gabriel Monteiro	Gabriel Monteiro III	95	1992
94	Braúna	Waldyr Hecht	98	1992
95	Presidente Prudente	Mário Amato	500	1992
96	Guariba	Sérgio Antonio Corona	498	1992
97	Sorocaba	Júlio de Mesquita Filho - s.3/4	1000	1992

Nº	MUNICÍPIO	CONJUNTO HABITACIONAL	UNIDADES	ANO DE ENTREGA
	Continuação ...			
98	Marília	José Teruel	341	1992
99	Guaiçara	Geraldo Silva II	307	1992
100	Presidente Prudente	Ana Jacinta de Oliveira	2500	1993
101	Sorocaba	Júlio de Mesquita Filho - s.5/6/7	1506	1993
102	Birigui	Teresa M. Barbieri*	1053	1993
103	Dracena	Emílio Zanatta - 2ª etapa	92	1993
104	José Bonifácio	Jardim Primavera	472	1993
105	Santo Anastácio	Jardim Santa Helena	500	1993
106	Fernandópolis	Fernandópolis II	212	1993
107	Araraquara	Severino Canato Neto	178	1993
108	Lavínia	Santa Lúcia	206	1993
109	Nova Granada	Nova Granada I	198	1993
110	Andradina	Bonfiglio Barbarotto	144	1993
111	Tanabi	Tanabi III	496	1993
112	General Salgado	Orlando Gabriel	240	1993
113	Santa Fé do Sul	Bartolo Rossafa	497	1993
114	Mirassol	Mirassol II	511	1993
115	Teodoro Sampaio	Teodoro Sampaio I	672	1993
116	Flórida Paulista	Flórida Paulista I	124	1993
117	Araçatuba	José Saran	266	1994
118	Araçatuba	José Passarelli	444	1994
119	Guaraçaí	Dr. José Olavo Diniz	201	1994
120	Guaraci	Guaraci II	230	1994
121	Mirandópolis	Colina Verde	251	1994
122	Palmeira D'Oeste	João José Dias	376	1994
123	General Salgado	General Salgado IV	216	1994
124	Presidente Epitácio	Vila Bordon	261	1994
125	Santópolis do Aguapeí	Santópolis do Aguapeí II	30	1994
126	Severínia	Vila Dr. João	464	1994
127	Araçatuba	Hilda Mandarino	1795	1995
128	Marília	Marília - CRHIS I	500	1995
129	Olímpia	Alfredo Zucca	421	1995
130	Tupã	José Maria G. Gameiro	476	1995
131	Andradina	Álvaro Gasparelli	999	1996
132	Presidente Venceslau	Presidente Venceslau I[99]	112	1996
133	José Bonifácio	Roque Carboni	198	1996
134	Ibitinga	Paulo de Biazi	397	1996
135	Bebedouro	Centenário	1033	1996
136	Araçatuba	Clovis V. Picoloto	490	1996
137	Jales	Jales III	595	1996
138	Birigui	Ivone A. Palma II - 1ª etapa	485	1996
	TOTAL		40147	

Fonte: Cohab CRHIS
Org.: Silvia Aparecida de Sousa Fernandes

[99] O ano de 1996 consta aqui como referência, devido ao programa pelo qual esses conjuntos (números 132 a 138) foram implementados (Prohap Privado). Como nesse programa o financiamento era realizado diretamente pela CAIXA, a Cohab CRHIS não dispunha da informação e sugeriu o ano de 1996 como referência para sua implementação.

APÊNDICE F –
Tabela 20: Cohab Ribeirão Preto – Produção total – 2004

Nº	MUNÍCIPIO	CONJUNTO HABITACIONAL	UNIDADES	TIPO [100]	ANO DE APROVAÇÃO	ANO DE ENTREGA
01	Santa Rosa do Viterbo	31 de Março	40	C	1971	1972
02	Ituverava	Castelo Branco	66	C	1971	1972
03	Orlândia	Jd. Nova Orlândia	47	C	1972	1972
04	Ribeirão Preto	Castelo Branco I	181	C	1972	1973
05	São Joaquim da Barra	São Joaquim	44	C	1972	1973
06	Igarapava	Santa Rita I	25	C	1972	1974
07	Ribeirão Preto	Castelo Branco II	330	C	1974	1976
08	Cravinhos	Independência I	52	C	1974	1976
09	Rib. Preto (B. Paulista)	San Leandro I	60	C	1975	1976
10	Ribeirão Preto	Castelo Branco III	481	C	1975	1976
11	Orlândia	José Aurélio da Silva I	72	C	1976	1976
12	Sertãozinho	Jd. Lauro L. de Camargo	72	C	1976	1976
13	Bebedouro	Primavera	99	C	1975	1976
14	Ituverava	José A. F. Fonseca	104	C	1976	1976
15	Orlândia	José Aurélio da Silva II	56	C	1972	1976
16	Sta. Rosa do Viterbo	31 de Março II	12	C	1976	1976
17	Cravinhos	Independência II	95	C	1976	1977
18	Jardinópolis	Mário Fregones I	56	C	1976	1977
19	Ribeirão Preto	Castelo Branco IV	138	C	1976	1977
20	Igarapava	Santa Rita II	17	C	1976	1977
21	Rib. Preto (B. Paulista)	San Leandro II	75	C	1977	1977
22	Ribeirão Preto	Ipiranga II	550	C	1976	1977
23	Ribeirão Preto	Vila Esperança	152	C	1977	1977
24	Ribeirão Preto	Ipiranga I	318	C	1976	1977
25	Sertãozinho	Antonio N. Mazzer	300	C	1977	1978
26	Barretos	Pedro Cavalini	378	C	1977	1978
27	Batatais	Anselmo Testa	426	C	1977	1978
28	Catanduva	Engracia Romão Agudo	247	C	1978	1979
29	Pradópolis	Jd. São Paulo	200	C	1978	1979
30	Ribeirão Preto	Solar Boa Vista	196	C	1978	1979
31	Ribeirão Preto	Quintino Facci I	815	C	1978	1979
32	Severínia	Gustavo E. de Almeida	50	C	1978	1979
33	Mococa	Gabriel do Ó	501	C	1978	1979
34	Brodowski	Silvestre Grandi	91	C	1979	1980
35	São Joaquim da Barra	Pedro Chediack	440	C	1978	1980
36	Monte Alto	Bandeirantes	300	C	1978	1980
37	Sta. Rosa do Viterbo	Delduque Ribeiro Garcia I	199	C	1979	1980
38	Viradouro	São José	144	C	1979	1980
39	Pindorama	Hélio Trida	120	C	1979	1980
40	Guará	Jd. Anhanguera	60	C	1979	1980
41	Sertãozinho	Lourenço Domenici	459	C	1979	1980
42	Pitangueiras.	Maria Luisa A. Sanches	39	C	1979	1980
43	Terra Roxa	Primavera	84	C	1979	1980
44	Olímpia	Antonio José Trindade	431	C	1979	1980
45	Sertãozinho (C. Posses)	José Arlindo Furlaneto	40	C	1979	1980
46	Paulo de Faria	Patos	40	C	1979	1980
47	Jaboticabal	Hugo Lacorte Vitalli I	442	C	1978	1980
48	Jardinópolis	Ilha Grande I	161	C	1978	1980
49	Morro Agudo	Ademir Benedetti	87	C	1979	1980
50	Serrana	Dom Pedro - 1ª Etapa	200	C	1979	1980
51	Altinópolis	Dr. Antonio A. Figueiredo	126	C	1979	1980
52	Jardinópolis	Ilha Grande II	134	C	1979	1980
53	Sta. Cruz das Palmeiras		40	C	1979	1980
54	Tambaú	Vila Padre Donizete	202	C	1979	1980
55	Bebedouro	Jd. Claudia – 1ª etapa	352	C	1979	1980

[100] Tipo: A – Apartamento; C – casa

Nº	MUNÍCIPIO	CONJUNTO HABITACIONAL	UNIDADES	TIPO	ANO DE APROVAÇÃO	ANO DE ENTREGA
	Continuação ...					
56	Patrocínio Paulista	Maria do Rosário	89	C	1979	1980
57	Guaraci	São João	120	C	1979	1980
58	Rib. Preto (B. Paulista)	San Leandro III	313	C	1979	1980
59	Sertãozinho	Antonio P. Ortolan I	855	C	1980	1980
60	Ribeirão Preto	Quintino Facci II	3.112	C	1979	1981
61	Votuporanga	Brisa Suave	523	C	1979	1981
62	Dumont	Jd. Adelaide	139	C	1979	1981
63	Potirendaba	Florentino Colombo	113	C	1979	1981
64	Igarapava	Ubaldo Faggioni	74	C	1979	1981
65	Ribeirão Preto	Antonio Marincek	1.055	C	1980	1981
66	Ribeirão Preto	Adão do Carmo Leonel	468	C	1980	1981
67	São Simão	Jd. Das Américas	209	C	1979	1981
68	Jales	Roque Viola	300	C	1980	1981
69	Viradouro	Jesus Menino	98	C	1980	1981
70	Fernandópolis	Ver. Antonio Brandini	527	C	1979	1981
71	Viradouro	Maria Mãe de Jesus	180	C	1980	1981
72	Santa Fé do Sul	Beira Rio	558	C	1980	1981
73	Guariba	Aparecida B. do Amaral	482	C	1980	1981
74	Brodowski	João Paulo II	282	C	1980	1981
75	Guará	Jd. Anhanguera	64	C	1980	1981
76	Ituverava	Archibaldo M. Coimbra	305	C	1980	1981
77	Rincão	Vila Maria Madalena	93	C	1980	1981
78	Sta. Rosa de Vitérbo	Delduque R. Garcia II	210	C	1980	1981
79	Miguelópolis	São Francisco	129	C	1980	1981
80	Macedônia	Nova Macedônia	114	C	1980	1981
81	Pirangi	Octávio Medeiros	72	C	1980	1981
82	Nuporanga	Jd. Campo Belo	60	C	1981	1981
83	Vargem Grande do Sul	Jaguari	183	C	1980	1981
84	Altinópolis	Maria A. F. Palma	111	C	1981	1981
85	Urânia	Benedito P. F. Braga	93	C	1980	1981
86	Pindorama	João de Paula Busnardo	242	C	1980	1981
87	Ribeirão Preto	Adelino Simioni I	1.051	C	1980	1981
88	Ribeirão Preto	Adelino Simioni II	1.002	C	1982	1982
89	Jaborandi	Jaborandi I	66	C	1980	1982
90	Cardoso	Aurílio de Melo Lima	110	C	1980	1982
91	Paranapuã	Mara Silva	60	C	1980	1982
92	Turmalina	Jd. Primavera	72	C	1980	1982
93	Pitangueiras	Padre Plácido Roth	291	C	1980	1982
94	Sertãozinho	Antonio Costa Padrão	409	C	1980	1982
95	Severínia	Gustavo E. Almeida II	330	C	1981	1982
96	Nova Granada	Jd. Campanha	103	C	1981	1982
97	Nova Granada	Jd. Primavera	94	C	1981	1982
98	Nova Aliança	José de Anchieta	128	C	1981	1982
99	Balsamo	Jd. Cristina	110	C	1981	1982
100	Riolândia	Nova Riolândia	122	C	1981	1982
101	Sertãozinho	Antonio P. Ortolan II	857	C	1980	1982
102	Olímpia	Luis Zucca	585	C	1980	1982
103	Bady Bassittt	Manuel de Abreu	64	C	1981	1982
104	Jales	Arapuã	382	C	1981	1982
105	Ribeirão Preto	D'Manuel da S. Delboux I	928	A	1981	1982
106	Sto. Antonio da Alegria	Ayub Calixto	120	C	1979	1982
107	Monte Alto	Centenário	485	C	1979	1982
108	Mira Estrela	Lago Azul	94	C	1979	1982
109	Catanduva	Prefeito Duarte Nogueira	320	A	1980	1982
110	Neves Paulista	Saulo Alves	361	C	1981	1982
111	Palestina	João E. Viçoso I	151	C	1981	1982
112	Estrela D'Oeste	Estrela	53	C	1981	1982

Nº	MUNÍCIPIO	CONJUNTO HABITACIONAL	UNIDADES	TIPO	ANO DE APROVAÇÃO	ANO DE ENTREGA
	Continuação ...					
113	Cândido Rodrigues	Corônio Civolani	70	C	1981	1982
114	Ribeirão Preto	Dr. Avelino Alves Palma	1.031	C	1981	1982
115	Sta. Cruz das Palmeiras	Padre Anchieta	48	C	1981	1982
116	Ribeirão Preto	Geraldo Corrêa Carvalho	942	C	1981	1982
117	São Simão	Jd. Cava do Bosque	61	C	1981	1982
118	Altair	Jd. Mariana	56	C	1981	1982
119	Ribeirão Preto	Adelino Simioni III	887	C	1981	1982
120	Ribeirão Preto	Valentina Figueiredo	568	C	1981	1982
121	Batatais	Nossa Sra Auxiliadora I	150	C	1981	1982
122	Batatais	Nossa Sra Auxiliadora II	84	C	1981	1982
123	Cajuru	Thereza S. Tincani I	248	C	1982	1982
124	Bebedouro	Jd. Claúdia II	580	C	1982	1983
125	Cravinhos	Jd. Itamarati I	238	C	1978	1983
126	Cravinhos	Jd. Itamarati II	295	C	1979	1983
127	Igarapava	Assad Salin	184	C	1980	1983
128	Ribeirão Preto	D'Bernardo José Mielle	777	C	1982	1983
129	São Joaquim da Barra	Papa João Paulo II	979	C	1981	1983
130	Mococa	Gilberto Rossetti I	809	C	1982	1984
131	Tambaú	Ignês Corso Andreazza	327	C	1982	1984
132	Jaboticabal	Margarida R. Brachieri	622	C	1982	1984
133	Ribeirão Preto	D'Manuel da S. Delboux II	848	A	1982	1984
134	Cristais Paulista	Jd. Irmãs Mattos	81	C	1984	1985
135	Morro Agudo	Humberto T. de Castro	243	C	1984	1985
136	Colina	Henrique Ernesto Paro	268	C	1984	1985
137	Ribeirão Preto	São José	464	C	1984	1985
138	Assis (D. de Tarumã)	Vila do Lago	337	C	1984	1986
139	Porto Ferreira	Jd. Alto da Serra D'Água	304	C	1985	1986
140	Serrana	Jd. Dom Pedro I e II	198	C	1985	1986
141	Ribeirão Preto	Jd. Maria da Graça	334	C	1985	1986
142	Sta. Cruz das Palmeiras	Ada Dedini Ometto I	170	C	1985	1987
143	São Simão	Parque Novo Mundo	177	C	1986	1987
144	Ribeirão Preto	Jd. José Sampaio Jr. I	458	C	1985	1987
145	Igarapava	Ricardo Bozolla	95	C	1985	1987
146	Rib. Preto (B. Paulista)	Jd. Alvorada	200	C	1986	1987
147	Sales Oliveira	Jd. Romeu de Barros	85	C	1986	1987
148	Barrinha	Jd. José Bombonato I	280	C	1986	1988
149	Cajuru	Jd. Thereza S. Tincani II	114	C	1987	1988
150	Cravinhos	Jd. João Berbel I	286	C	1986	1988
151	Guaraci	Jd. Roberto A. R. Aguiar	100	C	1987	1988
152	Franca	Jd. Parque dos Pinhais	355	C	1986	1988
153	Sta. Cruz das Palmeiras	Jd. Ada Dedini Ometto II	142	C	1987	1988
154	Pirangi	Jd. Pedro Sabião	100	C	1987	1988
155	Ribeirão Preto	Jd. José Sampaio Jr. III	481	C	1987	1988
156	Luis Antonio	Jd. Prefeito O. Rossatti I	75	C	1987	1988
157	Cristais Paulista	Jd. Zoroastro F. Coelho	100	C	1987	1988
158	Pindorama	Jd. Antonio Bento Motta	100	C	1987	1988
159	Ribeirão Preto	Jd. José Sampaio Jr. IV.	326	C	1987	1988
160	Cravinhos	Jd. João Berbel II	327	C	1988	1988
161	Jaboticabal	Jd. Hugo L. Vitalli II	287	C	1987	1989
162	Palestina	Jd. João E. Vicoso II	98	C	1987	1989
163	Mococa	Jd. Dr. Gilberto Rossetti II	341	C	1987	1989
164	Monte Alto	Vale dos Sonhos	436	C	1987	1989
165	Altair	Jd. Mariana II	52	C	1988	1989
166	Sertãozinho	Jd. Maurílio Biagi	486	C	1987	1989
167	Jardinópolis	Jd. Bom Jesus	374	C	1987	1989
168	Jaboticabal	Jd. Hugo L. Vitalli III	194	C	1987	1989

Nº	MUNÍCIPIO	CONJUNTO HABITACIONAL	UNIDADES	TIPO [101]	ANO DE APROVAÇÃO	ANO DE ENTREGA
	Continuação ...					
169	Barrinha	Jd. José Bombanato II	292	C	1987	1989
170	São Simão	Jd. Brasil	250	C	1988	1989
171	Batatais	Jd. Dom Romeu Alberti	260	C	1988	1989
172	Olímpia	Jd. Hélio Cazarini	443	C	1987	1989
173	Batatais	Jd. Adolfo Penholato	226	C	1988	1989
174	Olímpia	Jd. Hélio Cazarini II	107	C	1988	1989
175	Ribeirão Preto	Jd. Joaquim P. A. Ferraz I	486	C	1988	1989
176	Ribeirão Preto	Jd. Joaquim P. A. Ferraz II	547	C	1988	1989
177	Batatais	Jd. Francisco Pupim	520	C	1988	1989
178	Luís Antonio	Jd. Prefeito O. Rossatti II	119	C	1988	1989
179	Franca	Parque do Horto I	575	C	1988	1990
180	Franca	Parque do Horto II	484	C	1988	1990
181	Palestina	Jd. João E. Viçoso III.	97	C	1988	1990
182	Turmalina	Jd. Primavera II	72	C	1988	1990
183	Itápolis	Jd. Vitória	126	C	1988	1990
184	Pitangueiras	Parque das Pitangueiras	258	C	1988	1990
185	Ribeirão Preto	Jd. Roberto Benedetti	492	C	1988	1990
186	Franca	Jd. Panorama – 2ª Etapa	367	A	1990	1990
187	Orlândia	Jd. Zita de O. Siena	222	C	1989	1991
188	Ribeirão Preto	Jd. A. Balbo – 1ª Etapa	669	C	1989	1991
189	Patrocínio Paulista	Jd. Nova Sapucaí	154	C	1990	1991
190	Sta. Rosa do Viterbo	Adib Moussa	250	C	1990	1991
191	Brodowski	Jd. São Judas Tadeu	300	C	1990	1991
192	Itirapuã	Jd. Pref. Francisco F Faria	118	C	1990	1991
193	Itápolis	Jd. Estoril	106	C	1990	1991
194	Tabatinga	Jd. Planalto	123	C	1990	1991
195	Riolândia	Nova Riolândia	121	C	1990	1991
196	Fernandópolis	Jd. Bernardo Pessutto	527	C	1990	1992
197	Ribeirão Preto	Jd. Maria C. Lopes	622	A	1990	1992
198	Mococa	Jd. Dr. Gilberto Rossetti IV	297	A	1990	1992
199	Ibaté	Jd. Pedro Riccó Silva	306	C	1990	1992
200	São Carlos	Jd. São Carlos V	634	C	1991	1992
201	Ituverava	Jd. Eurico Lúcio Henrique	99	C	1991	1992
202	Tambaú	Jd. Padre Donizette II	120	A	1991	1992
203	Luís Antonio	Jd. Alvorada	249	C	1991	1992
204	Ribeirão Preto	Jd. Alexandre Balbo II	698	C	1992	1993
205	Paraíso	Jd. Paraíso I	232	C	1991	1993
206	Ribeirão Preto	Jd. das Palmeiras II	345	A	1991	1993
207	Ribeirão Preto	Jd. Juliana - A	458	C	1991	1994
208	Ribeirão Preto	Jd. Jovino Campos	222	C	1991	1994
209	Ribeirão Preto	Jd. Manoel Penna	600	C	1991	1994
210	Araraquara	Vitório de Santi	500	C	1991	1994
211	Brodowski	Jd. dos Tucanos	292	C	1991	1994
212	Sta. Cruz das Palmeiras	Jd. Sta. C. das Palmeiras	508	C	1991	1994
213	Sertãozinho	Jd. Lúcia Fabro Sverzut	475	C	1991	1994
214	Igarapava	Jd. Waldir Dib Mattar	520	C	1991	1994
215	Igarapava	Jd. Evaristo R. Nunes	446	C	1991	1994
216	Guará	Jd. Dr. Hassan J Mourani I	140	C	1992	1994
217	Catanduva	Jd. Giordano Mestrinelli	327	C	1992	1994
218	São Carlos	Jd. São Carlos VI	822	C	1992	1994
219	São Carlos	Jd. São Carlos IV	134	C	1992	1994
220	Guará	Jd. Nélio dos Santos	201	C	1992	1994
221	Americana	Jd. da Paz	401	C	1992	1994
222	Americana	Jd. S Jerônimo II 2ª Etapa	543	C	1992	1994
223	Pitangueiras	Jd. São Benedito	227	C	1992	1994
224	Pirassununga	Jd. das Laranjeiras	534	C	1991	1994
225	Pirassununga	Jd. das Laranjeiras	350	C	1991	1994

[101] Tipo: A – Apartamento; C – casa

Nº	MUNÍCIPIO	CONJUNTO HABITACIONAL	UNIDADES	TIPO	ANO DE APROVAÇÃO	ANO DE ENTREGA
	Continuação ...					
226	Orlândia	Jd. Dr. Júlio Bucci	298	C	1992	1994
227	Ribeirão Preto	Núcleo 14 de Maio	30	C	*	1994
228	Mococa	G. Rossetti – 3ª Etapa	443	C	1995	1995
229	Ribeirão Preto	VI. Tecnológica/ Rua das Tecnologias	130	C	1994	1995
230	Ribeirão Preto	Jd. Branca Salles	237	C	*	1996
231	Ribeirão Preto	Residencial das Américas	576	A	1995	1996
232	Rib. Preto (B. Paulista)	Jd. José Roberto Téo	110	C	1997	1997
233	Ribeirão Preto	Jd. José Sampaio Jr. II	443	C	1987	1998
234	Ribeirão Preto	Residencial Caribe	96	A	1997	1998
235	Rib. Preto (B. Paulista)	Jd. São Fernando	177	C	2000	2000
236	Ribeirão Preto	Jd. Eugênio M. Lopes	499	C	1999	2000
237	Viradouro	Maria Mãe de Jesus II	183	C	1999	2000
238	Altinópolis	Figueiredo V	101	C	1999	2000
239	Ribeirão Preto	Jd. Arlindo Laguna	499	C	2000	2001
240	Ribeirão Preto	Orestes Lopes de Camargo (Mutirão)	97	C	*	2001
241	Ribeirão Preto	Jd. Paiva – 1ª Etapa	569	C	2001	2002
242	Ribeirão Preto	Jd. Florestan Fernandes	20	C	2002	2002
243	Ribeirão Preto	Residencial Leblon	90	C	2002	2003
244	Ribeirão Preto	Jardim Marckesi	67	C	2002	2003
245	Ribeirão Preto	Parque Flamboyan	113	C	2003	2003
246	Ribeirão Preto	Jd. Paiva III – 3ª Etapa	187	C	*	2003
247	Rib. Preto (B. Paulista)	Nurival Correia de Lacerda	12	C	*	2004
248	Ribeirão Preto	Jd. Paiva II – 2ª Etapa	365	C	*	2004
249	Ribeirão Preto	Jd. Paiva IV – 4ª Etapa	294	C	*	2004
	TOTAL		73488			

(*) A Cohab Ribeirão Preto informou que são projetos do FIMORAR e não possuem data de aprovação.

Fonte: Cohab Ribeirão Preto

Org. Silvia Aparecida de Sousa Fernandes

ANEXOS

ANEXO A – Comparação entre os componentes do déficit habitacional estimados pela PNAD 1999 e os processados com os microdados do censo demográfico – Brasil – 2000

COMPONENTES DO DÉFICIT HABITACIONAL	DADOS ESTIMADOS PELA PNAD 1999	MICRODADOS DO CENSO 2000
DOMICÍLIOS IMPROVISADOS.....	**147.865**	**246.783**
Urbana.....	119.937	145.674
Rural.....	27.928	101.190
COABILITAÇÃO FAMILIAR.....	**3.784.417**	**3.764.341**
Urbana.....	3.326.748	3.243.863
Rural.....	457.669	520.478
FAMÍLIAS CONVIVENTES.....	**3.582.790**	**3.239.441**
Urbana.....	3.137.041	2.752.664
Rural.....	445.749	486.777
CÔMODOS.....	**201.627**	**524.900**
Urbana.....	189.707	491.199
Rural.....	11.920	33.701
TOTAL.....	**3.932.282**	**4.011.124**
Urbana.....	3.446.685	3.389.537
Rural.....	485.597	621.668
Fonte: Dados básicos: instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico, 2000; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 1999.		

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2004, p. 23.

ANEXO B – Distribuição percentual dos domicílios improvisados e coabitação familiar urbana, por faixa de renda – Brasil – 2000

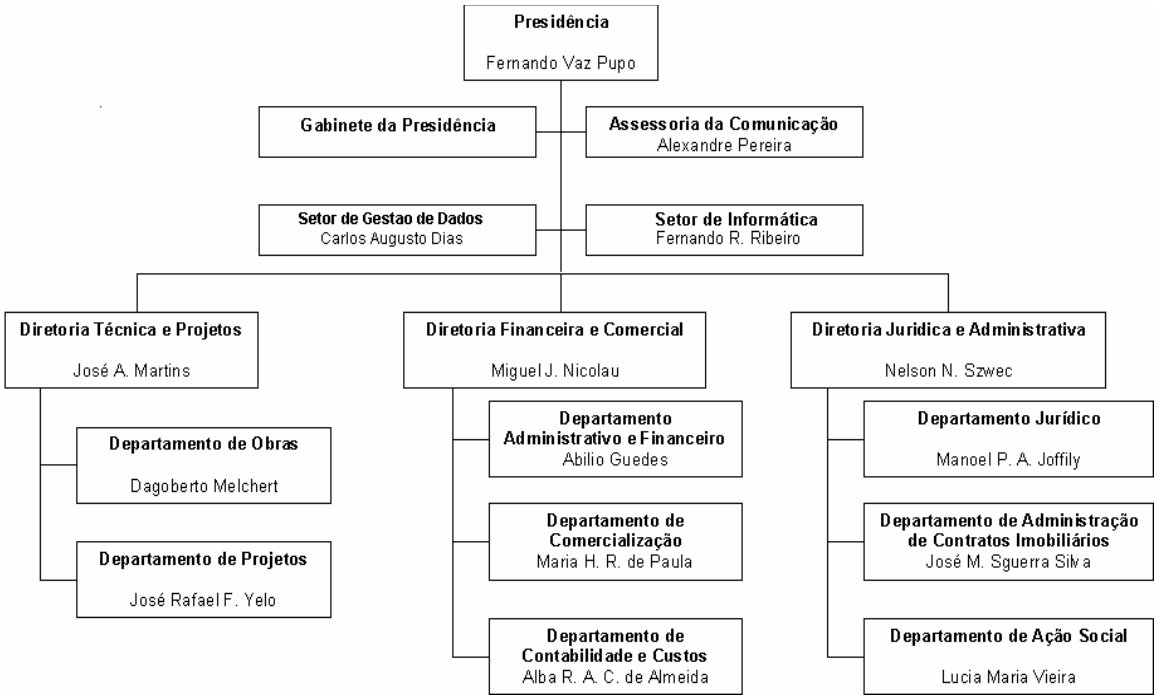
ESPECIFICAÇÃO	FAIXAS DE RENDA MENSAL FAMILIAR (EM SALÁRIOS MÍNIMOS)				
	Até 3	De 3 a 5	De 5 a 10	Mais de 10	Total
REGIÃO NORTE	**81,8**	**9,8**	**5,8**	**2,5**	**100,0**
Região metropolitana	78,6	11,3	6,7	3,3	100,0
Municípios selecionados (1)	81,0	10,5	6,1	2,5	100,0
Demais municípios	88,4	6,1	3,9	1,6	100,0
REGIÃO NORDESTE	**88,4**	**6,4**	**3,6**	**1,6**	**100,0**
Região metropolitana	84,1	8,3	5,0	2,5	100,0
Municípios selecionados (1)	89,2	6,2	3,2	1,3	100,0
Demais municípios	93,6	3,8	1,9	0,7	100,0
REGIÃO SUDESTE	**67,9**	**15,5**	**11,8**	**4,8**	**100,0**
Região metropolitana	63,2	16,8	13,9	6,0	100,0
Municípios selecionados (1)	71,5	15,1	9,9	3,5	100,0
Demais municípios	81,7	10,3	6,0	2,0	100,0
REGIÃO SUL	**69,4**	**16,1**	**10,4**	**4,0**	**100,0**
Região metropolitana	62,6	19,2	12,9	5,3	100,0
Municípios selecionados (1)	72,3	14,7	9,5	3,4	100,0
Demais municípios	77,4	12,7	7,1	2,8	100,0
REGIÃO CENTRO-OESTE	**73,9**	**13,4**	**8,6**	**4,1**	**100,0**
Região metropolitana	69,3	15,4	10,2	5,2	100,0
Municípios selecionados (1)	76,7	12,5	7,6	3,2	100,0
Demais municípios	82,0	9,5	5,9	2,7	100,0
BRASIL	**76,1**	**12,1**	**8,3**	**3,5**	**100,0**
Região metropolitana	69,8	14,5	10,9	4,8	100,0
Municípios selecionados (1)	78,7	11,5	7,1	2,7	100,0
Demais municípios	87,0	7,3	4,2	1,6	100,0

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico, 2000.

(1) Municípios com população urbana das sedes igual ou superior a 20 mil habitantes, exceto os localizados em regiões metropolitanas.

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2004, p. 47.

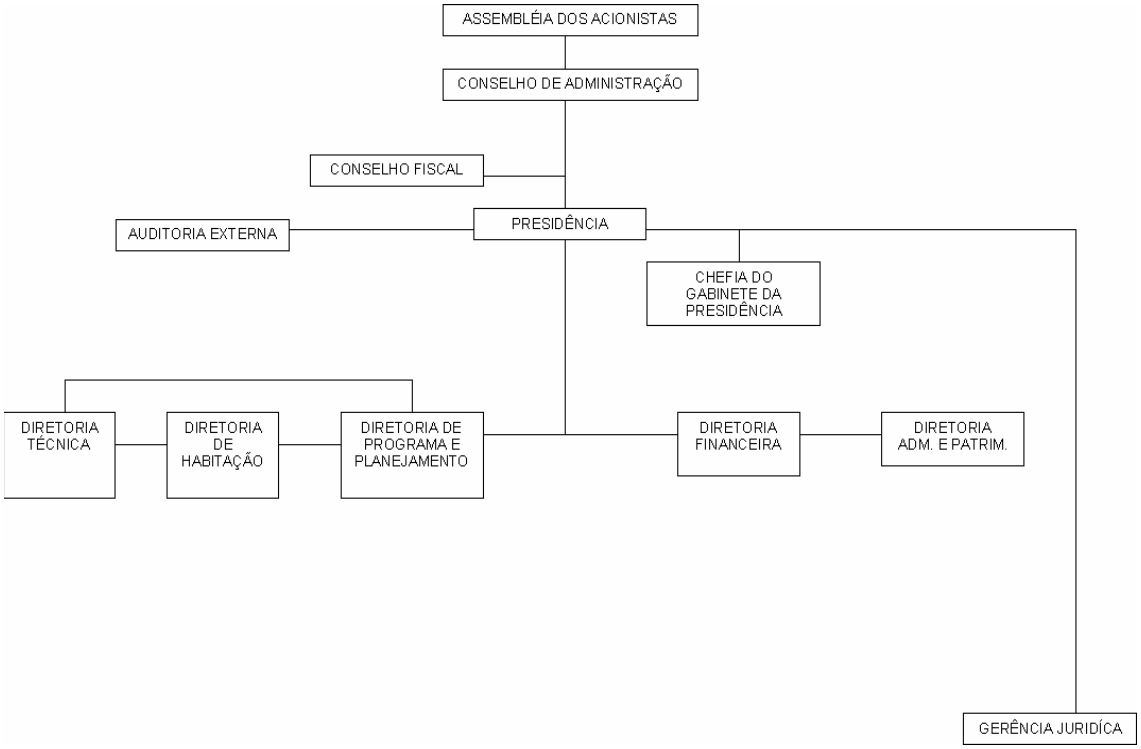
ANEXO C – Organograma da Cohab Campinas



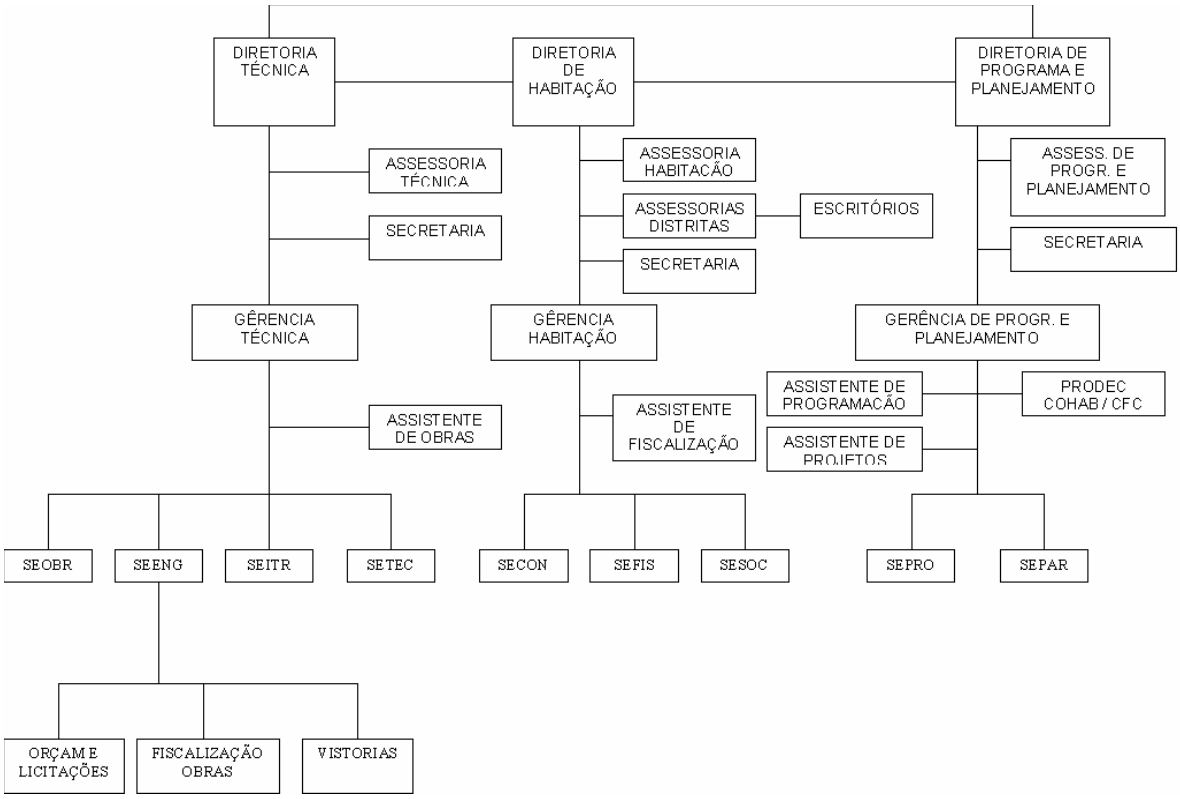
Fonte: Cohab Campinas

ANEXO D – Organograma da Cohab Ribeirão Preto

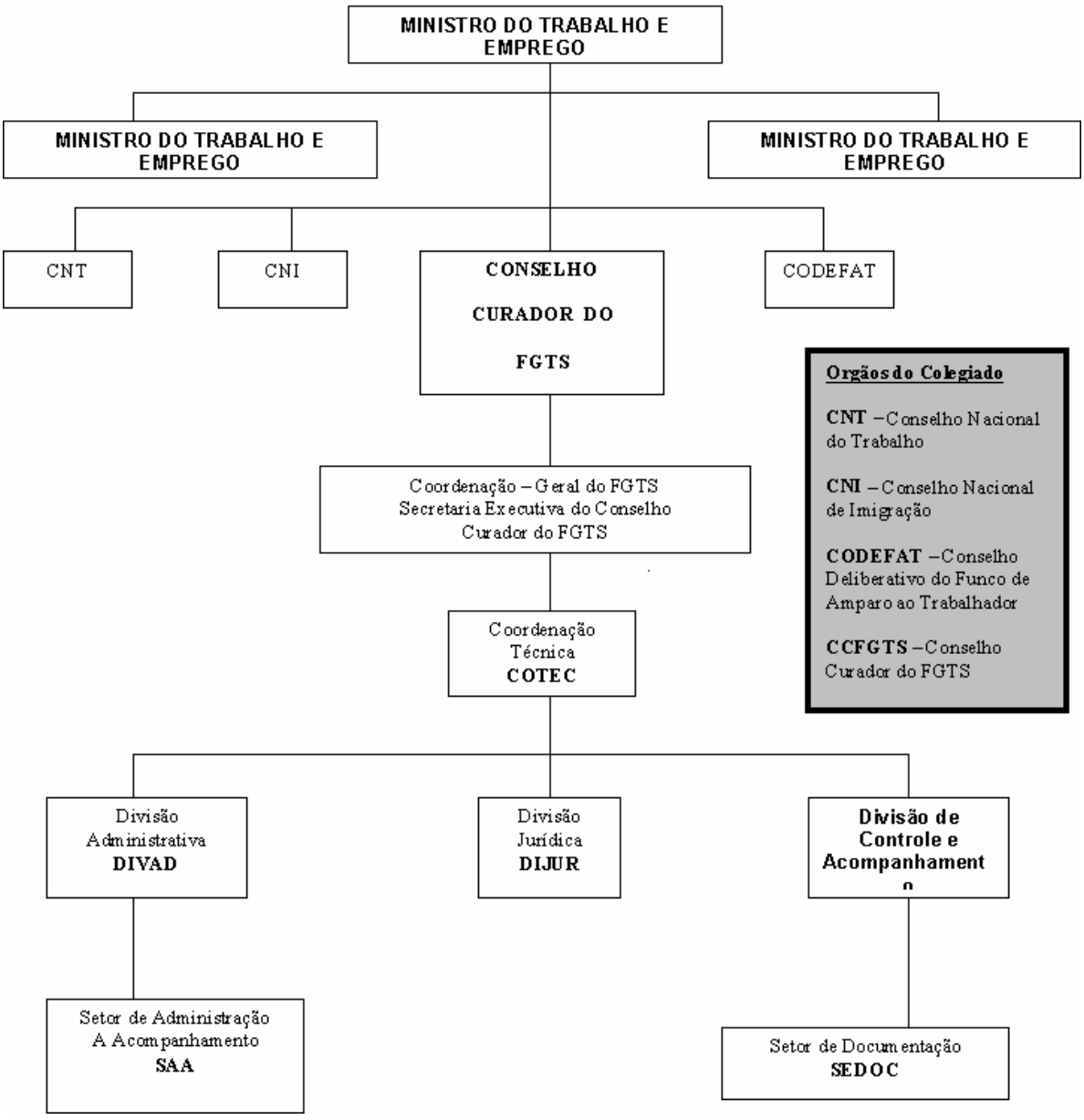
Parte 1



Parte 2



ANEXO E – Organograma do Ministério do Trabalho e Emprego



Fonte: BRASIL, Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, 2004, p. 33.