

Universidade de São Paulo
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Curso de Pós-graduação em Estruturas Ambientais Urbanas

Terra e moradia: que papel para o município?

TESE DE DOUTORADO

autor: Helena Maria Menna Barreto Silva

orientador: Prof. Dr. Suzana Pasternak Taschner

São Paulo, dezembro de 1997

Sumário (ver nova versão)

Esta tese trata das relações entre a política habitacional e a questão fundiária no Brasil e especialmente em São Paulo, tendo por objetivo avaliar as possibilidades de interferência do município na melhoria do quadro habitacional da cidade. Para tanto, aborda as origens do problema habitacional, a formação do mercado e a estrutura segregada da cidade. Em seguida, analisa os pressupostos e as formas assumidas pelas políticas federais e sua relação com a gestão municipal do uso do solo em São Paulo. Caracteriza e examina o quadro habitacional e as diferentes formas de provisão habitacional do mercado formal e informal da cidade, com ênfase nos seus condicionantes fundiários. Descreve e analisa especialmente os aspectos fundiários da provisão pública, assim como dos programas de intervenção nos assentamentos populares precários, coordenados pelo município. Finalmente, avalia as possibilidades e limites de novos tipos de programas habitacionais e dos instrumentos de política fundiária e habitacional em discussão no país, diante do conjunto de questões colocadas no decorrer da tese e do quadro político/econômico e institucional.

Palavras chave:

Política habitacional

Política fundiária

Política urbana

SUMMARY

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - MERCADO E ALTERNATIVAS HABITACIONAIS	11
<i>1. ORIGENS DO PROBLEMA E DAS SOLUÇÕES HABITACIONAIS.</i>	13
1.1 A privatização da terra.....	13
1.2 O início do mercado de moradias.....	20
<i>2. SÃO PAULO: CRESCIMENTO, SEGREGAÇÃO SOCIAL E PRIORIDADE PARA O AUTOMÓVEL</i>	24
<i>3. A CRISE NO ALUGUEL E AS SOLUÇÕES DE CASA PRÓPRIA</i>	31
3.1. Expansão e ocupação da periferia	32
3.2. A verticalização da moradia nas áreas centrais	35
CAPÍTULO II - POLÍTICA HABITACIONAL E POLÍTICA FUNDIÁRIA NO TEMPO DO BNH	41
<i>1. FINANCIAMENTO E PROVISÃO PÚBLICA DE HABITAÇÃO</i>	43
1.1 O papel do Estado até 1964	43
1.2 A política do BNH	46
<i>2. A PROBLEMÁTICA DA TERRA NA POLÍTICA HABITACIONAL</i>	54
2.1. Os limites institucionais.....	54
2.2. A preocupação com a cidade e com os terrenos na política do BNH.....	57
2.3. A obtenção de terrenos nos programas de interesse social	61
2.4. Financiamentos do SBPE e lucros fundiários.....	67
<i>3. A GESTÃO MUNICIPAL EM SÃO PAULO E ASPECTOS FUNDIÁRIOS DA PRODUÇÃO HABITACIONAL</i>	72
3.1. Expansão periférica, vazios e renovação urbana	73
3.2. Os benefícios ao capital imobiliário	76
<i>4. EFEITOS DA POLÍTICA FEDERAL E DA GESTÃO DO MUNICÍPIO SOBRE O PREÇO DA TERRA</i>	81

CAPÍTULO III - VISÃO ATUAL DA CIDADE DE SÃO PAULO E DOS SEUS PROBLEMAS DE HABITAÇÃO

1. MORAR EM SÃO PAULO: AS DIVERSAS CIDADES

2. A PRODUÇÃO E O ACESSO À HABITAÇÃO	85
2.1. A habitação no mercado formal	89
2.2. Loteamentos populares e formas alternativas de compra de terrenos	
2.3. Casas, barracos e pontos na favela.	99
2.4. Cortiços - a habitação precária de aluguel	
2.5. Casas e apartamentos nos conjuntos habitacionais	102

117
120

CAPÍTULO IV - AVALIAÇÃO DA AÇÃO RECENTE DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E DE SEUS LIMITES

1. O MUNICÍPIO E O PROBLEMA DA HABITAÇÃO

2. ASPECTOS FUNDIÁRIOS E URBANÍSTICOS DA PROMOÇÃO DA CASA PRÓPRIA PELO MUNICÍPIO	137
--	-----

139

2.1. Recursos e programas	
2.2. Critérios e formas de obtenção de terrenos	
2.3. Integração urbana, projeto e custos nos programas municipais	143

3. A INTERVENÇÃO NOS ASSENTAMENTOS IRREGULARES

3.1. A atuação nas favelas	143
3.2. A regularização de loteamentos e a repressão aos loteadores clandestinos	147
3.3. A intervenção nos cortiços	160
3.4. A posição municipal diante dos assentamentos irregulares	171

4. INSTRUMENTOS E PROPOSTAS EM DISCUSSÃO PARA A POLÍTICA HABITACIONAL

4.1. Instrumentos de política fundiária	171
4.2. Aspectos fundiários de novos tipos de programas habitacionais	184
4.3. Planejamento territorial e gestão da política habitacional	191

195

CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

BIBLIOGRAFIA

SIGLAS UTILIZADAS

225

ANEXOS

239

AGRADECIMENTOS (vai para a segunda página)

A Suzana Pasternak Taschner, pela orientação segura e pela transmissão de confiança nos momentos difíceis deste trabalho.

Aos professores Ermínia Maricato e Ricardo Toledo Silva, pelas sugestões e comentários que permitiram organizar melhor minha pesquisa a partir do exame de qualificação.

À FAPESP, pela bolsa de doutorado que me permitiu a dedicação integral a esta pesquisa nos dois últimos anos.

Ao CNPq, pela bolsa-sandwich na França.

A Alejandra Devecchi, pelo lindo mapa e pela forma gráfica que esta tese ganhou, entre tantas outras manifestações de solidariedade

A Eliane Guedes, pela leitura crítica e sugestões preciosas, sem falar na amizade.

Aos meus colegas da EMURB, da SERLA, do CDHU, da SEHAB, da COHAB, da EMPLASA, da Prefeitura de Campinas, do INFURB, por todas as discussões que embasaram esta tese.

Aos amigos que me ajudaram em diversos momentos com informações e opiniões essenciais: Carol, Laura Bueno, Sadalla Domingos.

A Ricardo Pontual pelas informações preciosas sobre o BNH. A todos que entrevistei e me deram informações e pistas importantes: Maria Teresa Silveira, Reynaldo Cué, Marion, Eduardo Villaça, Homero Klafke.

A Teresa Trevas e Sônia, da biblioteca do CDHU, por tanta ajuda e paciência.

A Jean-Jacques Granelle pela orientação na pesquisa na França.

A Jean-Yves Coulon, por tantas portas abertas no seu país.

A meus pais, por tudo.

TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS NO TEXTO

TABELAS

TABELA I.1

MSP. DISTRIBUIÇÃO DOS DOMICÍLIOS SEGUNDO A CONDIÇÃO DE OCUPAÇÃO (1920-1970)

TABELA II. 1

FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS DO SFH ATÉ 1984, SEGUNDO TIPOS E REGIÕES

TABELA II.

BRASIL E REGIÕES. PERCENTUAL DE RENDA APROPRIADO PELOS 40% MAIS POBRES E PELOS 10% MAIS RICOS DA POPULAÇÃO

TABELA III. 1

MSP. CARACTERÍSTICAS DE RENDA, CONFORTO DOS DOMICÍLIOS E QUALIDADE URBANA DE ALGUNS BAIRROS PAULISTANOS

TABELA III. 2

MSP. EVOLUÇÃO DOS DOMICÍLIOS ALUGADOS

TABELA III. 3

MSP. POPULAÇÃO E DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES OCUPADOS (1980/1991)

TABELA III.4

MSP. LANÇAMENTOS IMOBILIÁRIOS. APARTAMENTOS CONFORME TIPO

TABELA III. 6

MSP - CARACTERÍSTICAS DOS LANÇAMENTOS DO MERCADO NO PERÍODO 1985/1996

TABELA III. 6

MSP - APARTAMENTOS LANÇADOS NO MERCADO, POR ANO E CONFORME TIPO DE FINANCIAMENTO OFERECIDO

TABELA III. 7

MSP. COMPARAÇÃO ENTRE APARTAMENTOS DO MERCADO DE INCORPORAÇÕES E DE COOPERATIVAS AUTOFINANCIADAS

TABELA III. 8

PREÇOS DE LOTES COM ÁREA ATÉ 200 M², NO PERÍODO 1995/1997

TABELA III. 9

MSP. CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO FAVELADA E DA POPULAÇÃO TOTAL

TABELA III. 10

MSP. DISTRIBUIÇÃO DOS DOMICÍLIOS EM FAVELAS, SEGUNDO ZONAS

TABELA III. 11

MSP. CRESCIMENTO DOS DOMICÍLIOS EM FAVELAS, SEGUNDO ZONAS

TABELA III. 12

MSP. NÚCLEOS DE FAVELAS SEGUNDO PERÍODO DE FORMAÇÃO E TIPO DE PROPRIEDADE DO TERRENO (1987)

TABELA III. 13

MSP - LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS POPULARES E UNIDADES CONCLUÍDAS ATÉ 1997, SEGUNDO ÓRGÃOS PROMOTORES E LOCALIZAÇÃO

TABELA III. 14
MSP. UNIDADES CONCLUÍDAS POR TIPO DE UNIDADE HABITACIONAL E MODALIDADE DE CONSTRUÇÃO, SEGUNDO ORGANISMO PROMOTOR (ATÉ 1997)

TABELA IV. I
RMSP - TERRENOS ADQUIRIDOS PELA COHAB/SP ENTRE 1965 E 1974

TABELA IV. I
RMSP - TERRENOS ADQUIRIDOS PELA COHAB/SP ENTRE 1976 e 1982

TABELA IV. 3
RMSP - TERRENOS ADQUIRIDOS PELA COHAB/SP ENTRE 1983 e 1991

TABELA IV. 4
COHAB/SP - QUADRO RESUMO DAS AQUISIÇÕES DE TERRENOS, POR PERÍODOS, SEGUNDO TAMANHOS E ZONEAMENTO

TABELA IV. 5
VALORES DE ALGUNS ACORDOS JUDICIAIS FEITOS POR HABI/SEHAB EM 1989/91 (em VRF)

TABELA IV. 6
MSP. TERRENOS OBTIDOS PELA HABI/SEHAB NO PERÍODO 1989/1991

TABELA IV. 7
MSP. TERRENOS VAZIOS ADQUIRIDOS POR SEHAB/HABI, DE 1989 A JULHO/1991, SEGUNDO TAMANHO (área em hectares)

TABELA IV. 8
MSP. TERRENOS VAZIOS ADQUIRIDOS POR SEHAB/HABI, DE 1989 A JULHO/1991, SEGUNDO ZONEAMENTO (área em hectares)

TABELA IV. 9
MSP. SITUAÇÃO DAS DESAPROPRIAÇÕES POR INTERESSE SOCIAL, PERÍODO 1989/1992

TABELA IV. 9
RMSP - APROVEITAMENTO DE TERRENOS ADQUIRIDOS PARA PROGRAMAS HABITACIONAIS

TABELA IV. 10
COMPOSIÇÃO DE CUSTOS EM PROGRAMAS HABITACIONAIS DE AGENTES PÚBLICOS

TABELA IV. 12
MSP - LOTEAMENTOS REGULARIZADOS PELA PREFEITURA ENTRE 1979 E 1996

TABELA IV. 13
MSP - LOTEAMENTOS APROVADOS, CLANDESTINOS E REGULARIZADOS - 1988/1996

TABELA IV. 14
PARQUES LOCATIVOS SOCIAIS COMPARADOS DOS PAÍSES MEMBROS DA COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPÉIA (CEE)

TABELA IV. 15
RMSP. ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DOS MUNICÍPIOS CONURBADOS¹ COM MAIS DE 100 MIL HABITANTES EM 1996

¹ Os municípios não conurbados são: Salesópolis, Biritiba Mirim, Guararema, Sta Isabel; Mairiporã; Pirapora do Bom Jesus; Juquitiba e São Lourenço da Serra. Os conurbados com menos de 100 mil são: Arujá, Caieiras,

GRÁFICOS

GRÁFICO II. 1

BNH. EVOLUÇÃO DAS ARRECADAÇÕES DO FGTS E DA CADERNETA DE POUPANÇA

GRÁFICO II. 1

MSP. EVOLUÇÃO DO PREÇO DO METRO QUADRADO DE TERRENOS E DO SALÁRIO MÍNIMO

GRÁFICO III.1

MSP. COMPARAÇÃO ENTRE O CRESCIMENTO DE DOMICÍLIOS E AS UNIDADES LANÇADAS

GRÁFICO III. 2

MSP. LANÇAMENTOS IMOBILIÁRIOS DE APARTAMENTOS POR ANO E SEGUNDO NÚMERO DE DORMITÓRIOS (1980/1996)

GRÁFICO III. 3

MSP. LANÇAMENTOS IMOBILIÁRIOS DE APARTAMENTOS: EVOLUÇÃO DE PREÇOS MÉDIOS POR ANO E TIPO

QUADROS

QUADRO II. 1

MECANISMOS DE INTERVENÇÃO PÚBLICA NO MERCADO DE TERRAS ANTES DE 1988

QUADRO II. 2

A LEI 4380/64 - ASPECTOS RELACIONADOS À PROBLEMÁTICA FUNDIÁRIA

QUADRO II. 3

ALTERAÇÕES DA LEGISLAÇÃO PÓS-64 FAVORECENDO A INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E OS INCORPORADORES

QUADRO II. 4

O APARATO LEGAL PARA O BOOM DA CONSTRUÇÃO CIVIL

QUADRO II. 5

MSP - VANTAGENS OFERECIDAS PELA “FÓRMULA DE ADIRON”

QUADRO III. 1

DIFERENÇAS ENTRE OS TIPOS DE FINANCIAMENTO PRATICADOS NO SISTEMA DE INCORPORAÇÕES

QUADRO III. 1

MSP - EVOLUÇÃO DE INDICADORES DAS CONDIÇÕES DOS DOMICÍLIOS E DE RENDA FAMILIAR NAS FAVELAS (1980, 1987, 1993)

QUADRO III. 2

MSP. EVOLUÇÃO DAS CONDIÇÕES URBANÍSTICAS

QUADRO IV. 1

ENCARGOS FUNDIÁRIOS NOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS

QUADRO IV. 2

SÍNTESE DAS DISPOSIÇÕES DO CÓDIGO CIVIL SOBRE OS BENS PÚBLICOS

QUADRO IV. 3

PARÂMETROS DE CUSTOS DE UNIDADES RESIDENCIAIS (HIS) NO CENTRO E NA PERIFERIA

TERRA E MORADIA: QUE PAPEL PARA O MUNICÍPIO?

INTRODUÇÃO

Diante do quadro urbano e habitacional na metrópole mais rica do país um pesquisador é tomado pela perplexidade. Para um profissional ligado a essa questão ou para um militante dos direitos sociais esse quadro também não é animador. Como entender a ineficiência dos investimentos públicos para provisão habitacional no Brasil? Como explicar o conformismo com a situação precária da maioria? Qual o espaço atual de intervenção?

O quadro habitacional está determinado pelas condições de emprego, salário e seguridade social da população brasileira. A forma de tratamento público desta questão não pode ser desligada do modelo de política social do Estado brasileiro, que afeta de modo igualmente perverso outros aspectos das condições de vida e cidadania, como a educação e a saúde. As manifestações específicas do problema habitacional em uma cidade estão articuladas ao modo com se dão a apropriação e a gestão do seu território, a dotação de infra-estrutura e o sistema de transportes.

O objetivo desta tese é avaliar as políticas desenvolvidas e as possibilidades e limites atuais para uma intervenção municipal para melhoria do quadro habitacional na cidade de São Paulo. Os programas desenvolvidos foram fortemente condicionados pela política do BNH, até o início dos anos 80; nessa época começaram as tentativas de programas municipais, não só por escassez dos recursos federais como pela crítica à inadequação daqueles programas às demandas e às características urbanas de São Paulo. Nos anos 90, o crescimento das soluções irregulares e precárias mostra claramente a falta de acesso ao mercado e a insuficiência de provisão pública. A questão fundiária urbana é fundamental para entender as relações entre essas três formas de provisão - mercado formal, mercado irregular e provisão pública - e os limites desta. O fundiário será o eixo desta tese, avaliado nas suas relações com o financiamento habitacional e com a gestão urbana.

Alguns aspectos das discussões teóricas sobre a problemática da habitação urbana nas economias capitalistas estarão embasando os diversos capítulos da tese.

A habitação é entendida como um espaço construído individualizado ou familiar, ligado aos equipamentos e serviços urbanos. É uma condição essencial para reprodução familiar e dos valores culturais da sociedade ocidental moderna. É mercadoria especial nos aspectos de formação do preço e de condições de circulação, tendo também limites fundiários, pois a cada processo produtivo ela “gasta” um novo terreno (Topalov, 1974). Essa mercadoria se produz de acordo com várias condições institucionais e legais: terra privada, normas de qualidade construtiva, regras de aproveitamento do solo, exigências de infra-estrutura, etc. O processo

de construção mesmo é menos produtivo que o das fábricas, guardando alguns aspectos artesanais. Por ter alto custo, o mercado não se expande sem financiamento, criando dificuldades para produtores e para consumidores.

Na cidade, sob o capitalismo, tudo o que é necessário para a sobrevivência (salvo o ar que respiramos) é mercadoria, mas a habitação está entre aquelas mais difíceis de obter pelos assalariados. O problema da habitação para a classe operária nos primórdios do capitalismo foi fartamente analisado, especialmente por autores marxistas e por socialistas utópicos. Enormes massas humanas que surgiam nas cidades, desprovidas das condições de sobrevivência na agricultura, eram alojadas em condições subumanas nos cortiços, desde o fim do século XVIII. Políticas filantrópicas foram tentadas, de algum modo o mercado desenvolveu respostas, ainda que precárias. Mas só as políticas fordistas, viabilizadas após a Segunda Guerra, tiveram um papel de criar condições aceitáveis de moradia para os assalariados nos países capitalistas.

No contexto do *welfare state*, o financiamento público foi essencial tanto para garantir a circulação do capital aplicado na construção como para viabilizar o acesso à habitação, condição essencial de reprodução da força de trabalho. O *welfare state* surge como padrão de financiamento público da economia capitalista. O fundo público passa a garantir o financiamento da acumulação do capital (recursos para tecnologia, subsídios para a produção, benefícios à circulação monetária, etc.) e da reprodução da força de trabalho (previdência social, educação, subsídios ao transporte, habitação, etc.). Embora o Estado estivesse presente, nos dois aspectos, desde as origens do capitalismo, “o financiamento público contemporâneo tornou-se abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos grupos sociais e políticos”. A partir do *welfare state*, “a perequação da formação da taxa de lucro passa pelo fundo público, o que o torna um componente estrutural insubstituível” (Oliveira, 1988). Ao assumir grande parte dos encargos relativos à reprodução da força de trabalho o Estado liberou o salário direto e a renda domiciliar disponível para o consumo direto. A política de habitação teve papel importante no desenvolvimento da indústria da construção, criando um mercado formado pelo conjunto dos assalariados. Teve mesmo o papel de construção da unidade do corpo social (Lipietz, 1996), com efeitos redistributivos e estruturantes da sociedade de consumo.

No projeto social-democrata, cujos resultados em atendimento social são os mais expressivos no ocidente, a formulação da política habitacional parte do princípio de que todo o cidadão deveria ter uma moradia, atendendo a padrões de qualidade precisos. Esse critério não é uma benesse governamental mas é determinado pelas exigências dos assalariados quanto ao seu salário (padrão de reprodução), resultado histórico das lutas operárias nos países capitalistas. Para o sucesso desse projeto foi imperiosa a constituição de enormes parques de unidades oferecidas na forma de *locação social*, seja de propriedade pública ou de empresas sem fins lucrativos; recursos orçamentários para a produção e fortes subsídios individuais para permitir a presença de famílias com menor renda. Em alguns países, como a Suécia e a Holanda, esse parque tinha vocação de atendimento universal (sem limites de renda máxima); em outros, sua

função era claramente atender os mais pobres, o que teve conseqüências ao nível da segregação espacial de que sofrem hoje algumas cidades, como Paris. A disponibilização de terrenos para construção deu-se a partir de políticas fundiárias mais ou menos intervencionistas no mercado, mas segundo lógicas de inserção urbana perfeitamente definidas e padrões construtivos perfeitamente controlados. O financiamento baseou-se em recursos públicos a partir de forte tributação de rendas e atividades; e de contribuições diretas dos empresários. No caso da França, os empresários participaram com investimentos correspondentes a 1% sobre as folhas salariais.

A política habitacional nos países centrais acompanhou a crise do *welfare state*, que tem como uma das causas a internacionalização da economia, determinando menos retornos fiscais no país de origem. A habitação, como outras políticas sociais, estava baseada no pleno emprego e na capacidade dos assalariados assumirem uma parte do custo, situação bastante diversa do quadro atual de desemprego e flexibilização dos salários. Por outro lado, ela foi bombardeada pelo advento das políticas neo-liberais. No entanto, o que restou ainda é expressivo, não apenas pela pressão dos assalariados ou pelo peso dos direitos sociais, como pelas necessidades da economia capitalista. A redução dos programas públicos tem trazido problemas para os rearranjos locacionais das empresas na Europa por falta de condições de alojamento dos empregados (Ball, 1997).

O desenvolvimento capitalista brasileiro apresenta até hoje diferenças essenciais se comparado com o dos países centrais e tanto o quadro habitacional como as respostas do Estado refletem isso. Além disso, para entender a política habitacional, é fundamental ter em mente as especificidades da sociedade brasileira, ao nível dos direitos civis, da capacidade de indiferença das elites e das estratégias dos segmentos mais pobres da sociedade. A herança escravocrata que marca o comportamento da sociedade brasileira (Faoro, Schwarcz, Freire, Buarque, Martins) permite as elites conviver tranqüilamente com a permanência da senzala nas cidades. Não causa indignação nem vergonha a imagem do contraste entre a vizinhança do luxo e da miséria. Basta fechar as portas e agora - pelo medo da resposta violenta - também os portões do bairro e as janelas do carro. Quanto aos pobres, ficam felizes que lhes deixem ficar nos terrenos invadidos, que lhes ajudem a autoconstruir seu barraco, que lhes façam o favor de atribuir um apartamento num conjunto. Sem isso não se poderia explicar o baixo padrão de exigência e o baixo padrão de resposta pública à questão habitacional, essencialmente diferentes do padrão dos países centrais.

Os atributos da habitação considerados indispensáveis pelas camadas médias e altas da sociedade (padrões de tamanho e conforto interno, inserção urbana, ligação às redes, serviços, etc.) são reduzidos ao conceito de teto/paredes quando se trata da parcela mais pobre. Essa sub-habitação urbana pode ser conseguida como “não mercadoria”, contrariando a legislação sobre a propriedade e as normas construtivas e urbanísticas. Ou, pelo menos, só é necessário adquirir no mercado uma parte dos componentes para sua produção: os materiais de construção e, em alguns casos, o terreno não urbanizado. Uma vez realizadas as despesas de construção, mesmo que elas durem anos, a família fica praticamente liberada do custo com a

moradia. Por outro lado, o padrão da moradia pode melhorar ao longo da vida, por esforço próprio e por efeito de políticas públicas.

Esse expediente de redução do custo da moradia vai estimular e permitir aos desempregados e sub-empregados permanecer na cidade à disposição dos arranjos capitalistas de emprego. E vai permitir que os salários sejam mantidos baixos, pois o item custo da habitação pode ser eliminado para uma parcela importante dos assalariados. A evolução do salário mínimo mostra o abandono dessa preocupação por parte do Estado e dos empresários. Essa condição de super-exploração da força de trabalho pôde também ser aproveitada pelas empresas multinacionais que se instalaram no Brasil.

Do ponto de vista do mercado de habitações, a população mais pobre não faz falta, pois a lucratividade permitida nos outros mercados já garante enormes benefícios. Do ponto de vista do mercado de produtos, as soluções ilegais não impedem um certo padrão de consumo, também viabilizado pela liberação do pagamento de aluguéis. Além disso, a evolução das ligações à rede de água e de eletricidade - além de seu papel na qualidade do assentamento - permite o acesso a eletrodomésticos.

Desse modo, as políticas de habitação não surgem nem como resposta à necessidade de financiamento público da reprodução da força de trabalho; nem como viabilização de um mercado popular para a indústria da construção. O discurso da habitação popular esconde o objetivo de viabilizar o mercado dos setores médios da sociedade brasileira, isto é, das famílias que exigem um certo padrão de moradia e que têm condições de arcar com o seu custo, necessitando apenas do financiamento como forma de repartir esse custo num prazo maior.

No Brasil, a criação do SFH correspondeu claramente ao projeto político do governo militar, à intenção de produzir um grande número de unidades, em escala, dinamizando a indústria da construção e o mercado fundiário, e criar um grande número de proprietários urbanos, e se possível, cidadãos menos contestadores. Não houve recursos orçamentários ou esforço empresarial para a política habitacional, nem para a produção e nem para subsídios. Foram criadas fontes de recursos não orçamentárias, uma para o *mercado popular* - o FGTS - e outro para o *mercado médio e alto*, a caderneta de poupança; e um sistema especializado no crédito habitacional. Esses 2 tipos de mercado operaram na lógica de recuperação dos investimentos e sem subsídios, a não ser nas taxas de juros e no reajuste dos saldos devedores. Este último mecanismo iria beneficiar principalmente os mutuários de maior renda, pois quanto maior o empréstimo, maior o seu valor. No entanto, o financiamento da produção foi feito em grande parte com recursos diretamente oriundos da parcela mais pobre e sem acesso às moradias produzidas.

A casa própria tem, no Brasil, um papel ainda mais amplo para as famílias do que a possibilidade de ocupar uma moradia com menor despesa, devido à falta de seguridade social. Além de abrigo, ela é o único refúgio no desemprego e na velhice. Nos países centrais da

Europa e da América do Norte, o fato de ocupar uma moradia alugada com um bom padrão de conforto, significou um enorme avanço social para os assalariados, embora a aspiração pela propriedade tenha vindo logo em seguida.

Em São Paulo, a grande parte dos trabalhadores ficou fora do SFH e continuou a ter que recorrer à autoconstrução em lotes periféricos para obter a casa própria. Mesmo esta solução logo se esgotou - inclusive como efeito da dinamização do mercado imobiliário propiciada pelos financiamentos - restando a favela, para escapar do aluguel, que no mercado informal é alto e não se submete às regras de reajuste, sendo um fator de enorme insegurança, sobretudo face ao desemprego. Os excluídos do sistema não são apenas os sem trabalho, ou com trabalho informal, mas a grande maioria dos trabalhadores da indústria (Maricato, 1977).

Além das diferenças estruturais determinadas pelos aspectos econômicos e sociais, houve diferenças importantes na implementação das políticas de habitação com relação às políticas européias: na questão fundiária, no controle de custos e valores de financiamento; no subsídio, no tipo de agentes promotores; na produtividade da indústria da construção. Algumas dessas características da política brasileira são responsáveis pela ineficácia dos programas propostos. Mais do que isso, além de não atender aos mais pobres, a política do BNH contribuiu para piorar as condições de acesso às alternativas precárias tradicionais.

A política engendrada pelo BNH dispôs de muito dinheiro. A existência de financiamento sem preocupação com a problemática urbana provocou efeitos perversos. As facilidades para mercado médio e alto resultando em benefícios diretos e enormes ao consumo dessas classes e à concentração da renda, determinaram dificuldades sérias para mercado popular. Para contornar os preços altos de terrenos urbanos, os agentes públicos adotaram a prática de expansão periférica, reproduzindo modelos predadores e criadores de problemas para a gestão urbana e para a qualidade de vida desses moradores. A forma de atuar nos dois mercados do BNH contribuiu para elevar o preço dos terrenos, alterando os outros mercados não financiados e as condições de acesso daqueles que usavam a terra desprezada pelo capital imobiliário.

A forma como se deu a relação da política habitacional brasileira com a gestão urbana produziu, sem dúvida, resultados específicos, os quais têm relação com a qualidade e com os custos da produção, assim como com o número de unidades produzidas. É importante aprofundar essa avaliação para a definição de uma nova política nacional. A política de terrenos e a inadequação urbana dos conjuntos COHAB, certamente atendem aos interesses imobiliários, mas seus resultados correspondem a intenções da política do BNH ou a falhas na sua implementação?

O que significa intervir nas condições de habitação, hoje?

O país permanece há anos sem uma proposta clara sobre a política habitacional, restringindo-se a uma sucessão de programas pontuais distribuídos de modo mais ou menos clientelista. Hoje, a crítica central ao modelo de política do BNH é ao fato de ter financiado a produção, favorecendo o lucro e a especulação imobiliária, crítica que é pertinente. A partir daí tem-se adotado o financiamento ao comprador, supondo que ele encontrará o que lhe interessa no mercado, a menor preço. Se isso pode não ser fácil no mercado de renda média, será certamente impossível no de baixa renda.

O financiamento federal a programas das COHABs foi praticamente extinto em todo o Brasil. Ora, a produção pública tem a finalidade de oferecer moradias a preço menor, porque os agentes não auferem lucros; e tem também um efeito no equilíbrio da oferta. O fato dos agentes públicos não terem cumprido esse papel no tempo do BNH não significa que não possam cumpri-lo, em outras condições de financiamento, gestão e produtividade. Pode-se abandonar a produção de agentes públicos para as famílias de menor renda? Essa produção pode basear-se apenas nos grupos organizados e nos mutirões?

Depreende-se também do discurso governamental a idéia que os recursos federais para as prefeituras e agentes públicos - quando houver - seriam preferencialmente para recuperação de assentamentos precários. Se esse item é importante, ele não deveria excluir as políticas preventivas, baseadas na oferta pública de moradias populares.

Por outro lado, é possível pensar que os governos tenham uma preocupação mais ampla com a habitação que a da intervenção direta na provisão ou na regularização, buscando intervir em algumas das causas da exclusão ou melhorando as condições de acesso à moradia. Nesse aspecto - além da distribuição da renda - uma nova abordagem do direito de propriedade urbana e novos instrumentos operacionais são essenciais na esfera federal. Na esfera municipal, além da aplicação dessas leis federais, torna-se necessária uma prática de gestão urbana que leve em conta aquelas preocupações.

O preço da terra urbana se apresenta como uma dificuldade essencial a ser enfrentada nas diferentes opções e formas de atuação pública. Não apenas no seu aspecto de insumo para a produção financiada como na sua capacidade de atender aos outros mercados ou de favorecer a exclusão urbana. Isto é, o preço da terra - além de ser uma dificuldade para a produção - é também um elemento essencial de criação de demandas para os programas públicos.

A abordagem da questão fundiária é complexa e muitas vezes pouco objetiva ou pouco concreta para apoiar a discussão sobre a habitação no Brasil. Essa discussão foi fortemente influenciada pela teoria da renda da terra desenvolvida por Marx para a renda agrícola na fase inicial do capitalismo, quando os proprietários da terra constituíam uma classe social com interesses opostos aos da burguesia. E acompanhou a discussão sobre o papel da terra na redução do lucro capitalista de um modo geral, e imobiliário, de modo particular.

Algumas posições teóricas são essenciais para embasar as discussões feitas nesta tese, embora contenham aspectos contraditórios.

Paul Singer (1982) entende que a propriedade privada proporciona renda e, conseqüentemente, é assemelhada ao capital. No entanto, não é um meio de produção emanado do trabalho humano. A propriedade privada não é essencial para o capitalismo. “*Se a propriedade privada dos meios de produção fosse abolida, o capitalismo desapareceria. Mas, se a propriedade do solo fosse socializada, desapareceria a dedução do lucro representada pela renda da terra, mas o capitalismo não só continuaria existindo mas inclusive se fortaleceria, pois o lucro assim incrementado intensificaria a acumulação de capital*”. O capital imobiliário é um falso capital. O “valor” não passa de renda capitalizada a determinada taxa de juros. Preços no mercado não têm a ver com a taxa de lucro média sobre o capital investido (soma dos custos de produção e da margem de lucro sobre o capital investido); mas com o que a demanda estiver disposta a pagar. Segundo Singer, a renda absoluta existe pela simples propriedade privada da terra; a renda diferencial, nos mercados competitivos; a renda de monopólio, nos mercados não competitivos.

Flávio Villaça (1985) desenvolve o conceito de terra-localização, que teria o seguinte preço: “*1. componente oriundo da renda absoluta; 2. componente oriundo do valor da terra-localização, ou seja, a expressão monetária do tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la; 3. o componente que exprime um preço de monopólio.*” Os dois últimos pesam mais na terra urbana. Segundo Villaça, a exploração do conceito de terra-localização ajudaria a compreender a transformação da terra em mercadoria, o desaparecimento dos proprietários enquanto classe (mas não como indivíduos) e a manutenção da propriedade privada pelo capitalismo. O trabalho que a produz não é na terra ou sobre ela, mas fora dela. Isso explica também que a terra se valorize independente da demanda, como no caso do lote vazio. Entre os elementos definidores do valor da localização distingue-se o que é reproduzível e o que não é (Villaça, 86); o menos reproduzível é a acessibilidade aos pontos valorizados pelas camadas de alta renda.

Csaba Deák (1989) afirma que não tem mais sentido discutir a teoria da renda, mas sim o pagamento pela localização. A terra pode ser comprada ou vendida porque é propriedade privada. Esse preço não pode ser visto como uma forma capitalizada de renda. O preço é governado pela necessidade da organização da produção por sobre o espaço. Espaço e localizações ali contidas são produtos históricos. O preço de uma localização não se origina em (e muito menos é regulado por) um suposto valor dessa localização, mas simplesmente no requisito de organização da produção sob as condições vigentes de competição entre capitais. Uma localização não agrega um valor permanente, não tem um valor de uso permanente, ela se transforma permanentemente.

Martin Smolka (1983) considera que “a elevação de preços depende mais de conjuntura macroeconômica do que de fatores intra-urbanos, com o mercado imobiliário funcionando

como qualquer mercado de ativos fixos não reprodutíveis no curto prazo”. Este autor tem trabalhado com propostas de instrumentos de apropriação pública de toda a valorização fundiária que não seja produzida pelo trabalho ou investimentos do proprietário.

Alain Lipietz (1982) desenvolve a discussão sobre os interesses aparentemente contraditórios entre as empresas, o mercado e o Estado na questão fundiária. O mecanismo do tributo fundiário supõe: uma produção capitalista da habitação mercantil; a divisão econômica e social do espaço; a superposição a esta da propriedade privada. O que o promotor imobiliário compra é como um adiantamento sobre o lucro médio que ele espera. O tributo fundiário é a fração do sobrelucro que o proprietário fundiário está apto a se apropriar. Sendo um obstáculo essencial ao lucro capitalista é também essencial à ordem capitalista (aliança dos setores políticos de apoio, incluindo proprietários pequenos e médios). Por esse motivo, não é o caso de eliminar esse obstáculo, mas de manobras táticas entre os proprietários, os promotores e o Estado. No estágio monopolista do capitalismo, o Estado passou a utilizar mecanismos para congelar esse tributo, de modo a reduzir o valor pago ao proprietário inicial, dirigindo os empreendimentos para novas zonas onde adquire os terrenos antes da valorização (papel das ZAD e posteriormente das ZAC) e vende aos promotores com encargos de realização de infra-estrutura e equipamentos coletivos diversos. Desse modo, o Estado ajuda os promotores a não reduzir sua taxa de lucro; o sobrelucro desses promotores pode ser grande, mesmo com o pagamento de toda as obras exigidas.

No Brasil, não existe ainda um conhecimento suficiente do mercado imobiliário e fundiário que permita analisar suas influências recíprocas e, por conseqüência, os mecanismos de variação do preço da terra urbana no espaço e no tempo. Essas relações e mecanismos são certamente específicas do Brasil e fortemente determinadas pelo modelo econômico. Por outro lado, as estratégias dos proprietários variam e não só por razões puramente econômicas. Quando a terra é considerada como reserva de valor, seu preço é fortemente afetado pela alteração das taxas de juros no mercado financeiro, tendendo a baixar quando os juros sobem e vice-versa. No entanto, pela mesma razão, em economias estáveis, o fator psicológico atua na defesa do patrimônio familiar, fazendo com que parte dos proprietários demore muito a convencer-se de que seu bem perdeu valor. Esse problema foi notado por articulistas franceses, que observaram o efeito “catraca” (não tem volta) nos valores imobiliários e fundiários.

Três especificidades no caso brasileiro merecem uma análise articulada:

- 1- Os incorporadores imobiliários conseguiram obter enormes lucros fundiários, sem intervenção expressa do Estado na sua eventual contradição com os proprietários de terrenos. O preço da terra em alguns casos não pode ser considerado “dedução do lucro” mas fator de lucratividade (Vargas, 1979). Essa lucratividade foi facilitada pelo descontrole público sobre os valores de terrenos nos financiamentos, pelo descontrole dos valores máximos de financiamento; e pelas normas municipais de transformação do espaço urbano.

2 - No modelo brasileiro de “solução habitacional”, a terra, inclusive a não dotada de redes de infra-estrutura, tem funcionado como condição suficiente de abrigo. Tendo a terra - lote ou localização na favela - as famílias constróem soluções de emergência e definitivas com seu próprio esforço. Veja-se o papel que a terra assume nas reivindicações populares urbanas desde os anos 80.

3 - Os assentamentos irregulares, sejam loteamentos ilegais ou áreas de invasão, são permitidos pelo poder público em terrenos e bairros não disputados pelo mercado imobiliário. Quando regularizados e urbanizados, servem à expansão do espaço para o capital imobiliário formal.

Essas especificidades determinam posições diferentes dos incorporadores quanto à intervenção do Estado e quanto às estratégias de redução do “poder” de proprietários especuladores, face a modelos dos países centrais. Para os incorporadores brasileiros, em especial paulistanos, é preferível usar estratégias individuais de obtenção que apoiar medidas de democratização do acesso à terra, as quais aumentariam a concorrência e o preço, com relação ao que têm conseguido pagar.

Na análise da política habitacional e de suas possibilidades nas áreas metropolitanas, especialmente na de São Paulo, é essencial considerar a questão fundiária, pelo seu papel como insumo da produção e como fator de exclusão. Do ponto de vista dos programas públicos, o preço da terra não pode ser apenas considerado como um elemento a contornar, mas como um objeto de intervenção, dado que esse preço é formado por legislação e políticas públicas. Nessa intervenção, têm papel as diferentes esferas de governo e os distintos poderes da República (Executivo, Legislativo, Judiciário).

O fato de privilegiar a questão fundiária não significa ignorar que o financiamento público é a condição essencial para a produção pública e para a compra pelos assalariados. Significa entender que a simples existência de recursos não viabilizará uma política habitacional, se o preço da terra for inteiramente determinado pelo mercado. Não se pode esquecer também que a existência de recursos para as atividades imobiliárias - entre outros - é um dos elementos que influem na elevação dos preços fundiários.

Diversos e importante autores trataram da política habitacional federal ou rebatimentos no município, com os seguintes enfoques principais:

- a qualidade dos conjuntos habitacionais: Veras, Motta;
- a relação com a indústria da construção, os aspectos construtivos dos conjuntos: Vargas, Melo, Maricato, Farah, Pozzi, Tavares;
- a relação com a política social, os direitos políticos e com a reprodução da força de trabalho: Bolaffi, Bonduki, Kowarick, Taschner, Sachs, Serran, Ferreira dos Santos, Valladares;

- a relação com a economia e financiamento: Andrade e Azevedo, Melo, Arretche, Finep/Gap, NEPP;
- a relação com o fundiário: Saffer;
- a relação com o quadro urbano e a infra-estrutura : Toledo Silva, Bogus.

A especificidade desta tese reside na análise da relação entre a política federal e a municipal no atendimento habitacional e no quadro de carências; do papel específico do fundiário relacionado com os financiamentos habitacionais; da relação entre política habitacional e gestão do uso do solo. A proposta de abordar de modo abrangente um conjunto de questões que interferem na problemática habitacional impede o tratamento detalhado de cada um, mas pretende permitir entender sua articulação.

A hipótese desta tese é que as políticas habitacionais desenvolvidas até hoje no país não consideraram adequadamente a questão da terra; foram fortemente influenciadas pela problemática fundiária e contribuíram para a exclusão provocada pela elevação dos valores dos terrenos. As alterações básicas para uma atuação futura devem passar pela questão fundiária. Isso se liga a múltiplos aspectos legais, de gestão urbana e de gestão de programas.

Como desenvolvo a discussão:

No Primeiro Capítulo - *Mercado e alternativas habitacionais* - trato das origens do problema habitacional, a partir do momento da privatização da terra e da formação do mercado habitacional, mostrando a evolução das soluções para as diferentes faixas de renda até os anos 60 em São Paulo.

No Segundo Capítulo - *Política habitacional e política fundiária do tempo do BNH* - desenvolvo a discussão sobre as relações entre os financiamentos habitacionais do BNH e a problemática fundiária, incluindo as dificuldades de obtenção de terrenos para a produção pública, a valorização gerada pelos financiamentos habitacionais à produção de mercado, e, nesse contexto, o papel da gestão do uso do solo pelo município de São Paulo nas dificuldades de habitação da população de baixa renda.

No terceiro capítulo - *Visão atual da cidade de São Paulo e dos seus problemas de habitação* - examino as condições de habitação diferenciadas na cidade e as diferentes formas de provisão habitacional: o mercado formal, a favela, o loteamento ilegal, a habitação precária de aluguel, a produção dos agentes públicos.

No quarto capítulo - *Avaliação da atuação recente do município de São Paulo e de seus limites* - descrevo e analiso especialmente os aspectos fundiários da provisão organizada pelos agentes públicos municipais, assim como dos programas de regularização dos assentamentos precários; e avalio as possibilidades e limites de novos instrumentos de política fundiária e habitacional, diante do conjunto de questões colocadas neste capítulo e nos anteriores.

CAPÍTULO I

MERCADO E ALTERNATIVAS HABITACIONAIS

1. Origens do problema e das soluções habitacionais

- 1.1 A privatização da terra
- 1.2 O início do mercado de moradias

2. São Paulo: crescimento, segregação social e prioridade para o automóvel

3. A crise no aluguel e as soluções de casa própria

- 3.1. Expansão e ocupação da periferia
- 3.2. A verticalização da moradia nas áreas centrais

1. ORIGENS DO PROBLEMA E DAS SOLUÇÕES HABITACIONAIS

1.1 - A privatização da terra

Quando muitas das mais importantes cidades brasileiras nasceram a terra urbana ainda não era uma mercadoria. Os *homens livres*¹ que pretendiam se instalar e exercer seus ofícios nas vilas e cidades podiam obter datas de terra ou aforamentos² nos *rossios* municipais ou nos patrimônios das igrejas. O sistema urbano de distribuição de terras se assemelhava ao das terras rurais, onde o responsável pela capitania podia ceder a terra na forma de sesmarias àqueles que pretendessem cultivar e demonstrassem ter meios para fazê-lo. O grande proprietário de todas as terras situadas a leste do meridiano de Tordesilhas era a Ordem de Cristo, da qual o rei de Portugal era grão-mestre, sendo que todos os direitos dos naturais da terra no momento da descoberta eram desconsiderados.

Murilo Marx³ explica como o chão urbano surgiu das brechas do sistema de sesmarias rurais, pelas doações que grandes senhores faziam, seja à igreja para a implantação de capelas e aglomerados circundantes, seja às câmaras municipais para implantação dos *rossios*⁴. Estes, tinham como finalidade garantir as atividades comuns, como pasto ou obtenção de lenha, e constituir uma reserva de terras para a expansão das cidades; além de representar uma fonte de renda para o município, mediante os aforamentos. A expansão de povoados ou de vilas fazia-se conforme arruamento providenciado pelas autoridades locais, onde iam-se justapondo parcelas com testada estreita e compridas, cujos fundos geralmente atingiam córregos ou cumeadas. Nas áreas mais afastadas, distribuía-se sesmarias relativamente mais amplas, que dariam origem às chácaras. Desse modo, todo morador urbano tinha sua casa ou seu negócio sobre um terreno cedido gratuitamente ou aforado, fosse à Igreja ou fosse ao Município, sendo que este era responsável por que todos tivessem chão para morar e chão para trabalhar.

A propriedade tal como a conhecemos hoje não existia e a posse era precária, dependendo da vontade do concedente e da aceitação de obrigações, incluindo prazos para iniciar as construções. Havia também casos de abandono dos terrenos, que forçavam as Câmaras a tomar medidas de controle de títulos e posses, e ao mesmo tempo desenvolvia-se o sistema de controle da implantação das edificações, visando garantir a circulação e o uso dos espaços públicos, assim como a estética urbana, por sua vez ligada aos conceitos de prestígio de cada cidade⁵. Discute-se também sobre o que viria primeiro, se as datas ou os arruamentos, e certamente aconteceram ambos os casos.

¹ *Livres* por oposição aos escravos.

² As datas eram cessões gratuitas, enquanto que os aforamentos eram cessões onde se devia um tributo anual.

³ Murilo Marx. *Cidade no Brasil: terra de quem?*. 1991

⁴ O *rossio* de São Paulo foi estabelecido em 1724, tendo ½ légua (3,3 km) de raio (Roberto Medina. *As terras devolutas e o crescimento da cidade de São Paulo: 1554-1930*. Mestrado, 1991).

⁵ Nestor Goulart Reis Filho. *Evolução Urbana do Brasil*. 1968, p.115

Nos primeiros tempos desses núcleos não havia um problema de habitação tal como conhecemos hoje, porque não havia um mercado de trabalho desenvolvido e nem troca significativa de mercadorias. A economia era baseada no trabalho escravo e na monocultura de exportação.

Nestor Goulart Reis Filho⁶ nos conta como eram os povoados e mesmo as cidades importantes entre os séculos XVI e XVII, quando a produção e a exportação não dependiam de atividades urbanas, e a população moradora era muito pequena, o comércio quase inexistente, sendo que a terra abundante permitia a agricultura de subsistência. As grandes empresas agrícolas também concentravam os ofícios e serviços necessários, como complementação ao trabalho escravo; e os objetos mais sofisticados de uso dos senhores eram trazidos da Europa. Os senhores de sesmarias tinham também suas casas nos núcleos urbanos, muitas vezes chácaras, que lhes permitiam alguma ligação com a metrópole. Os escravos, além do seu papel na agricultura extensiva, faziam serviços na cidade, exerciam todos os trabalhos domésticos, executavam as obras públicas e a construção das casas; e eram encarregados de boa parte dos serviços hoje prestados coletivamente, como o de abastecimento d'água, de retirada dos esgotos e do lixo, da iluminação dos logradouros, do transporte dos senhores, da segurança das famílias, dos recados. Apesar de seu enorme peso na população e no trabalho (nessa época mais da metade da população brasileira era de escravos), o escravo não constituía demanda por moradia, pois era alojado nas residências rurais⁷ e urbanas. Os *homens livres* que vinham instalar-se nos povoados ou vilas dedicavam-se aos ofícios mecânicos, ao comércio ou eram funcionários públicos, civis ou militares. Certamente nem todos os que se instalavam definitivamente nas cidades obtinham um terreno e ali construía sua casa; já existiam moradias e cômodos de aluguel. Por outro lado, os passantes e os recém-chegados deveriam se hospedar em casas ou em pousadas, e parte dos trabalhadores, principalmente os aprendizes, moravam no mesmo espaço que seus mestres.

O sistema de concessão de terras constituía-se num estímulo à fixação de população e estava ligado aos interesses da política de ocupação do território, de produção agrícola e aos de consolidação dos núcleos urbanos. Os critérios de distribuição das sesmarias eram pessoais e não havia praticamente controle sobre as sesmarias improdutivas. No nordeste as sesmarias eram maiores e beneficiários eram nobres ou funcionários de primeira categoria; no sul, onde as sesmarias eram menos atraentes, os beneficiários eram mais modestos⁸. A legislação concernente às datas de terra e ao *rossio* estava voltada para a terra enquanto bem de uso, baseadas também no pressuposto de controle municipal do crescimento populacional e econômico, portanto da expansão urbana. Essa expansão ocorria pela necessidade de localização de moradias e atividades, sob controle das Câmaras. Quem era atendido antes, com que parcelas, certamente tinha a ver com seu poder e prestígio junto à Câmara.

⁶ Reis Filho, 1968. Ver também Sylvio Vasconcellos. *Vila Rica*.

⁷ Nas fazendas, a habitação dos escravos era a *senzala*.

⁸ Luisa Battaglia. *Cadastrros e Registros Fundiários*. Tese de doutoramento. 1995

Reis Filho observa que “apesar do baixo preço dos imóveis, verificava-se também, desde o início, um regular comércio imobiliário. Das rendas dele provenientes, assim como dos empréstimos a juros, viveriam aqueles com capitais, mas sem condições de utilizá-los na agricultura - até meados do século XVII certamente mais lucrativa - como as viúvas e os velhos”⁹. Mas a propriedade imobiliária pouco se valorizava porque havia pouca gente e a terra era fartamente distribuída. Além disso, o custo da atividade de construção era quase nulo, pois utilizava as horas de folga do trabalhador escravo. Foi com o crescimento dos núcleos urbanos, ou no caso especial dos núcleos que se formaram mais tarde nas zonas de mineração, que o mercado urbano também se desenvolveu, novos tipos de ofícios e de atividades se instalaram, sendo que o desenvolvimento da manufatura foi um dos pontos de conflito com a coroa portuguesa. A disputa pelos pontos melhor localizados aparece, iniciando um mercado das áreas concedidas, que aumenta paralelamente ao crescimento econômico de cada cidade. Os terrenos mais centrais tornam-se pontos valorizados para uso residencial e comercial por sua localização privilegiada e única¹⁰.

No início do século XIX, o sistema de concessões e aforamentos já estava em crise. No campo, as ocupações de fato superavam as autorizadas e nenhum controle se exercia sobre o efetivo uso das terras concedidas para exploração agrícola. Ocupavam-se pedaços de sesmarias para lavouras de subsistência ou para pecuária, com ou sem consentimento dos seus detentores legais. A conquista ou manutenção das posses rurais dependia fundamentalmente da capacidade de assegurá-las, principalmente pela força; e logo o número de posses já igualava ou superava o número de propriedades legalmente atribuídas¹¹. Na cidade, quando os terrenos começam a ficar valorizados a estrutura fundiária baseada nas datas aparece como obstáculo à gestão capitalista. Pode ser um indicador dessa alteração o fato de que já em 1808 o governo central regulamenta a cobrança da décima dos prédios urbanos, sendo que em 1812 esse imposto passa a ser cobrado semestralmente¹². No entanto, as discussões sobre a questão da terra tinham a ver essencialmente com a questão agrícola e com a organização territorial do país. Até porque os núcleos urbanos eram em sua maioria muito pequenos, em área e em concentração de população.

Certamente o caso de São Paulo não é o melhor para perceber os conflitos entre as datas urbanas e o um mercado urbano desenvolvido, como era o Rio de Janeiro já no início do século XIX. Transformado em município em 1558, logo após sua fundação, o crescimento de São Paulo só vai ser importante depois de consolidada e confirmada a propriedade privada do solo. O número de profissionais (artesãos e oficiais) registrados cresce de 9 em 1593, para 69 em 1793, e 426 em 1836. O Banco do Brasil, criado em 1815, só abre uma agência em São Paulo em 1856. A população da cidade era de 20.758 habitantes em 1765, sendo 5.988 escravos; em 1836, a população havia passado para 21.933, sendo 5.595 escravos. Em 1886, a

⁹ Reis Filho, 1968, p.59.

¹⁰ Reis Filho, 1968.

¹¹ Edith Beloch, citada por Estrella Bohadana. *A cidade é Nossa*. Vol. 1. 1983

¹² Francisco de Paula Dias de Anfrade. *Subsídios para o estudo da influencia da legislação na ordenação e na arquitetura das cidades brasileiras*. 1966

população tinha mais que dobrado; havia 47.697 habitantes, sendo 493 escravos e 12.290 estrangeiros¹³.

Em 1822, o conselheiro José Bonifácio de Andrada e Silva¹⁴ alinha as seguintes considerações introdutórias a uma resolução sobre um pedido de sesmaria:

(...) "Considerando quanto convém ao Brasil em geral que haja um nova legislação sobre as chamadas Sesmarias, que sem augmentar a Agricultura, como se pretendia, antes tem estreitado e dificultado a Povoação progressiva e unida; por quanto há Sesmarias de 6, 8 e mais légoas quadradas, possuídas por homens sem cabedais e sem escravos, que não só as não cultivão, mas nem sequer as vendem e repartem por quem melhor as saiba aproveitar; originando-se daqui, que as Povoações do Certão se acham muito espalhadas e isoladas por causa dos immensos terrenos de permeio, que se não podem repartir e cultivar por serem Sesmarias; seguindo-se também daqui viver a gente do Campo dispersa, e como feras no meio de brenhas e matos com sumo prejuizo da administração da justiça e da civilização do Paiz (...).

Nesse alvará de 1822, se suspende a concessão de sesmarias até que as leis gerais instaurem uma "nova ordem fundiária". A Constituição do Brasil, elaborada em 1824, já estabelece o direito de propriedade plena aos sesmeiros legais (art.179). Lei de 1834 trata de desapropriações por utilidade pública municipal ou estadual, dando indicações sobre a dificuldade de gestão, face às concessões e os seus limites para a modernização das cidades e para a implantação da infra-estrutura indispensável ao desenvolvimento das condições de produção no país. Se, na prática, o sistema de concessões estava paralisado, nenhuma nova ordem era estabelecida, demonstrando a indecisão do novo Estado quanto à reformulação da questão fundiária, atitude que favoreceu um intenso processo de corrida à terra e às delimitações das posses já obtidas¹⁵.

As exigências do desenvolvimento capitalista forçariam as decisões do governo, conforme explicam vários autores. Roberto Smith¹⁶ faz uma importante análise sobre a economia colonial e seu desenvolvimento capitalista, onde explica como a existência de escravos impedia a formação de mercado de trabalho livre; e que só com a propriedade privada da terra se poderia abolir a escravatura e contar com braços para o trabalho, sem outra condição de subsistência que o assalariamento¹⁷. Por isso, só quando a terra começou a ter preço é que começaram a interagir os pressupostos para o fim do escravismo.

Em meados do século XIX articulam-se os interesses da modernização da agricultura e do desenvolvimento manufatureiro, ambos dependentes da criação de um mercado de trabalho livre e de mercado urbano no Brasil. Para esses objetivos o fim do tráfico de escravos e a

¹³ EMPLASA. *Reconstituição da Memória Estatística da Grande São Paulo*. 1980

¹⁴ Citado por Murillo Marx, 1991.

¹⁵ Marx, 1991.

¹⁶ Roberto Smidt. *Propriedade da Terra e Transição*. 1990.

¹⁷ Karl Marx e Engels falam da necessidade de expropriar os trabalhadores livres de todos os seus meios de subsistência para que eles fossem forçados a vender sua força de trabalho. Ao não ter nem um pedaço de chão, esses trabalhadores dependem em tudo do salário e do mercado de produtos. No sec. XIV, após a famosa peste que matou mais de 1/3 da população portuguesa, foi necessário que a Coroa tomasse providências para obrigar os camponeses a trabalhar. Eles arrendavam terra e tinham o suficiente para seu sustento, assim como onde morar. (Oliveira MARQUES, História de Portugal. 1968)

entrada de trabalhadores europeus representava um papel crucial. Nesses dois aspectos as regras de acesso à terra rural e urbana vigentes comportavam-se como um entrave. Se a terra continuasse a poder ser obtida a partir da legalização de posses, por que razão os imigrantes e os ex-escravos escolheriam trabalhar como assalariados para os fazendeiros ou nas indústrias? Esse problema eram certamente mais cruciais do que os expressados no discurso liberal da época, influenciado pelo direito à propriedade como aspiração da revolução burguesa, concretizada na Constituição dos Estados Unidos da América (1789) e no Código Napoleônico da França (1804).

A Lei de Terras (lei 601 de 18/9/1850) é do mesmo ano que a Lei de Cessação do Tráfico de Escravos e coincide com o crescimento da imigração estrangeira para a agricultura. Ela vem deixar as regras claras sobre terras devolutas, sesmarias, colônias nacionais e estrangeiras. Mas o objetivo principal da Lei é expresso no artigo primeiro: “*Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra*”. Ou seja, não pode o poder público continuar a ceder terras devolutas para os que queiram cultivar ou morar; e não podem os cidadãos apossar-se delas.

Se alguns desejavam o estabelecimento dos colonos em pequenas propriedades, o interesse dos capitalistas era que eles se tornassem assalariados. As disposições da Lei de Terras (regulamentada pelo Decreto 1318, de 1854) não pretendiam democratizar a propriedade, mas concentrá-la em novas mãos, que permitissem sua transformação em capital. A venda de terras devolutas só é permitida por dinheiro à vista, sendo estabelecido em 250.000 braças o menor lote para venda, área suficiente para o trabalho de quatro famílias. Posseiros pobres e imigrantes recém chegados não são clientes para esse negócio. O preço da terra ao longo das estradas e ao redor das cidades força os imigrantes a se empregarem como assalariados. Desse modo, tanto os ex-escravos como os imigrantes ficaram fora desse processo. Eles teriam que ganhar a vida como assalariados, inclusive para poder pagar pela moradia¹⁸.

A delimitação das propriedades

A Lei de Terras garantiu a legitimação de todas as posses conseguidas até então, mas a forma como essa legitimação foi feita tem muito a ver com a concentração da propriedade rural e urbana no Brasil. No período que vai do início da década de 20 até o ano de 1850, tinham-se intensificado as ocupações de terra no campo e na cidade, assim como a corrida à delimitação e ao alinhamento, na expectativa de decisões favoráveis aos que detinham posses. Isso deixava claro que a lei precisava esperar que algumas questões de limites fossem resolvidas pela “lei do mais forte”. Além disso, havia a aceitação tácita de que as posses prevaleceriam mesmo contra as sesmarias legalmente concedidas. As regras beneficiaram quem tinha condições para defender-se das ocupações ou condições para ocupar.

A legalização das terras foi feita com base na posse (ou na sua aparência) e não no uso efetivo (apesar das exigências dos artigos 4º e 5º da Lei 601/50) ou muito menos na necessidade.

¹⁸ Tania Gerbi Veiga. *Trem, Terra e Trabalho: a São Paulo Railway*. Dissertação de Mestrado. PUCSP, 1991 .

Dependeu do poder ou da influência, e da capacidade de demarcar em prazos delimitados (artigos 7º e 8º). Além disso, a grilagem era tolerada, dependendo do poder político do grileiro ou da influência do prejudicado para reclamar. O registro das propriedades era feito nas paróquias e Murilo Marx comenta que eles eram conhecidos como “registros do vigário”. O Registro Civil só foi criado em 1916, pelo Código Civil. Após a proclamação da República criou-se o Registro Torrens (1890), que, apesar de facultativo, teve um papel importante por sacramentar os posseiros que nele se incluíam, pois era o próprio Estado quem se colocava como responsável face ao aparecimento de outros supostos donos¹⁹. O processo de registros e sua imprecisão, inclusive pela falta de mapas, tem tido um papel permanente nos abusos, geralmente cometidos pelos mais poderosos²⁰. Por outro lado, a medição das *terras devolutas* - definidas a partir de 1850 como todas aquelas que não pudessem ser regularizadas com base na lei 601 - demorou cerca de cinquenta anos para ser feita em São Paulo, permitindo sua ocupação descontrolada²¹.

Ao determinar que a única forma legítima de se obter a terra é pela compra, a Lei de Terras determina também penalidades para os que se apossassem indevidamente do solo ocioso (artigo segundo). Ora, muitas posses tinham tido a virtude de criar lavouras de subsistência em pedaços de sesmarias legais, mantidas ociosas pelos concessionários. A partir dessa época constrói-se todo um edifício jurídico e ideológico para justificar a propriedade privada da terra, mesmo improdutiva, e a ilegitimidade da posse por necessidade.

Com a Lei de Terras, o direito de propriedade aparece como reforçado, face à precariedade do sistema de datas e sesmarias. Entretanto, assim como em outras democracias burguesas, quando o direito de propriedade é assegurado como universal, os proprietários já estavam definidos e a condição para o exercício desse direito é pagar o preço pedido por quem já detém a propriedade.

Os municípios e a terra urbana

Para os objetivos deste trabalho, será importante perceber também a relação entre a redução do poder dos municípios e às decisões sobre a terra compreendida pelo seu território, embora não caiba aqui aprofundar sobre os complexos problemas de poder desses períodos. O império brasileiro procura centralizar o controle, pois a liberdade para usar a terra passa a ser crucial para essa nova fase do capitalismo no Brasil. O município, tendo interesses conservadores - pois era dominado pelos que já possuíam terras agrícolas - também tinha um outro papel conservador - o de distribuir terra para quem precisasse utilizá-la, dificultando assim o mercado imobiliário.

¹⁹ O papel deste registro é analisado por Battaglia, 1995; e por Maria do Carmo Bicudo Barbosa na sua tese de doutoramento *Tudo como dantes no quartel de Abrantes*, 1987.

²⁰ A esse respeito, ver a tese de Luisa Battaglia.

²¹ Medina, 1990.

O município colonial abrangia 3 funções: política, judicial e administrativa²². A função política era exercida pelo Senado da Câmara. Entre as funções judiciais se incluía poder de distribuição das terras. Pela função administrativa cabia-lhe criar arraiais e outros assuntos estritamente locais, mas suas decisões a respeito de posturas, por exemplo, estavam sujeitas à sanção do "juiz de fora", representante da autoridade real. A função judicial foi perdida com a Constituição de 1824, que criou o poder judiciário independente. A lei de 1º de Outubro de 1828 (que vigorou até a Constituição da República de 1891) regulamentou a matéria e organização municipal, deixando claros os limites da atuação dos vereadores, entre elas:

"art. 42- Não poderão vender, aforar ou trocar bens e móveis do Conselho sem autoridade do Presidente da Província em Conselho, em quanto se não instalarem os Conselhos Gerais, e na Côrte sem a do Ministro do Império, exprimindo os motivos, e as vantagens da alienação, aforamento, ou troca com a descrição topographica, e avaliação por peritos dos bens que se pretenderem alienar, aforar ou trocar."

A Constituição de 1891 descentralizou parte da administração e estabeleceu a base dos impostos. A tributação da propriedade imobiliária (art. 9º), inaugurada com essa lei, é de responsabilidade dos estados (leia-se oligarquias locais), que ficam também com as terras devolutas e as minas (art. 64). A União ficava somente com "o que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais"²³.

Na passagem do estatuto da posse para o da propriedade plena alterou-se radicalmente a capacidade legal de gestão do município sobre seu território. De fato, a posse significava a possibilidade teórica de que a Câmara, como proprietária cedente, regulasse o uso do solo e disciplinasse a expansão das cidades²⁴. Não obstante, a composição das Câmaras refletia diretamente os interesses dos "homens-bons", que eram também os proprietários no município, e cujas terras rurais, mais cedo ou mais tarde, seriam o lugar da expansão urbana. Mesmo após a Lei de Terras, a Câmara de São Paulo continuou distribuindo datas de terra no rossió municipal até 1893. Somente em 1860, foram distribuídas 476 datas; e, no início dos anos 80, outras 235 datas. Lei estadual de 1896 transferiu para os municípios todas as terras devolutas localizadas num raio de 6 km²⁵.

1.2. O início do mercado de moradias

Será válido estender para a cidade a importância da privatização da terra vinculada à necessidade que o trabalhador livre não tivesse outra condição de subsistência, sendo forçado

²² Ver a respeito Andrade, 1966.

²³ Lusa Battaglia, cuja tese discute as contradições entre o papel da propriedade da terra para a economia capitalista e a precariedade dos cadastros, chama a atenção para o fato de que, embora os órgãos federais sejam criados para planejamento e controle das terras públicas, são os estados que ficam com a atribuição de sua distribuição.

²⁴ O Código de São Paulo, de 1886, ainda define as condições para aforamentos destinados a moradia. A coexistência entre as vendas e os aforamentos se verifica tanto em pequenos municípios até o início do século (Murilo Marx) como no caso da cidade de Salvador, onde até 1968 metade da área permanecia de propriedade municipal; e do Estado do Pará, onde até hoje existe o sistema enfiteutico.

²⁵ Medina, 1991.

a vender sua força de trabalho? Sem a pretensão de responder a essa questão, de qualquer modo é possível afirmar que os interesses ligados à privatização da terra urbana no Brasil não podem ser reduzidos à esfera das relações de trabalho necessárias ao desenvolvimento da produção capitalista. Por um lado, o caso brasileiro apresenta peculiaridades e no nosso modelo econômico nem a industrialização precisava de toda a força de trabalho disponível, como, pela mesma razão, o salário não precisaria ser alto o bastante para pagar a moradia, enquanto um produto do mercado²⁶. Por outro lado, na cidade, não é apenas a terra que se torna mercadoria, mas pouco a pouco todos os elementos do consumo, individual e coletivo.

A privatização da terra vai permitir a utilização do espaço atendendo a múltiplos interesses da acumulação capitalista, entre eles os imobiliários. A existência da propriedade privada urbana foi fundamental para organizar o mercado imobiliário de forma extremamente lucrativa - sem o entrave do pagamento de rendas - atendendo à demanda por moradia e por instalações industriais, comerciais e de serviços. Ao obter a garantia jurídica da propriedade plena, esses proprietários poderiam trocá-las por dinheiro. Ao não existir outra forma de obtenção de terras, todos os demandatários teriam que adquiri-las desses proprietários. A propriedade imobiliária, tanto no campo como na cidade, passa a substituir a propriedade de escravos como sinal riqueza e como forma de acumulação²⁷

Ao mesmo tempo em que se consolida a mercantilização da terra, surge nas principais cidades brasileiras uma enorme massa de pessoas desejosas de exercer uma atividade no mercado que se desenvolvia (escravos libertos, imigrantes) e o enorme aumento da demanda por terrenos, não só para usos variados como para especulação. O crescimento do mercado urbano significa necessidade de alojamento e oportunidade de rendimentos imobiliários maiores. Por outro lado, é preciso também entender todo o período que vai do fim do século passado até os anos 30, e mesmo depois, como de grande disponibilidade para o investimento imobiliário, por parte daqueles que não se aventuravam no investimento industrial ou que pretendiam ter investimentos diversificados. Esse investimento do capital ligado ao café se materializou na atividade loteadora e na construção de casas de aluguel.

Flavio Villaça comenta sobre a imensa massa de brasileiros e estrangeiros que chega à cidade em busca de trabalho: (...) “(o homem livre) *é antes de mais nada um despejado. Despejado de sua terra, de sua oficina, de seus meios de trabalho, de seus meios de vida. (...) Eram os despejados das decadentes fazendas, como as de café no Vale do Paraíba, eram os despejados da Itália, eram os despejados das senzalas. Com o enorme crescimento das cidades através dessa população surge o problema de seu alojamento, ou seja, surge o problema da habitação enquanto questão social*”²⁸. Mas esse problema não assume de imediato a gravidade que tem hoje. Por um lado, até o princípio deste século, parte desses assalariados se incluem num sistema ainda não totalmente mercantilizado, onde parte dos salários do comércio e da indústria ainda é paga em bens de consumo, como a alimentação e a

²⁶ Ver a respeito Francisco de Oliveira. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. 1972.

²⁷ Ver a respeito, Paulo Cesar Xavier Pereira. *Espaço, Técnica e Construção*. 1988

²⁸ Flavio Villaça. *O que todo o cidadão precisa saber sobre habitação*. 1986, p.35

moradia. A própria economia doméstica possibilitava às famílias de classe média dispor de um ou mais empregados morando com a família, para serviços de cozinha, limpeza, lavagem de roupa, costura etc.²⁹. Por outro lado, conseguir moradia era relativamente menos caro do que hoje; o aluguel de cômodos em casa de família, pensões e cortiços cabia dentro dos salários dos trabalhadores.

Não apenas é aos poucos que a moradia vai se transformar totalmente em mercadoria, como a organização da provisão se fazia por processos inteiramente artesanais. Com a utilização do trabalho escravo na construção até os fins do século XIX e o regime de aforamento, a formação do mercado imobiliário e a organização da construção civil só se fazem muito tarde. A disciplina do mercado imobiliário é estabelecida nos primeiros anos da República³⁰.

Os loteamentos

A privatização da terra possibilitou o surgimento do loteamento, resultante do parcelamento das chácaras (concedidas para uso residencial ou agrícola) e de fazendas decadentes situadas próximas aos centros urbanos. O loteamento era promovido pelos próprios donos ou por loteadores, que adquiriam essas terras por preços irrisórios, em alguns casos inferiores mesmo aos preços de terra agrícola³¹. Os processos de expansão dos loteamentos variavam nas diferentes cidades, face à relação com a economia agrícola e a características geomorfológicas, entre outras. O loteamento não consistia numa mera subdivisão das propriedades, mas sim numa atividade lucrativa, em que o preço dos lotes resultantes iria incluir não apenas o valor original da terra parcelada e os custos da execução do arruamento e eventuais benefícios, mas também uma remuneração ao capital investido. Essa remuneração, para que o loteamento valesse a pena, deveria ser sempre superior ao possível de obter em outras aplicações do mercado de capitais.

Dos loteamentos resultavam áreas para implantação de indústrias, geralmente ao longo das ferrovias - de modo a facilitar o escoamento da produção - e para empreendimentos residenciais. Os lotes se destinavam a quem pudesse comprar e quisesse construir para morar, implantar suas atividades ou obter rendas, na forma de aluguel. Por outro lado, como a expectativa de valorização pela demanda e pelo desenvolvimento das cidades era grande, desde o fim do século compravam-se lotes apenas para ter a propriedade, como comenta Flávio Villaça³². Principalmente a partir do surgimento de loteamentos populares - lotes residenciais menores e desprovidos de infra-estrutura - mesmo pessoas de recursos modestos que moravam em unidades de aluguel aplicavam em terrenos como reserva de valor. A aplicação em terrenos urbanos inicia uma trajetória longa, que chega aos nossos dias, marcada pela retenção improdutiva de terras urbanas (e rurais).

²⁹ Sobre esse assunto ver Raquel Rolnik. De como São Paulo virou a capital do capital. 1982. In: Valladares, 1982.

³⁰ Sobre o desenvolvimento do mercado imobiliário e da construção civil ver Reis Filho, 1994, e Pereira, 1988.

³¹ Ver a respeito Luis César Queirós Ribeiro. *Capital Imobiliário no Rio de Janeiro - 1870/1930*. in: E&D no 15. 1985.

³² Flávio Villaça. *A estrutura territorial da metrópole brasileira*. Tese de doutoramento. FFLCH-UESP. 1986.

A moradia de aluguel e os cortiços

A oferta da moradia se desenvolveu a partir da produção de casas e cômodos para aluguel nas antigas datas de terra, destinados a todos aqueles que não tinham legitimado a posse de um pedaço de chão urbano. Esse é o grande negócio que cresce com o adensamento das cidades provocado pela imigração e pela industrialização. Unidades para aluguel passam a ser produzidas para as diferentes camadas sociais, com características de conforto determinadas pela capacidade de pagamento de cada faixa da demanda, garantida a margem de lucro do investidor.

Durante todo o período da hegemonia do aluguel, os promotores eram não apenas grandes investidores (bancos, companhias seguradoras, empresas construtoras, sociedades mutuárias etc.) como pequenos capitalistas e investidores; mas todos aqueles que pretendiam resguardar suas economias e obter uma renda por longo prazo. Mesmo novos ricos e membros da velha aristocracia eram proprietários de cortiços no Rio de Janeiro³³. A casa de aluguel era reserva de valor e fonte de renda. Deixavam-se casas alugadas como heranças e essa renda era o sustento principal para pessoas fora do mercado de trabalho (pouco desenvolvido) e sem pensões. A sublocação era um expediente de complementação de renda e formação de economias para investimento em terrenos³⁴. Com o desenvolvimento da oferta de lotes, criou-se uma pequena produção, organizada pelo capital imobiliário, que comprava o terreno e contratava um empreiteiro para a construção. Essa produção interessava ao pequeno capital porque as outras alternativas eram só os títulos da dívida pública ou as ações, que exigiam capitais maiores. Além disso, podia-se construir paulatinamente e já alugar a parte pronta, de modo que os primeiros recursos recebidos financiavam a continuação da obra, permitindo assim uma pequena mobilização de capital.

A moradia alugada para os mais pobres - devido à sua pequena capacidade de pagamento - logo assumiu formas muito precárias, nos aspectos congestionamento e precariedade sanitária. O cortiço obedecia à lógica do adensamento mediante o máximo aproveitamento dos lotes sem verticalização, visando a mínima despesa com construção. E respondia à necessidade da concentração dos trabalhadores, devido à precariedade de transporte. Embora os interesses dos proprietários fossem fortes e mesmo que esse investimento fosse bastante rentável, a presença dos cortiços tinha seu limite no valor de uso que o centro representava para as classes altas. Como o mercado não conseguia sozinho a retirada dessas concentrações de população pobre, foram feitas leis; mas nem sempre elas conseguiram acabar com os que já estavam e impedir outros cortiços; só a demolição e novas edificações de outro padrão conseguem deslocar os cortiços. Nas áreas centrais eles eram considerados como um risco para a qualidade de vida da vizinhança mais rica e do bairro. Na verdade, os cortiços desvalorizavam os imóveis vizinhos e estimulavam a saída das famílias mais ricas para os novos loteamentos. Tanto no Rio como em São Paulo, antes do fim do século, foram feitas posturas municipais proibindo cortiços em perímetros centrais. Políticas de saneamento - de

³³ O próprio Conde d'Eu, marido da Princesa Isabel, possuía cortiços no Rio (Villaça, 1986, p. 38).

³⁴ Rolnik, 1982, p.128.

características freqüentemente policialescas - ou de embelezamento, extinguiram prédios de cortiços e impediram a continuidade de moradias de baixa renda nas áreas centrais das cidades.

Junto com as iniciativas para “limpar” os bairros centrais dos cortiços, o Estado se preocupava em estimular o setor privado a produzir para os mais pobres unidades de melhor qualidade e fora do centro. Leis, decretos e regulamentos, federais e municipais tratavam do aspecto exterior das casas, dos materiais de construção; controlavam áreas mínimas, número de cômodos, a ventilação. Essas moradias confortáveis não eram acessíveis para a grande massa de trabalhadores, mas atendiam às famílias de classe média, que as alugavam ou compravam.

Várias indústrias desenvolveram “vilas operárias”, desde o fim do século XIX, como estratégia de controle dos níveis salariais, da localização e da movimentação política dos operários e também como investimento imobiliário. Ao contrário dos cortiços, nas vilas as moradias individuais atendiam às normas. No entanto, como estratégia de controle, a vila operária foi tornada desnecessária nas grandes cidades, pela chegada de enormes contingentes de imigrantes estrangeiros e de trabalhadores rurais brasileiros³⁵.

A relação da população trabalhadora com o mercado habitacional e com a propriedade privada da terra apresenta uma trajetória interessante, se comparada ao desenvolvimento capitalista e urbano do Brasil. Primeiro, o salário vai deixando de compreender o custo da moradia urbana, inviabilizando o acesso ao mercado; depois, o mercado cria soluções de alojamento periférico compatíveis com os baixos salários, e, no limite, o trabalhador vai escapar do mercado pela forma das invasões. A partir daí, a privatização da terra tem sido flexibilizada nos terrenos não disputados pelo mercado, permitindo de novo as posses, que passaram a viabilizar a moradia e, em muitos casos, a renda necessária à sobrevivência de milhões de moradores nas grandes cidades. Um século e meio depois da Lei de Terras...

³⁵ Eva Blay. Dormitórios e Vilas Operárias: o trabalhador no espaço urbano brasileiro. In: Valladares, 1982.

2. SÃO PAULO: CRESCIMENTO, SEGREGAÇÃO SOCIAL E PRIORIDADE PARA O AUTOMÓVEL

Até meados do século XIX, embora capital da província, São Paulo era uma pequena vila inexpressiva que não tinha passado pelas transformações que o período imperial tinha trazido ao Rio de Janeiro e outros centros urbanos importantes. No entanto, com o crescimento do cultivo do café no oeste do estado (da província) de São Paulo, sua posição lhe permite um papel estratégico entre as regiões produtoras e o porto exportador de Santos, favorecida ainda pela rede ferroviária e por sua condição de centro político-administrativo, comercial e cultural da região. Essas condições permitem que a cidade passe a abrigar toda uma série de funções essenciais ao desenvolvimento da cafeicultura, tais como o recrutamento da mão-de-obra, o contato com os exportadores e as operações de crédito junto às agências bancárias. São Paulo passa a sediar as moradias dos fazendeiros e os seus negócios decorrentes da transferência do capital cafeeiro para investimentos no setor industrial, comercial, imobiliário³⁶ e bancário. Como consequência da instalação da oligarquia cafeeira e da chegada de imigrantes e ex-escravos, a cidade passa de 26 mil habitantes em 1871 a cerca de 65 mil em 1890, e quase 240 mil na virada do século³⁷. Mesmo parte dos imigrantes vindos para a lavoura preferiam ficar na cidade, onde poderiam ligar-se ao pequeno comércio, atividades burocráticas e ao trabalho na indústria. Outros, abandonavam o campo depois das obrigações contratuais e por não terem conseguido obter terras cultiváveis.

A falta de casas impedia um crescimento ainda maior da população, mesmo se estalagens, cortiços e casas operárias eram construídas rapidamente; e quase todas as vendas tinham, no fundo, aposentos de aluguel, nas piores condições de asseio, em madeira e cobertos de zinco. Em 1886, contavam-se 7.012 prédios, com uma média de 6,27 pessoas em cada um; 1890, havia 10.321 prédios, sendo 9,69 pessoas por prédio; em 1900, a média de ocupação era de 11,07 pessoas por prédio, num total de 21.656 prédios³⁸. O aumento da população era acompanhado por um adensamento da ocupação das edificações existentes e do espaço da cidade.

No início, a quase totalidade da população de São Paulo se concentrava no sítio original da cidade, em áreas como Luz e Santa Ifigênia, que recebiam grande quantidade de habitações coletivas, ao lado de habitações isoladas de pequenos proprietários urbanos. O loteamento de Campos Elíseos foi aberto em 1879 pelo alemão Glette. Em 1883, Nothman e Burchard lotearam a colina de Santa Cecília, que deu origem a Higienópolis³⁹; a avenida Paulista foi

³⁶ Maria do Carmo Bicudo Barbosa, 1987, fala da diversificação das atividades econômicas, a partir de meados do XIX, aliada à ideia proposta por Bernardino de Campos de lançar hipotecas sobre imóveis urbanos como condição para concessão de crédito aos fazendeiros vai estimular o processo de expansão urbana, com o surgimento de uma série de lançamentos de loteamentos.

³⁷ Números citados por Maria Adélia Aparecida de Souza. *A identidade da Metrópole*. 1994, p. 63.

³⁸ Dados de Morse, 1970, citado por Nabil Bonduki. *Origens da Habitação Social no Brasil: o caso de São Paulo*. 1995.

³⁹ Barbosa, 1987, p.278. A autora cita uma informação de Ferreira Barros segundo a qual Glette gastou 100 contos de reis para traçar as ruas e vendeu os lotes com um lucro igual a 8 vezes essa quantia (*Meio Século de São Paulo*, p.9)

inaugurada em 1895. No entanto, as marcas do passado provinciano eram visíveis no conjunto da cidade até o final do século, (...) “apesar da presença marcante de grande número de imigrantes italianos recém chegados, trazendo consigo novas técnicas construtivas, a fisionomia da cidade mantinha ainda muitos traços provenientes dos primeiros tempos de sua existência: casas de taipa, ruas estreitas, becos escuros, várzeas inundáveis, e uma presença ainda significativa de elementos ligados à vida rural: terrenos sem cerca, galinheiros, animais soltos, etc.”⁴⁰

Tanto nas áreas mais centrais como nos novos bairros que se formavam por loteamento de chácaras, a situação de saneamento era grave, por falta de esgotos, de drenagem, de coleta de lixo, de calçamento, tudo isso combinado com a inundação de córregos. Nas habitações coletivas havia problemas de contaminação devido a águas paradas, ao acúmulo e refluxo de detritos; sem falar na umidade, falta de ventilação, superlotação. Essa situação iria provocar, ainda no final do séc. XIX, um conjunto de intervenções públicas de natureza sanitária, seja por meio de obras de saneamento básico, de leis controlando o padrão das edificações populares ou de medidas de fiscalização das moradias e da vida familiar da população mais pobre. Viria também um urbanismo com intenções saneadoras ou higienistas, ao lado dos objetivos de embelezamento. Esse período e os efeitos do “autoritarismo da ordem sanitária” em São Paulo, não apenas na situação habitacional como no controle político da classe operária em formação, foi analisado por vários autores⁴¹.

O novo papel de São Paulo exigia principalmente a adequação do seu espaço central para atender às novas funções e às exigências de uma classe com dinheiro e aspirações de viver numa cidade de padrão europeu. Não bastava criar um outro centro mais moderno e adequado; era preciso também destruir as marcas do passado colonial e provinciano. Inicia-se uma história de destruição/reconstrução que marcaria até hoje a cidade, cujo memória pouco se consegue perceber no espaço nem na arquitetura. Com a presença das oligarquias no comando da cidade, foram feitas, já pelo primeiro prefeito, Antonio Prado (1899/1910), as transformações para criar uma cidade com aparência rica, inspirada na cidade européia. Implantou-se a iluminação elétrica e os bondes passaram a ser elétricos⁴²; as ruas foram alargadas e pavimentadas; as praças foram ajardinadas e encheram-se as principais avenidas de árvores. Foi construído o Teatro Municipal, do outro lado do vale do Anhangabaú, onde se desenvolveria o centro novo da cidade. A obra do teatro, símbolo dos padrões franceses que os senhores da cidade pretendiam imitar, foi feita com materiais importados da Europa e quase arruinou os cofres municipais. Na área do Triângulo, apareceram os usos copiados de Paris, como as confeitarias, os cafés, as livrarias e casas vinícolas, as lojas de produtos importados, as casas de moda⁴³.

As transformações no espaço e no uso no centro eram também fundamentais para criar condições de maior rentabilidade para o investimento imobiliário e se articulavam com os

⁴⁰ José Geraldo Simões Júnior. *Bouvard: um urbanista francês em São Paulo*. 1995. In Associação Viva o Centro, 1995.

⁴¹ Ver a respeito Rolnik, Bonduki, Blay e Bicudo, obras citadas.

⁴² O serviço de bondes de burro tinha sido criado em 1872; a organização da Cia Cantareira foi de 1877.

⁴³ Simões Jr. op. cit.

objetivos da política sanitária, no sentido de evitar as habitações populares, necessariamente precárias. Além das medidas legais e das demolições, a simples valorização iria permitir ao mercado controlar o tipo de moradores das áreas centrais pela sua capacidade de pagamento.

O prefeito Raymundo Duprat, que governou a cidade entre 1911 e 1914, continuou e consolidou as medidas modernizadoras de Antonio Prado. O plano concebido pelo urbanista francês Bouvard⁴⁴ para urbanização do vale do Anhangabau e integração entre o centro velho e o centro novo, implicou a demolição de vários quarteirões para o alargamento de ruas e construção de praças, visando facilitar o acesso dos automóveis. No vale, onde até essa época passava um ribeirão poluído e de onde se viam os fundos dos cortiços das ruas Líbero Badaró e Formosa, foi criado um passeio público ajardinado, o qual permitiu uma boa integração entre o Teatro Municipal e o belvedere da Líbero Badaró, onde se situavam os dois palacetes do conde Prates⁴⁵. Mas o artigo primeiro do regulamento dos parques e jardins, de 1910, “impedia às pessoas de baixa condição econômica - e aos marginalizados - o gozo das delícias inocentes de um simples banco de jardim”⁴⁶.

Algumas das áreas demolidas - certamente não por coincidência - eram locais de concentração de cortiços, de mendigos, de marginais e de prostitutas. A valorização imobiliária foi tanta que os aluguéis de cortiços na vizinhança subiram vertiginosamente. Segundo o agitador anarquista Gigi Damiani, em artigo citado por Rolnik (1982) “(...) *quem antes alugava por 20\$000 reis não fazia mais nem por 100\$000!*”. O plano do vale do Anhangabau foi financiado em parte com créditos do governo estadual, e provocou uma polêmica, envolvendo técnicos da municipalidade e grandes proprietários, pois o governador apoiava uma proposta de criação de uma grande avenida, ligando a avenida Paulista ao Tietê. Segundo o próprio Gigi Damiano, no mesmo artigo, foram pagas “*enormes e inverossímeis somas de indenizações pela desapropriação*”. Ao computar as indenizações pelas desapropriações o governo conseguiu compromissos de colaboração dos proprietários: o conde de Prates comprometeu-se a construir diversos palacetes em terrenos de sua propriedade; outros se comprometeram a construir novos prédios em harmonia com o interesse geral⁴⁷. Não há notícias sobre indenizações ou compensações dadas às famílias desalojadas.

Os investimentos imobiliários se faziam no centro e nos novos loteamentos que se abriam continuamente, com lotes grandes e padrão da casa isolada e com jardim, que atraíam também os moradores das áreas centrais. O Jardim América foi executado pela Companhia City em 1915, sobre uma antiga chácara de mais de um milhão de metros quadrados, com toda a infraestrutura, lote mínimo de 450 m² e proibição de comércio⁴⁸, mas a ocupação foi lenta. A

⁴⁴ Como informa Simões Jr., Bouvard, associado a um banqueiro francês e a outros capitalistas paulistas, foi um dos fundadores da Cia City, que comprou grandes áreas na cidade e posteriormente promoveu os chamados bairros-jardim (Jardim América, Pacaembu, City Lapa, etc).

⁴⁵ Simões Júnior, op. cit.

⁴⁶ Do artigo de Eudes Campos, *São Paulo na visão classicista de Prestes Maia*. In: Revista Cidade, do DPH/SMC. p.42. Ano III, número 4. 1996

⁴⁷ Barbosa, 1987.

⁴⁸ Barbosa, 1987, p 224

presença da moradia precária de aluguel nos bairros centrais era um dos motivos para que famílias mais ricas se mudassem para os novos loteamentos, menos sujeitos à “mistura social”. Mas quando essas famílias se mudaram para os novos bairros, abandonando os casarões, estes iriam se tornar cortiços. De fato, o investimento em cortiços era extremamente rentável, e resistiu às investidas sanitaristas e legais, e se espalhou com a cidade, só não entrando nos bairros que permaneceram exclusivamente residenciais.

Nos loteamentos suburbanos, eram edificadas vilas e cortiços. Nos lotes menores, edificavam-se casas individuais, por trabalho contratado ou autoconstrução, para moradia própria ou para aluguel. O aproveitamento dos lotes com vilas era bastante mais econômico do que o dos lotes individuais, pois evitava ou reduzia os quintais de fundos e os recuos de frente e laterais; e na maior parte dos casos davam para um pátio comum. Segundo Rolnik⁴⁹ os terrenos situados em lugar alto era considerado mais salubres e portanto eram mais caros que aqueles localizados nas áreas inundáveis. Ela chama atenção para a segregação espacial entre a Lapa e o Alto da Lapa; a Mooca e o Alto da Mooca, o Ipiranga e o Alto do Ipiranga, sendo este um caso típico, onde os palacetes dos industriais do bairro ficavam no alto e as fábricas, vilas, cortiços e casinhas ficavam na baixada.

O desenvolvimento da cidade para atender a esses investimentos e ao crescimento populacional passava também pela criação de uma infra-estrutura urbana, a qual foi feita por concessões a companhias privadas, geralmente constituídas por capitais estrangeiros. A implantação não se fez segundo planos baseados numa racionalidade técnica, mas sim ignorando a expansão real da cidade e favorecendo a valorização imobiliária, consolidando a distinção entre espaço rural e espaço urbano legal⁵⁰. Essa infra-estrutura - redes de água, esgotos, eletricidade, bondes - trouxe enormes lucros às próprias concessionárias, detentoras importantes de terrenos nas áreas beneficiadas. Em 1927, a companhia Light - São Paulo Tramway Light and Power Co. Ltd. obteve a concessão para captar águas do Tietê, incluindo o direito de desapropriação e comercialização dos terrenos beneficiados pelas obras.

Desde o início do século, cresceu também a expansão especulativa, com loteamentos abertos e não ocupados. Vendiam-se mesmo loteamentos não abertos, que só existiam no papel. Segundo Villaça⁵¹, a área urbanizada de São Paulo teve crescimento médio anual de 114 hectares entre 1905 e 1914; e de 868 hectares entre 1914 e 1930. A densidade populacional passou de 110 habitantes por hectare, em 1914, para 47 habitantes por hectare em 1930. A área arruada da cidade cresceu cinco vezes de 1914 a 1930, enquanto a população tinha apenas dobrado.

Sobre o sistema viário, o Código de Posturas de 1886 dizia apenas que as ruas deveriam ser retas e com 16 metros de largura. A municipalidade recebia as vias em doação sem entrar no mérito do que estava recebendo. Uma vez aceito o arruamento, era responsabilidade do poder público dotá-lo dos melhoramentos urbanos, como calçamento, guias e sarjetas. Em 1916, já

⁴⁹ Rolnik, 1982., p.128.

⁵⁰ Raquel Rolnik, Nádia Somekh e Lúcio Kowarick (orgs). *São Paulo: Crise e mudança*. 1990, p. 74

⁵¹ Villaça, 1978.

ocorria a primeira lei de oficialização em massa de vias clandestinas⁵². Por outro lado, a expansão periférica e especulativa foi auxiliada por investimentos públicos na extensão da rede viária. Washington Luís, quando governador, na década de 20, construiu cerca de 300 quilômetros de estradas articulando as áreas esparsas do município, consolidando loteamentos à espera de valorização - muitos deles abertos quando foi prefeito - e alargando o campo do investimento imobiliário⁵³.

⁵² Sobre a evolução do processo de parcelamento ver Marta Dora Grostein. *A cidade clandestina: os ritos e os mitos*. 1987

⁵³ Barbosa, 1987, p.223

Em 1918, São Paulo tinha mais de 528 mil habitantes e mais de 1 milhão em 1930. Após todos os investimentos para valorização, as terras centrais passam a ser utilizadas no sentido de possibilitar o máximo de rendimento. No início do século, a verticalização incentivada e permitida era até 4 pavimentos. O primeiro edifício de 7 andares, a Casa Medici, ficou pronto em 1912, seguido pelo edifício Guinle, de 8 pavimentos, e pelo edifício do London and River Plate Bank, todos já em concreto armado. Como ressalta Nadia Somekh, o surgimento do arranha-céu é sinal da nascente influência cultural americana e sua viabilização se deve a uma série de avanços técnicos que se tornam disponíveis no Brasil. Em 1924 inaugurava-se o edifício Sampaio Moreira, com 14 andares, e, em 1929, o edifício Martinelli, que é o grande marco da verticalização de São Paulo. Este edifício utiliza um coeficiente de aproveitamento de 22 vezes, abrigando uma área construída de 45 mil metros quadrados, num terreno de cerca de dois mil metros quadrados⁵⁴.

A necessidade de áreas construídas no centro corresponde ao processo de metropolização de São Paulo, que vai se tornando o principal polo econômico nacional, criando e concentrando indústrias, comércio, instituições culturais, serviços. Como observa Marta Dora Grostein, se as obras de 1911 tinham resolvido os problemas da integração estética e da fruição do espaço do vale do Anhangabau, o processo de industrialização colocava as questões urbanas em novo patamar, onde a acessibilidade e a circulação no centro eram fundamentais⁵⁵. Por outro lado, o adensamento do centro se articulava com a expansão do uso do automóvel e com o desinteresse em desenvolver sistemas de transportes de massa eficiente, transformando os espaços públicos do centro num verdadeiro caos. Em 1920, terminando as obras do vale do Anhangabau e iniciando-se as do parque D. Pedro II, as principais ruas do centro, recém alinhadas na medida dos bondes e dos interesses particulares, já se encontravam congestionadas pelos 2 mil automóveis existentes; largos e praças transformados em estacionamentos⁵⁶. Em 1925 já havia um automóvel para cada 64 habitantes. Eles continuariam a crescer, justificando novas obras viárias, novas demolições, novas desapropriações. Um sistema de bondes assemelhado ao metrô, proposto em 1927 pela Light, com parte em nível e parte subterrâneo, não foi aceito.

Em 1929 era proposto um novo plano pelo engenheiro Prestes Maia, voltado para a ampliação do centro e para modernização do sistema viário central. As obras do “plano das avenidas” rasgaram o tecido existente (sul e sudoeste), de construção recente, abrindo avenidas, exigindo uma nova série de desapropriações e investimentos pesadíssimos que se estenderam por várias décadas. Exatos 30 anos depois de concluído o parque projetado por Bouvard, foi inaugurado o sistema de vias que corta o Anhangabau⁵⁷. As obras foram pagas com recursos da prefeitura, geridos “com o maior cuidado” por um prefeito considerado zeloso do dinheiro público. Mas onde se apertava o cinto, que setores eram prejudicados? Contam que Prestes Maia era proprietário de vários imóveis, mas que não aumentava os aluguéis; assim como não

⁵⁴ Nadia Somekh. *Quando o céu era o limite*. In: Associação Viva o Centro, 1995

⁵⁵ Marta Dora Grostein. *A reconstrução permanente*. In: Associação Viva o Centro, 1995

⁵⁶ Rolnik, Somekh, Kowarick (orgs.), 1990.

⁵⁷ O plano de Prestes Maia não descartava os trilhos e mesmo previa faixas para metrô, que depois foram abandonadas no projeto implantado a partir do fim dos anos 60.

aumentava os impostos⁵⁸. Interessante lógica de gestão para um engenheiro considerado tão competente: utiliza-se dinheiro público nas obras e não se recuperam recursos para aplicar na cidade...

A resolução de problemas de trânsito na área central - causados pelo ônibus e pelo automóvel particular - continuaria sendo assunto e justificando novas obras durante as décadas seguintes, inclusive após a implantação do metrô, no início dos anos 70, e mesmo porque esse sistema ainda é claramente insuficiente para as necessidades do transporte coletivo. No diagnóstico feito para a elaboração do plano diretor de 1991⁵⁹, apontam-se alguns dos problemas ambientais causados pelos planos de melhoramentos de Duprat e de Prestes Maia, cujo plano das avenidas teve sua execução estendida pelas quatro décadas seguintes.

- os esgotos eram afastados das localizações mais nobres e iam comprometer as populações atingidas pelas enchentes dos rios onde eram lançados;
- a drenagem sempre sub-dimensionada, por não adoção da solução proposta por Saturnino de Brito em 1925, justificada por “altos custos de desapropriação”.
- as avenidas construídas diretamente sobre os leitos de córregos, canalizados em galerias fechadas;
- a construção de marginais junto aos leitos aprofundados do Tietê, Pinheiros e Tamanduateí, liberando-se as várzeas para ocupação urbana, com efeitos sentidos na história das enchentes e altíssimos custos de manutenção.

⁵⁸ A respeito das obras e da gestão de Prestes Maia, ver diferentes artigos da Revista Cidade, do DPH/SMC. *A saga da metrópole e seu inventor: cem anos de Prestes Maia*. Ano III, número 4.

⁵⁹ Rolnik, Somekh, Kowarick (orgs.), 1990.

3. A CRISE DO ALUGUEL E AS SOLUÇÕES DE CASA PRÓPRIA

Em 1935, a população da cidade de São Paulo era de 1.120.400 habitantes; em 1940, era de 1.326.261 habitantes. A percentagem de domicílios alugados em 1940 era de 67,7%, mas essa percentagem já vinha decrescendo, pois em 1920 os domicílios alugados correspondiam a 78,6% do total. O aumento percentual da casa própria era possibilitado pela compra - às vezes com financiamento bancário; pela construção por encomenda; ou pela autoconstrução - nos loteamentos servidos pelo trem. Mas a grande maioria dos assalariados ainda morava de aluguel, por falta de recursos para comprar e porque precisava estar perto do trabalho, devido às deficiências do transporte.

A história do aluguel e da luta contra os despejos e aumentos está ligada às lutas operárias do início do século, conforme nos contam vários autores⁶⁰. Em São Paulo, organizações anarquistas propunham greves contra os aumentos. A movimentação social no Rio conseguiu fazer aprovar, em 1921, uma lei que congelava os valores dos aluguéis, a qual não funcionou enquanto durou e foi revogada 7 anos depois. Os aluguéis aumentavam e os locatários não tinham nenhuma segurança, ficando à mercê do mercado. Os proprietários aplicavam em casas de aluguel para obter rendimentos, os quais não deveriam ficar abaixo do rendimento de outras aplicações ou do aumento do custo de vida. Os aluguéis subiam também por razões especulativas, proprietários pretendendo boas rendas e aproveitando-se da escassez geral. Mas que fazer? Os terrenos rurais eram baratos, mas era quase impossível chegar lá e deslocar-se diariamente para o emprego. Havia mesmo moradores de cortiços que compravam lotes, mas permaneciam pagando aluguel porque era quase impossível viver longe do trabalho.

Nabil Bonduki nos traça um quadro esclarecedor da situação desde o fim da década de 30⁶¹. Em áreas populosas e habitadas por população de classe média e baixa as transformações urbanas promovidas pelo município destruíam casas de aluguel individual e coletivas. Além disso, valorizando os bairros, os preços dos terrenos subiam⁶² e aumentavam o custo da produção de novas unidades, determinando também aumento dos aluguéis existentes e processos de despejo. A conjuntura de inflação e o quadro econômico da Segunda Guerra agravaram a crise, pois além da aplicação em construção para aluguel ter retorno lento, os valores mensais eram corroídos pela inflação. Por outro lado, surgiam novas alternativas para aplicação dos capitais, mais vantajosas que as casas de aluguel. A valorização dos imóveis era tal que começou a valer a pena deixá-los desocupados, apenas como refúgio contra a desvalorização da moeda. Enquanto isso, para os locatários, além de arcar com o aluguel havia o problema de todos os outros itens de consumo, que subiam até mais.

⁶⁰ Rolnik, 1982; Bonduki, 1985; Blay, 1978 e 1980; e outros, para o caso de São Paulo

⁶¹ Nabil Bonduki. *Habitação Popular: Contribuição para o estudo da evolução urbana de São Paulo*. In Valladares (org.) 1982.

⁶² Segundo artigo do Digesto Economico, de autoria de Álvaro Maurício Varela, citado por Bonduki, o preço médio dos lotes urbanizados subiu 3,6 vezes entre 1940 e 1944.

Em 1942, paralelamente a um conjunto de medidas de regulamentação das condições de trabalho, o governo federal promulgou a Lei do Inquilinato (decreto-lei 4598/42)⁶³, pela qual os valores dos alugueis ficaram congelados por dois anos nos níveis de dezembro de 1941 e foram fixados uma série de outros controle sobre os contratos de locação, não previstos no Código Civil de 1916. A Lei do Inquilinato teve como efeito reduzir ainda mais o interesse do capital imobiliário no investimento para aluguel. O controle dos reajustes provocou a redução da produção formal para aluguel e o crescimento do interesse pela compra da casa. Uma parte do parque locativo de grandes investidores foi vendida, e parte das unidades foi ocupada pelos compradores, outra voltou a ser alugada. A oferta de aluguel continuou existindo e mesmo sendo ampliada, porque uma grande parte da população continuou sem recursos e sem interesse na compra. No entanto, mudou de forma, sendo promovida por proprietários individuais ou pelo mercado informal.

O controle legal favoreceu quem já tinha um contrato contra a elevação do valor do aluguel, mas a redução da oferta e a insegurança dos locadores determinou a elevação nos preços iniciais de novos contratos. E não impediu que as brechas, como o pedido para reformas ou para uso próprio, e as burlas causassem problemas graves mesmo para quem já estava morando. Os despejos cresceram e ficou mais difícil conseguir outra moradia no mesmo bairro. Na sublocação, o intermediário foi beneficiado pelo congelamento e não era controlado nos valores que cobrava pelos aluguéis dos cômodos. Os problemas eram graves sobretudo para locatários assalariados e desempregados. Além disso desenvolveu-se uma ideologia da casa própria, onde o direito de propriedade, a cidadania, e a paz social se confundiam. A dependência do aluguel começou a ser sentida como insegurança no futuro e em caso de desemprego e velhice. Todo mundo queria fugir do aluguel, mas para os mais pobres era impossível comprar nas áreas urbanizadas.

Desse modo, à medida em que o custo do aluguel ia pressionando o salário de grande parcela dos assalariados, eles foram estimulados e forçados a instalar-se fora da cidade, em lotes desprovidos de qualquer equipamento urbano, e a autoconstruir sua moradia com as pequenas economias eventuais⁶⁴.

3.1. Expansão e ocupação da periferia

A ocupação massiva dos loteamentos populares já abertos e a abertura de milhares de hectares de novos loteamentos, implantados de modo disperso, a partir dos anos 40, foi possibilitada pelo desenvolvimento do sistema de ônibus, o qual era bastante mais barato que o de bondes ou o de trens. No início da década, cerca de 7% da população paulistana morava

⁶³ Essa lei foi prorrogada várias vezes e, com pequenas alterações, foi mantida até os anos 60.

⁶⁴ Segundo Villaça, 1986, os loteamentos populares e práticas de autoconstrução ocorreram principalmente nas metrópoles e cidades médias do sul do país. No Rio de Janeiro, entre 1920 e 1940, ao mesmo tempo que se iniciavam as favelas, a população do município limdeiro de Nova Iguaçu quase quintuplicou pela implantação de loteamentos populares. No nordeste, a invasão foi, aparentemente, a prática mais comum. (p.52)

em áreas não servidas por qualquer sistema de transporte coletivo, o qual se concentrava num círculo de 7 km em torno da cidade. Em 1947, foi feita a encampação de todo o serviço de transporte coletivo, através de uma empresa de capital misto, a CMTC, mas logo seguida dos clandestinos, que ligavam loteamentos populares aos pólos de emprego. Foi também fundamental o descontrole da expansão sobre glebas rurais para viabilizar oferta privada a baixo custo.

O preço e forma de pagamento a prestações dos lotes era compatível com os salários dos trabalhadores na indústria. Quem comprava esses lotes não era apenas quem saía do aluguel, mas quem chegava à cidade, num período em que a imigração estrangeira e nacional era altíssima. A família e os amigos com casa própria podiam receber mais facilmente os que vinham do interior e ficavam até conseguir sua casa; ou então construíam outra casa no mesmo lote. A solução do lote periférico era apresentada como uma vantagem, pois possibilitava o acesso à casa própria, mesmo que ela tivesse que ser conseguida com os enormes sacrifícios da autoconstrução.

Os compradores de lotes obtiveram uma vantagem real, pois tiveram a segurança permanente contra o aluguel e os despejos, e ainda ficaram proprietários de terrenos que se valorizaram muito. Alguns desses proprietários construíam cômodos e casas para alugar no mesmo lote, e com isto tinham uma renda suplementar⁶⁵. Para o sistema político/econômico, a autoconstrução nos loteamentos periféricos permitiu resolver o problema da moradia dos trabalhadores mantendo os salários baixos⁶⁶. O mais difícil era construir a casa, trabalhando nos fins de semana, comprando os materiais pouco a pouco, conforme sobrasse dinheiro, sem projeto e sem previsão; a obra não terminava nunca e ficava mal feita, com problemas de infiltração, de falta de ventilação, de risco de desmoronamento⁶⁷.

A promoção do loteamento popular era muito mais complexa que a da casa para alugar. Ainda que a terra rural fosse barata e a infra-estrutura do loteamento, precária ou inexistente, o empreendimento exigia maior capital. Era preciso um projeto de parcelamento⁶⁸, eventualmente providências para legalização, uma estratégia de comercialização e um processo de vendas. Uma parte dos loteamentos foi feita pelos proprietários de glebas, (contratando o projeto) deixando a venda por conta de um corretor, que ganhava uma percentagem pelas vendas. Outros, foram parcelados por loteadores, a partir da compra da gleba. A partir de meados dos anos 60, por exigência do decreto federal 271/67 e por aumento do preço da terra, passou a prevalecer o loteador que se associava ao proprietário,

⁶⁵ Ver a respeito Suzana Taschner e Yvone Mautner. *Habitação da pobreza: alternativas de moradia popular em São Paulo*. 1982.

⁶⁶ Sobre este aspecto, ver Francisco de Oliveira, 1972; e Candido Procópio Ferreira Camargo et alii. *São Paulo, 1975: Crescimento e Pobreza*. 1976

⁶⁷ Sobre a autoconstrução ver Ermínia Maricato. *Autoconstrução, a arquitetura possível*, 1978; e São Paulo/SEP, *Construção de moradias na periferia de São Paulo: aspectos sócio-econômicos e institucionais*, 1979.

⁶⁸ Nos anos 40 vigorava o Ato 663/34, que já exige planos com curvas de nível de metro em metro, limites em relação a terrenos vizinhos e situação em relação às vias públicas existentes, para pedido de diretrizes. O plano definitivo inclui planos de nivelamento e sistema de escoamento das águas superficiais.

ficando este com uma percentagem pré-estabelecida dos lucros⁶⁹. Maria Ruth Sampaio observa que a atividade de lotear não constituía a única e nem a mais importante atividade das empresas que loteavam. Estas desenvolviam atividades imobiliárias e de construção, bancárias, industriais e comerciais, especialmente ligadas aos materiais de construção. Alguns já tinham terras, outras compravam para lotear. O proprietários de linhas de ônibus foram parceiros imprescindíveis dos loteadores⁷⁰.

A maioria dos loteamentos no município de São Paulo, abertos até 1972, tinha entre cinquenta e quinhentos lotes. Mas houve loteamentos com mais de mil, chegando alguns a perto de três mil lotes⁷¹. Era muito freqüente a venda dos primeiros lotes com estímulos à ocupação imediata na forma de doação de materiais de construção; e a reserva de lotes para venda após sucessivos períodos de valorização, conforme conjunturas econômicas ou chegada de melhoramentos. A venda a prazo exigia a recuperação do investimento logo nas primeiras parcelas, onde se vê que os lucros foram enormes, e o preço pago, muito alto. Quando os lotes de 300 e 250 m² tornaram-se muito caros para a capacidade de pagamento dos possíveis compradores, passou-se a usar o artifício de vender a dois compradores.

Precariedade e irregularidade dos loteamentos populares

A precariedade da imensa maioria dos loteamentos era enorme. Além da falta de infraestrutura e serviços urbanos havia os problemas causados pela implantação inadequada em solos frágeis e desmatados; lotes e vias lindeiros a córregos, os quais recebiam esgotos e inundavam na época de chuvas. As vias permaneciam em péssimo estado, com buracos, erosões laterais e valetas de esgoto a céu aberto - difícil para andar a pé, para entrada da ambulância, das mudanças e dos materiais de construção, do caminhão do lixo, dos ônibus. Os problemas se agravavam com o aumento da ocupação, e se combinavam com os procedimentos da autoconstrução para deixar a paisagem e a vida dos loteamentos muito difícil. Além disso, era difícil sair e chegar ao loteamento, pois o funcionamento dos ônibus era irregular, quanto a horários e itinerários.

A partir do fim da ditadura Vargas, em 1945, criaram-se as condições para que os moradores da periferia expressassem sua revolta e demonstrassem sua força. Dezenas de comitês (CDP) estimulados pelo PCB foram organizados e discutiam problemas dos bairros; as reivindicações apareciam no jornal “Hoje” e nos discursos dos deputados comunistas. Depois do PC na ilegalidade, criaram-se as SABS, com outra perspectiva ideológica, mas com o mesmo discurso⁷². O vereador Jânio Quadros se destacou pela denuncia das condições em que viviam os trabalhadores e, quando prefeito (1953-1954) priorizou a urbanização da

⁶⁹ Sobre a promoção de loteamentos ver Bonduki e Rolnik. *Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho*. 1979.

⁷⁰ Maria Ruth Sampaio. O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana. *Espaço e Debates* nº 37. 1994

⁷¹ Essa afirmação baseia-se no quadro de loteamentos averbados pela SERLA após a lei Lehman. H.M.B. Silva. *Maltratada e Maltraçada*. 1990.

⁷² Bonduki, 1995

periferia com Plano de Emergência. Como governador, promoveu uma significativa ampliação dos serviços de água.; inúmeros bairros periféricos passaram a ser atendidos⁷³.

Grande parte dos loteamentos populares foram abertos irregularmente e assim permaneceram por décadas, impedindo seu registro e a obtenção de escrituras pelos compradores, mesmo depois que acabavam de pagar o lote. Havia aqueles que começaram o processo de licenciamento, mas permanecem com pendências administrativas ou técnicas (*irregulares*); e outros que se faziam sem nenhuma licença (*clandestinos*). Os loteamentos permaneciam ou eram abertos irregularmente por diversos motivos, inclusive a morosidade na aprovação, pois a prefeitura não tinha estrutura adequada para aprovar e nem para fiscalizar. Os instrumentos legais eram poucos e as possibilidades físicas de controle eram praticamente nulas. As multas também eram irrisórias, além de não serem corrigidas monetariamente quando a inflação já andava solta. Por força das pressões populares ou para resolver os problemas de arrecadação, várias anistias foram decretadas, oficializando as ruas. Deste modo, estas podiam receber melhoramentos e ser reconhecidas⁷⁴.

A partir dos anos 60, os loteamentos periféricos passaram a ser apenas para baixa renda. Para os loteadores, tornou-se necessário reduzir o custo para remunerar a terra e manter o lucro, face à redução dos salários reais. Na década de 70, articularam-se uma série de fatores para inviabilizar o loteamento popular como solução de casa própria. A terra ficou mais cara, por efeitos gerais da economia e pelos investimentos públicos em infra-estrutura e no financiamento habitacional. A legislação passou a exigir maiores investimentos e, no final da década, os loteamentos clandestinos passaram a ser considerados como crime. A periferia mais recente, dos anos 70 em diante, é muito mais precária (sobretudo nas zonas norte e zona sul), porque ocupou terrenos mais frágeis e íngremes. Os loteamentos ficaram mais caros e mais distantes.

O loteamento popular e precário foi a forma corrente de expansão em todos os vetores da cidade. Devido a essa forma de expansão, a mancha urbanizada do município passou de 180 km² em 1930, a 700 km² em 1965 e a 900 km² em 1988.

3.2. A Verticalização da moradia nas áreas centrais

Enquanto a periferia se expandia horizontalmente sem controle, ampliando as áreas edificáveis, parte do espaço urbanizado era palco da verticalização, promovida por uma nova forma de atuar do capital imobiliário. É fácil compreender que quanto maior for o número de metros quadrados construído num mesmo terreno, menor será a incidência do preço do terreno no custo total da obra., permitindo assim aumentar a margem de lucro do promotor imobiliário. Os planos de renovação do Centro, desde o início do século já tinham implicado

⁷³ Grostein, 1987

⁷⁴ Sobre este assunto ver Lelia Passos. *O Estado e o Urbano: o problema do loteamento clandestino*, 1983; e Grostein, 1987.

num adensamento através do aumento do número de andares para 3 ou 4. No entanto, a demanda por espaço nas áreas mais centrais exigia um aproveitamento ainda maior do solo, que só seria viável com a disponibilidade de maiores capitais, garantindo o acesso à tecnologia e aos insumos para construção de prédios altos. A verticalização em São Paulo, que tinha começado na década de 10, avançou lentamente nos anos 20, quando passa a corresponder ao uso residencial, mas só iria desenvolver-se realmente na segunda metade dos anos 40, após a Segunda Guerra. Durante este período, as dificuldades para importação obrigaram a uma política de industrialização substitutiva voltada à construção civil⁷⁵.

Nadia Somekh e Maria Adelia de Souza⁷⁶ discutem as razões para o processo de verticalização de São Paulo, comparando as especificidades brasileiras com a verticalização em outros países. Um dessas especificidades é o grande desenvolvimento da construção vertical residencial para a classe média, cuja demanda começa nos anos 30. Carlos Lemos comenta: “*Essa década de 30 foi o tempo da propagação do concreto armado e em que se aceitou definitivamente o prédio de apartamentos, a solução de moradia até então rejeitada pelo gosto popular, especialmente pela classe média, que não admitia “promiscuidades” semelhantes aos cortiços das classes baixas.*”⁷⁷

A aceitação e depois a preferência das famílias paulistanas de renda média e alta pelo apartamento liga-se certamente à possibilidade de habitar os melhores bairros, na lógica de concentração característica das cidades brasileiras⁷⁸. Os construtores aproveitam-se dessa preferência locacional e das possibilidades dadas pela legislação municipal para desenvolver a verticalização em bairros existentes, e mesmo recém construídos.

A construção de apartamentos multiplicava as possibilidades de morar nos melhores bairros e esses apartamentos tinham preço menor do que as casas isoladas de classe média no mesmo bairro. O programa dos apartamentos repetia o dessas casas, com dois ou três quartos, dependências de empregada e sobretudo, entrada de serviço totalmente independente, se possível com elevador de serviço. Nos anos 50, surgiu uma produção de pequenos apartamentos - sala/quarto, cozinha e banheiro - que vinha atender a demandas específicas de pessoas sozinhas ou mesmo para ser ocupados de forma congestionada. Produziu-se muito dessas *kitchnettes* até que o filão se esgotou, por falta de demanda solvável e por restrições da legislação municipal. Em 1957, a lei passou a exigir a cota de 35 m² de terreno por apartamento, o que tornou os apartamentos pequenos em prédios altos economicamente inviáveis⁷⁹.

⁷⁵ Desde 1914 produzia-se intensivamente o cimento Portland no Brasil. Por outro lado, desenvolviam-se os laboratórios de resistência dos materiais e a formação de especialistas em cálculo estrutural. (Sylvia Fisher. Edifícios altos no Brasil. In: *Espaço e Debates* n° 37). 1994)

⁷⁶ Nádia Somekh. *A (des)Verticalização de São Paulo*. 1987. Maria Adélia Aparecida de Souza. *A identidade da Metrópole: a verticalização em São Paulo*. 1994

⁷⁷ Carlos Lemos. *Arquitetura brasileira*. 1979, p.136 (Citado por Souza, 1994)

⁷⁸ Ver a respeito Villaça. *Sistematização da obra escrita sobre espaço urbano*. Tese de Livre Docência, 1989.

⁷⁹ Com coeficiente de aproveitamento de 4 vezes a área do terreno, o apartamento teria que ter 140 m²; com CA=6, o apartamento teria que ter 210 m²

Até meados dos anos 40 construía-se muito para alugar, seja por particulares com recursos, bancos ou seguradoras, que permaneciam com carteiras importantes de aluguel, em um ou vários edifícios inteiramente alugados. Ao mesmo tempo, com o aparecimento dos edifícios, os pequenos capitais que eram aplicados nas construções isoladas passaram a ser usados para comprar apartamentos para alugar. Alguns autores consideram a hipótese de que um dos objetivos da Lei do Inquilinato teria sido frear os investimentos na construção de modo a dirigi-los para o financiamento do parque industrial, intenção essa que se concretizou em outras medidas de controle após a guerra⁸⁰. De qualquer modo, os efeitos da lei de 1942 não foram imediatos, mas se consolidaram sobretudo a partir das sucessivas prorrogações nos anos seguintes, que transmitiram aos investidores o temor de que o aluguel jamais voltasse a ser regido pelo mercado.

Desde o fim da década de 40, a construção residencial verticalizada voltava-se para quem comprava para morar, na forma de incorporações. Seu desenvolvimento só não era maior porque os construtores tinham problema com a escassez de financiamentos para a produção e para a compra, especialmente após as medidas de restrição ao crédito imobiliário a partir dos anos 50. Entre elas se incluíam a suspensão dos financiamentos concedidos pelos IAPs, a restrição ao crédito hipotecário pela manutenção de baixas taxas de juros, a proibição de desconto de duplicatas emitidas pelos incorporadores e, nos anos 50, as medidas que restringiam a utilização das reservas técnicas das companhias de seguro no financiamento imobiliário. Essas medidas para restringir o crédito provocaram empréstimos a prazos cada vez mais curtos e juros mais elevados⁸¹.

A partir dos anos 50, uma parte dos prédios de apartamentos se construía na forma de *condomínio pelo preço de custo*. Nesta forma, o papel do incorporador era escolher o terreno e conseguir os compradores dos apartamentos, que se cotizavam para pagar o terreno, o projeto e a construção. Para esse trabalho, cobrava uma taxa de administração⁸². No entanto, o problema do financiamento só seria resolvido após o Sistema Financeiro da Habitação.

Da parte do poder público os empreendedores da verticalização encontraram muitas facilidades para desenvolver seus negócios, tanto pela legislação de zoneamento⁸³ como pela edilícia. A verticalização se fez tradicionalmente nos bairros onde já existia toda a infraestrutura e continua atuando principalmente neste modelo. Nos bairros tradicionais de classe média e populares, faz-se a partir da demolição e do remembramento de lotes, consumindo os sobradinhos e edificações unifamiliares. Ela se faz também lote a lote. A paisagem vai-se alterando sem controle. Arrasa-se um ou vários terrenos e se constrói gradativamente. Construções pipocam e demolições também. Os bairros estão permanentemente em obras. Nenhum respeito ao ambiente construído, nenhum respeito aos direitos dos vizinhos. A demolição é usada também como reserva especulativa de terrenos construtíveis.

⁸⁰ Ver a respeito Bonduki, 1995.

⁸¹ Ribeiro, 1989, citado por Bonduki, 1995.

⁸² Ver a respeito Souza, 1994

⁸³ A lei de 1934 restringe a verticalização nas áreas centrais e estimula a sua expansão pelos bairros próximos.

Do ponto de vista quantitativo, o número de apartamentos produzidos responde a uma pequena parte das necessidades das famílias de renda média, e é menos expressivo que a construção residencial horizontal formal até o início da década de 60. No entanto, os efeitos dessa forma de aproveitamento do solo são muitos, um deles é transformar os bairros em verticalizáveis, estimulando a especulação sobre terrenos, imóveis e aluguéis. A demolição e a valorização provocada pelo processo ou pela expectativa de verticalização determinam a expulsão das famílias locatárias mais pobres para a periferia (*gentrification*). Por outro lado, a oferta de apartamentos também não respondia totalmente às necessidades dos setores de renda média. Muitas famílias de renda média também saem para bairros menos caros, por falta de recursos para o aluguel ou de crédito para a compra.

Confronto e proximidade entre a expansão horizontal e a verticalização

A verticalização se desenvolveu empregando capitais importantes, enquanto os loteadores produziam a cidade expandida, investindo quase nada. Se os loteamentos populares eram abertos sem infra-estrutura, exigindo extensão de redes, no centro o adensamento vertical usa a infra-estrutura existente e a sobrecarrega, principalmente o viário. Em ambos os casos, os investimentos deveriam ser feitos com recursos públicos, propiciando lucros extraordinários aos empreendedores. Mas é nas áreas nobres que o investimento se concentra, tanto para corrigir os efeitos do adensamento como para viabilizar a multiplicação do espaço para empreendimentos imobiliários.

Ao sair das áreas mais centrais para fugir do aluguel e alcançar a casa própria, as camadas mais pobres abriram espaço para investimentos imobiliários mais rentáveis. Ao se instalarem na periferia, viabilizaram o negócio altamente lucrativo dos loteamentos populares. O início da ocupação de zonas rurais e os equipamentos que acabam por chegar permitem a valorização de lotes remanescentes e de glebas vazias. As regiões da cidade loteadas irregularmente, quando regularizadas e melhoradas são as novas frentes de expansão para o capital imobiliário. Primeiro, as casas precárias dos primeiros moradores são substituídas por outras melhores, geralmente com a troca dos moradores por outros com mais recursos. Depois, os lotes livres ou demolidos seriam agrupados para receber os prédios de apartamentos. Parte da área que se expandiu entre os anos 40 e 60 já foi integrada pelo setor imobiliário formal, após sua regularização e melhorias.

A modernização da cidade expressa na rede viária complexa e nos grandes edifícios, convive com a produção espaços de habitação completamente desurbanizados e construídos precariamente pelos próprios moradores. A oferta desordenada de lotes e a autoconstrução em nada desvaloriza a produção do mercado formal, porque os consumidores não são os mesmos e porque os espaços são perfeitamente demarcados.

TABELA I.1
MSP. DISTRIBUIÇÃO DOS DOMICÍLIOS SEGUNDO A CONDIÇÃO DE OCUPAÇÃO (1920-1970)

DOMICÍLIOS	1920		1940		1950		1970	
	número	%	número	%	número	%	número	%
ocupados por locatários	46.976	78,6	187.555	67,7	264.174	59,3	486.472	38,2
ocupados por proprietários	11.404	19,1	69.097	25,0	167.953	37,7	683.930	53,8
ocupados em outras condições	1.404	2,3	20.302	7,3	23.920	5,2	101.877	8,0
	59.784	100,0	276.954	100,0	456.047	100,0	1.272.279	100,0

fonte: Bonduki, 1982.

Os loteamentos populares e, de alguma forma, os empreendimentos verticais para classe média são responsáveis pelo aumento da proporção de casa própria entre os domicílios paulistanos, acentuada a partir dos anos 40. De qualquer maneira, continuou a produzir-se para aluguel e uma grande quantidade de pessoas continuou ocupando moradias de aluguel em todas as regiões da cidade, pois em números absolutos o crescimento de domicílios alugados permaneceu ainda muito grande.

CAPÍTULO II

POLÍTICA HABITACIONAL E POLÍTICA FUNDIÁRIA NO TEMPO DO BNH

CAPÍTULO II

POLÍTICA HABITACIONAL E POLÍTICA FUNDIÁRIA NO TEMPO DO BNH

1. Financiamento e provisão pública de habitação

- 1.1 O papel do Estado até 1964
- 1.2 A política do BNH

2. A problemática da terra na política habitacional

- 2.1 - Os limites institucionais
- 2.2 - A preocupação com a cidade e com os terrenos na política do BNH
- 2.3 - A obtenção de terrenos nos programas de interesse social
- 2.4 - Os financiamentos do SBPE e os lucros fundiários

3. A gestão municipal do uso do solo e os aspectos fundiários da produção habitacional

- 3.1 - Expansão periférica, vazios e renovação urbana
- 3.2 - Os benefícios à incorporação imobiliária

4. Efeitos da política federal e da gestão do município sobre o preço da terra

1. FINANCIAMENTO E PROVISÃO PÚBLICA DE HABITAÇÃO

1.1. O papel do Estado até 1964

Até o fim da década de 30 o Estado brasileiro não demonstrava uma preocupação com a questão habitacional e nem se considerava responsável pela sua provisão¹. Findo o período das datas e aforamentos - no fim do século passado - dá-se por suposto que a moradia seria garantida pelo mercado ou pelo empregador, seja por provimento direto ou seja pelo pagamento de um salário suficiente para cobrir um aluguel. A política de estímulo ao processo de imigração foi acompanhada, em alguns casos, de concessões de terras para a criação de colônias agrícolas; mas o interesse pela entrada da força de trabalho estrangeira para a indústria não supôs a responsabilidade do Estado quanto à moradia dos imigrantes. O governo oferecia hospedagem por oito dias na Hospedaria dos Imigrantes da Capital, com capacidade para 2 mil pessoas, situada no Brás² e os colonos muitas vezes pagavam aluguel nas fazendas do café³.

Desde o fim do século, as condições de salário eram incompatíveis com o custo da habitação, tornando a qualidade da moradia dos operários incompatível com a salubridade urbana. A lei e as práticas saneadoras não impediam, de fato, a proliferação de cortiços insalubres; impediam apenas sua permanência em áreas de valorização e transferiam os moradores e os problemas para áreas piores. Por outro lado, a posição do Estado não era apenas neutra, como tinha responsabilidade direta pelo agravamento das condições habitacionais nesse período. Seja por conta da política sanitária ou de modernização, foram derrubados milhares de domicílios em cortiços e moradias de aluguel. O governo - na grande maioria dos casos - não desenvolveu iniciativas para substituí-las ou para recriar condições de moradia para os desalojados, deixando também isso por conta do mercado.

O governo foi chamado a intervir na crise da habitação porque não conseguia ou não tinha interesse em controlar nem as condições de trabalho nem a valorização imobiliária, ambas aliás ligadas às condições específicas de acumulação da economia brasileira. Bonduki (1982) lembra que os anarquistas não reivindicavam soluções do Estado - que aliás propunham destruir - mas desenvolviam ações de pressão contra os proprietários, incluindo a suspensão organizada de pagamento de aluguéis. Após as greves de 1917, 1918 e 1919, no Rio de Janeiro e em São Paulo, surgiram várias iniciativas para aliviar os conflitos trabalhistas, onde os protestos contra as condições de habitação estavam sempre presentes. Em 1918, foi criado o Departamento Nacional do Trabalho; em 1919, a lei sobre acidentes de trabalho; em 1923, o Conselho Nacional do Trabalho e a garantia de estabilidade de emprego para ferroviários, depois estendido a outras categorias. Em 1921, a partir das pressões populares no Rio, foi promulgada a primeira lei (decreto) sobre aluguéis, que seria revogada em 1928, por pressão

¹ Ver a respeito Marta Farah. *Tecnologia, processo de trabalho e construção habitacional*, 1992; e Nabil Bonduki. *Origens da Habitação Social no Brasil: o caso de São Paulo*. 1995

² Maria do Carmo Bicudo Barbosa, *Tudo como dantes no quartel de Abrantes*, 1987, p.35.

³ Paulo César Xavier Pereira. *Espaço, Técnica e Construção*. 1988.

dos proprietários. Também em 1923, foi promulgada a Lei Elói Chaves, que criava as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP). Estes organismos permaneceriam sob administração de empregados e empregadores até 1930, quando o Estado passou a contribuir (teoricamente) e a controlar (efetivamente), ficando as CAPs, a partir daí chamadas Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), subordinadas ao Ministério do Trabalho⁴. A contribuição de trabalhadores e empregadores era compulsória, sendo os recursos destinados à aposentadoria, pensões, assistência médica e habitação.

Após a revolução de 30, os interesses do capital industrial se fortaleceram e o quadro urbano encontrado já era preocupante. Governo e industriais tinham interesse em reduzir custo da moradia, de modo que ele não pressionasse os salários. O salário mínimo foi definido pelo Estado em 1940, com valor de Cr\$220 e se supunha que ele deveria poder pagar uma habitação. O congelamento dos aluguéis, decretado em 1942, embora sujeito a burlas e não conseguindo impedir os despejos abusivos, foi uma medida que aliviou a situação para uma boa parte dos trabalhadores que dele dependiam.

Bonduki chama a atenção para duas alterações essenciais a partir do Estado Novo⁵: o reconhecimento da responsabilidade do Estado na provisão e na regulamentação da habitação e o discurso da *casa própria* que passa a predominar nesse período na sociedade. A casa própria passou a ser entendida como elemento civilizador e estabilizador. No ideário getulista ela era identificada com a família e com os valores “cristãos”. No entanto, esse discurso não se concretizou em iniciativas generalizadas de atendimento pelo Estado, mas simplesmente em normas para aplicação dos recursos dos Institutos de Previdência na provisão e no financiamento habitacional. Posteriormente, o governo pretendeu unificar os recursos geridos pelas carteiras prediais dos IAPs num só instituto, de modo a organizar a promoção destinada ao conjunto da população.

Os diversos Institutos de Previdência construíam para seus associados e investiam boa parte dos seus recursos em aplicações imobiliárias⁶. Deste modo, investiram em terrenos, tornando-se os maiores detentores individuais de terra no país, e financiaram a incorporação de edifícios, principalmente no Rio de Janeiro. Até 1936, sua maior aplicação era em títulos da dívida pública. A partir do Decreto 1749 de 1937, a proporção de recursos aplicáveis no imobiliário sobe para 50%, reduzem-se as taxas de juros dos empréstimos de 8% para 6%, e amplia-se o prazo de pagamento de 10 para 25 anos. O investimento imobiliário se fazia segundo três planos: “plano A” (arrendamento ou venda em conjuntos adquiridos ou construídos); “Plano B” (financiamento para construção ou aquisição por iniciativa de associados; e “Plano C (empréstimos hipotecários a pessoas físicas ou jurídicas, e outras

⁴ Em 1930 já existiam 47 caixas, com cerca de 140 mil segurados (ferroviários, empresas de navegação, portuários (Bonduki, 1995)

⁵ Entende-se como Estado Novo o período que vai de 1937 até o fim do governo Vargas, em 1945.

⁶ Informações desse parágrafo baseadas em Bonduki, 1995.

operações, para remunerar reservas). A produção total dos IAPs, nos planos A e B, em 8 anos, foi de 124.025 unidades, concentradas principalmente no Rio de Janeiro⁷.

A atuação dos IAPs é criticada como corporativista, pelo atendimento exclusivo à categoria filiada e pelo critério de rentabilidade nos investimentos. Existem também evidências de favorecimento de altos funcionários do governo e de clientelismo na seleção dos beneficiários. Mas o Estado, ao pretender basear a política habitacional nos recursos dos IAPs estava liberando o capital de uma contribuição específica nesta questão e tentando fazer “justiça social” com recursos recolhidos principalmente dos trabalhadores⁸.

As propostas elaboradas na última fase do governo Vargas foram consolidadas no projeto de criação da Fundação da Casa Popular (FCP), aprovado - com grandes emendas - no início do governo Dutra (1946-1950). Ao que parece, a aprovação se deveu ao pavor provocado nas elites pela posição majoritária do Partido Comunista nas eleições para a Câmara. Para enfrentar a situação, o PC foi posto na ilegalidade e foram tomadas medidas de cunho social para conquistar a simpatia popular. Aliás, os contratos de casas previam o controle do comportamento social e individual e a punição - com perda da casa - para compradores que tivessem atitudes nocivas, provocassem agitação, ou se negassem a receber funcionários do serviço de Assistência Social⁹.

O funcionamento da FCP previa recursos orçamentários e a cobrança de um imposto de 1% sobre o valor de transações imobiliárias, a cargo dos governos estaduais. Os recursos da FCP foram escassos, primeiro porque os estados não tinham interesse em cobrar o imposto para uma política definida pela União¹⁰ e, segundo, porque as dotações do orçamento foram diminuindo. Além disso, as formas de reembolso não permitiam a correção das prestações pela inflação. A tentativa de criação de um Banco Hipotecário, no segundo governo Vargas (1951-1954) também falhou, assim como outras propostas, incluindo fontes de financiamento baseadas em contribuição dos empresários, letras hipotecárias e um bônus da habitação, compulsório; e a proposta de um sistema de correção de acordo com um índice apurado anualmente pelo Conselho Nacional de Economia (embrião da *correção monetária*). O total de unidades produzidas pela Fundação da Casa Popular, em 18 anos, foi de 18.132 unidades¹¹.

Tanto no Estado Novo como no período populista, o Estado preocupou-se com as condições de reprodução da força de trabalho, regulamentando o mercado privado para reduzir a incidência do aluguel nos salários, mas sem desenvolver uma política de provisão de unidades alugadas, indispensável para o equilíbrio da oferta e dos valores locativos. Por outro lado,

⁷ Esse número corresponde ao alojamento de cerca de 5,2% da população urbana de 1945 (com média de 6 pessoas por casa). (Suzana Taschner. *Política habitacional no Brasil: retrospectiva e perspectivas*. 1997).

⁸ Contribuições tripartites, onde o Estado era grande devedor. Por outro lado, recursos dos IAPs foram aplicados, “praticamente sem nenhum retorno” a diversos projetos governamentais, incluindo, Volta Redonda, a CHESF, e Brasília. (Marta Farah. *Estado e habitação no Brasil: o caso dos Institutos de previdência*. 1985).

⁹ Sergio de Azevedo e Luiz Aureliano Gama de Andrade. *Habitação e Poder: da fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. 1982, p.31 e 20.

¹⁰ Ademar de Barros, governador de São Paulo, queria fazer sua própria política habitacional e criou a CECAP, em 1949.

¹¹ Bonduki, 1995.

pouco contribuiu para a provisão da casa própria, defendida e prometida no discurso. A casa própria continuou a ser conseguida pela autoconstrução em loteamentos periféricos ou em terrenos invadidos¹² e o aluguel continuou como o grande problema para os assalariados. No governo João Goulart, a proposta de *reforma urbana*, onde já se demonstrava clareza sobre a necessidade de impor limites à propriedade privada para resolver o problema da habitação popular, era uma bandeira de luta restrita a entidades profissionais ou sindicalistas e estudantes mais politizados.

Os problemas de recursos sentidos pela FCP seriam resolvidos no período seguinte, especialmente a possibilidade de usar os recursos da previdência e outros criados a partir da alteração autoritária de direitos trabalhistas. Mas não o dos baixos salários e nem o de uma política de subsídios para adequar os salários ao custo da habitação.

1. 2. A política do BNH

A implantação do modelo político autoritário, a partir do golpe militar de 1964, foi acompanhada de um discurso de prioridade para a intervenção do Estado na provisão da casa própria. A importância dada a essa intervenção é demonstrada pelo volume de recursos canalizados para o BNH - Banco Nacional da Habitação¹³, que se torna, 3 anos após sua criação, o segundo banco brasileiro em magnitude de recursos disponíveis. Ao discutir porque a habitação teria sido escolhida como prioridade, entre tantos problemas sociais tão ou mais graves, Gabriel Bolaffi a identifica como *um “falso problema” (...)* “*que não se pretende, não se espera e nem seria possível resolver*” e que foi formulado para “*legitimar o poder e para justificar medidas destinadas a satisfazer outros propósitos*”¹⁴. De fato, a sobrevivência política do governo dependia de sua capacidade de reduzir as pressões inflacionárias sem provocar uma depressão econômica; e dependia de projetos que respondessem a anseios populares, como forma de compensar a contenção salarial e a repressão política. Mas esses projetos não poderiam depender de despesas governamentais, que teriam efeitos inflacionários. O sistema organizado em torno do BNH conseguiu canalizar para a construção civil recursos gerados no próprio setor privado - o recolhimento de 8% sobre as folhas de salários¹⁵. Além disso, esse recolhimento não representou um ônus para os empresários, pois veio em substituição ao sistema anterior de garantia do emprego¹⁶.

¹² No Rio de Janeiro, que era a Capital Federal até 1960, e em muitas outras cidades, as favelas já eram a grande alternativa habitacional de assalariados menos qualificados. Percentagem de favelados no Rio cresceu de 7,1% em 1950, para 10,4% em 1960, e continuou a crescer, pois chegou a 1970 com 17,8% da população (Bohadana, 1983, citando relatório FEEMA).

¹³ A Lei 4380, de 21/8/64, instituiu a política nacional de habitação e cria o BNH, o SERFHAU e a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social.

¹⁴ Gabriel Bolaffi. *Habitação e urbanismo: o problema e o falso-problema*. 1982.

¹⁵ Os recursos iniciais previstos eram um milhão de cruzeiros e mais o recolhimento de 1% das folhas salariais vinculadas à CLT. A criação do FGTS e sua vinculação ao BNH é de 1966 (lei 5107/66).

¹⁶ O sistema anterior - vigente desde os anos 30 - previa garantia de emprego após 10 anos (estabilidade); as demissões só podiam ser por justa causa e implicavam em indenizações; isso dificultava a rotatividade.

Vários autores afirmam que a mudança das condições políticas (cerceamento de greves, de manifestação de opinião, etc.) e econômicas (relativa contenção da inflação) que se acentuam em 1968, permitem que o problema habitacional das classes populares vá sendo esquecido pelo governo. Por outro lado, o papel da construção da habitação popular como dinamizador da economia também não é mais considerado prioritário. Também não se criam condições para uma produção em massa e de menor custo, como nos países europeus, com base em modernização da indústria e em políticas fundiárias. O desenvolvimento dos programas populares do BNH vai mostrar que a redução do custo só foi buscada pela redução do padrão construtivo e pela localização periférica; e que a maior parte das economias assim conseguidas resultaram em enormes gastos posteriores de manutenção e recuperação¹⁷.

Recursos e programas

O BNH não era apenas um banco, mas uma agência estatal com muito poder para definição e coordenação da política habitacional do regime instalado em 1964. O BNH era o órgão central do SFH - Sistema Financeiro da Habitação (definido no artigo 8º da lei 4380/94), constituído também pelo SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

O sistema de crédito habitacional foi organizado segundo dois subsetores. O *mercado popular*, operado por agências promotoras estatais (COHABs e assemelhadas), funcionava com recursos do FGTS - Fundo de Garantia por tempo de Serviço, contratando empresas privada para a construção. O *mercado de renda média e alta* contou com os recursos do SBPE, operados por agentes privados em todos os seus aspectos (financiamento, produção e distribuição), sendo que a regulamentação estatal definia os percentuais de aplicação para diferentes tipos de habitação. Nos 2 modelos, o Estado definia as condições de investimento e de operação dos agentes¹⁸, de modo centralizado; e os dois sistemas operavam na lógica da necessidade de retorno dos investimentos. A correção monetária foi criada ao mesmo tempo que o BNH. A mesma lei criou a UPC - Unidade Padrão de Capital - uma unidade que passou a corrigir todos os valores de empréstimos e saldos devedores¹⁹.

Como observa Arretche, (...) "*o BNH interferia diretamente (nas operações dos agentes financeiros), regulamentando os programas de investimentos, a diversificação das aplicações, as taxas de juros que regeriam as operações financeiras, os limites de empréstimos, os prazos e condições de pagamento, os encaixes obrigatórios junto ao Banco Central, etc.*" Desse modo, havia uma indução de montantes e padrões a serem produzidos pelos promotores privados. Por outro lado, "*não se estabeleceram mecanismos de controle dos preços das mercadorias e seus componentes, menos ainda sobre a qualidade das*

¹⁷ Sobre as relações da política do BNH e a produção industrial da habitação ver Nilton Vargas, *Organização do trabalho e capital - um estudo da construção habitacional*, 1983; Ermínia Maricato, *Indústria da construção e política habitacional* 1984; e Celso Lamparelli, *A habitação e a industrialização das construções*, 1982.

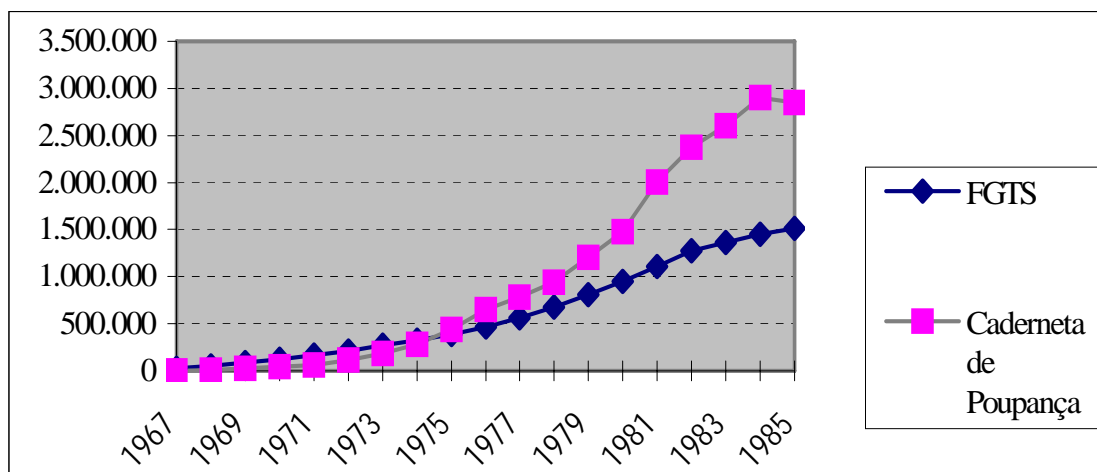
¹⁸ Segundo a Resolução de Conselho do BNH - RC 36/74: *agentes financeiros do SFH* - entidades que aplicam recursos próprios ou de terceiros, na produção ou comercialização de habitações; *agentes promotores do SFH* - entidades que promovem e acompanham o desenvolvimento dos programas habitacionais do SFH.

¹⁹ Pelos artigos 5º e 52 da lei 4380/64, a UPC deveria ser corrigida pelo índice de variação do custo de vida, ao mesmo tempo que o reajuste do salário mínimo nacional.

unidades residenciais produzidas." Além dos efeitos sobre o baixo desempenho da indústria da construção no Brasil - que não era estimulada a aumentar sua produtividade - a falta de controle permitiu que tanto o preço final das unidades, como o preço do solo e dos componentes fosse determinado pelo mercado, o qual está sujeito a práticas especulativas²⁰.

Os recursos do FGTS representavam a maior parte dos recursos do SFH até 1975, quando foram suplantados pelos depósitos nas Cadernetas de Poupança. Estes, em 1985, correspondiam a cerca de 65% do total, enquanto o FGTS correspondia a cerca de 34,6%. Vários autores analisam como os recursos do FGTS²¹ foram mal geridos e aplicados para beneficiar o consumo de faixas de renda mais altas ou atividades lucrativas para o setor da construção civil. Sua remuneração devia ser pequena para possibilitar o financiamento habitacional para baixa renda, mas o tipo de gerenciamento montado pelo BNH fez com que uma grande parte deste recurso ficasse com intermediários de todo o tipo. Além disso, a arrecadação do FGTS era feita por bancos, privados ou estatais, que permaneciam por longo tempo, ganhando nesse prazo muitas vezes mais que a correção paga aos trabalhadores.

GRÁFICO II. 1
BNH. EVOLUÇÃO DAS ARRECADAÇÕES DO FGTS E DA CADERNETA DE POUPANÇA



fonte: dados citados em Arretche, 1990.

O princípio da auto-sustentação financeira da política habitacional correspondia ao mesmo padrão definido pelo Estado pós-64 para outras políticas sociais (incluindo previdência e saúde), as quais deveriam contar com reduzidos aportes do Tesouro e operar com recursos provenientes de contribuições compulsórias. Embora a política habitacional não previsse subsídios, eles existiram, na forma de bonificação de juros, de reduções no índice de reajustes da prestações e de cálculo dos saldos devedores. Esses subsídios beneficiaram sobretudo aos maiores devedores, pois eram diretamente proporcionais ao montante dos empréstimos²².

²⁰ Marta Arretche. *Estado e Mercado na política habitacional: três modelos de política*. 1990

²¹ Segundo o RAIS de 1976, cerca de 50% dos recursos do FGTS tinham origem em salários inferiores a 5 sm.

²² Arretche, 1990.

Vários autores propuseram periodizações para entender a política do BNH²³, durante seus 22 anos de existência. Sintetizando:

- o período 64/67- de implantação e estruturação - é marcado pela escassez de recursos;
- o período 1967/1971 - após a entrada dos recursos do FGTS, das letras e da poupança, se caracteriza pela ampliação de funções e priorização dos financiamentos voltados para as faixas de renda mais altas; pelo apoio à indústria da construção, incluindo a criação do programa FIMACO; pela criação dos programas para infra-estrutura urbana FINASA (1968) e PLANASA (1970); e pela criação do Plano de Equivalência Salarial -PES;
- o período 1971/1979 - é caracterizado pela transformação do BNH em "banco de segunda linha", funcionando através de uma rede complexa de agentes, a quem cabia repassar os créditos e responsabilizar-se pelas operações; intensificação dos investimentos em desenvolvimento urbano, através da criação do Projeto CURA (1973); implantação do PLANASA; criação do PLANHAP - Plano Nacional de Habitação Popular (1973), destinado às famílias de menos de 3 salários mínimos, com valor de financiamento inicialmente fixado em 320 UPC; criação do PROFILURB (1975);
- o período 1979/1986 - permite constatar os reflexos da abertura política e da crise econômica - criação do PROMORAR (1979) e de outras linhas que incorporam práticas tradicionais da população de baixa renda, como o mutirão e as construções não acabadas²⁴; não se procede a uma revisão global, mas adicionam-se novos programas, que esbarram nos mesmos problemas de custos de componentes e da terra, e resultam em soluções precárias e desintegradas do tecido urbano.

Os sistemas de crédito baseados no FGTS e poupança entram em crise com a recessão econômica e seus efeitos no mercado de trabalho, desde o início da década de 80. O próprio BNH e a gestão da política habitacional passam a sofrer forte questionamento. Em 1985, organizou-se uma discussão nacional, envolvendo diversos setores da sociedade. Foram questionados a natureza dos recursos utilizados, a falta de subsídios e a falta de integração com o desenvolvimento urbano; e foram feitas recomendações concretas envolvendo recursos, aplicações, desenvolvimento urbano, e organização e funcionamento do MDU - Ministério de Desenvolvimento Urbano, CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e BNH. No entanto, o governo decidiu pelo fechamento do banco, em 1986, passando a gestão dos créditos e dos problemas à Caixa Econômica Federal (CEF).

²³ Ver especialmente Licia Valladares, org. *Repensando a Habitação no Brasil*, 1983; e Céline Sachs, *São Paulo: Politiques publiques et habitat populaire*, 1990.

²⁴ Ver a respeito Céline Sachs, *São Paulo: politiques publiques et habitat populaire*, 1990.

Unidades produzidas e valores de financiamentos

Segundo Melo (1988), 25,8% de todas as construções habitacionais entre 1964 e 1986 foram financiadas pelo SFH. Essa proporção foi muito maior nas faixas de maior renda, que receberam a maior parte dos recursos. Até o primeiro semestre de 1985, o número de financiamentos para o *mercado popular* (renda até 5 s.m.) correspondia a cerca de 57,3% dos financiamentos do BNH e a cerca de 33,4% do total do SFH. No entanto, como esses financiamentos tinham valor unitário muito menor, eles na verdade corresponderam a cerca de 34,8% dos recursos emprestados pelo BNH e de 12,9% dos recursos totais emprestados pelo SFH²⁵.

Os recursos dos trabalhadores, além de sub-remunerados, não foram usados para atendê-los com habitação nas suas regiões de trabalho e moradia, mas sim para resolver problemas gerados pela má distribuição de renda em outras regiões. No triênio 81/83, a região sudeste, apesar de arrecadar 68,6% do FGTS, recebeu apenas 48,4% deste recurso²⁶. Entre 1964 e 1985, a COHAB/SP obteve 6,2% do total de financiamentos para COHABs, enquanto que a RMSP concentrava 13,35% das famílias urbanas com renda menor que 5 salários mínimos²⁷. Como se pode verificar na tabela II.1, apesar de concentrar 50,3% das famílias com renda até 5 s.m., a região sudeste recebeu apenas 38,5% dos financiamentos para esta faixa de renda. Já as aplicações do SBPE se concentraram nas áreas onde o investimento é mais rentável: 62,7% dos financiamentos do SBPE até junho/84 foram na região sudeste.

TABELA II. 1
FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS DO SFH ATÉ 1984, SEGUNDO TIPOS E REGIÕES (contratos assinados)

TIPOS DE FINANCIAMENTO	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil	Participação no BNH ⁽¹⁾
PROMORAR	27.035	52.706	81.182	26.329	7.862	195.114	
COHAB +PROFILURB	39.456	366.991	443.460	183.110	119.944	1.152.961	
FICAM	4.528	27.737	25.867	12.891	11.014	82.037	
Subtotal "mercado popular"	71.019	447.434	550.509	222.330	138.820	1.430.112	58,39%
Participação regional no "mercado popular"	4,97%	31,29%	38,49%	15,55%	9,71%	100,00%	
População c/ renda até 5 s.m. ⁽²⁾	3,52%	24,12%	50,34%	15,73%	6,29%	100,00%	
Cooperativas	12.064	82.822	274.749	70.222	33.644	473.501	19,33%
RECON + PRODEPO	12.742	44.566	153.549	49.374	17.067	277.298	11,32%
Outros programas ⁽³⁾	15.455	62.937	137.048	33.098	19.988	268.526	10,96%
Subtotal BNH	111.280	637.759	1.115.855	375.024	209.519	2.449.437	100,00%
Participação regional no BNH	4,54%	26,04%	45,56%	15,31%	8,55%	100,00%	
SBPE	32.652	177.639	1.074.978	347.978	81.660	1.714.907	
TOTAL SFH	143.932	815.398	2.190.833	723.002	291.179	4.164.344	

dados: BNH/DPLAC, 1984

(1) Refere-se aos recursos do FGTS

(2) PNAD 1985

(3) Institutos, PROHASP, PROSINDI, Hipotecas e Empresas

²⁵ Segundo Sachs, 1990, p.133. Os valores diferem ligeiramente dos constantes da tabela II.1, que utiliza informações referentes ao final de 1984.

²⁶ BNH/DPLAC, 1984

²⁷ Sachs, 1990.

Os recursos do FGTS deviam financiar os programas da "área de interesse social", que incluía as COHABs (programas convencionais, PROMORAR, João de Barro e FICAM) e as cooperativas (orientadas pelos INOCOOPs) como agentes promotores. Até junho de 1985, as COHABs representavam 64,3% do número de financiamentos e 43,3% dos recursos da "área de interesse social". Os programas da COHAB, inicialmente previstos para atender as faixas até 3 s.m., terminaram por destinar-se a famílias com renda entre 3 e 5 salários mínimos. O teto passou de 200 UPC a 500 e depois a 800 UPC, para as regiões sul e sudeste, e a 650 UPC para o resto do país. Do mesmo modo, as cooperativas, previstas para atender famílias entre 3 e 5 s.m., passou a atender entre 6 e 12 s.m., e mesmo superiores. Seu limite de financiamento passou de 500 a 2.250 UPC. De fato, como não se controlava a renda máxima, o interesse dos organismos promotores era que os mutuários pudessem pagar, por isso preferiam os estratos superiores²⁸.

O SBPE - que de início se dirigia às faixas entre 5 e 10 s.m. - passou a atender a faixas de renda superiores a 12 s.m., mas isso não quer dizer que seus critérios fossem de financiar na base desta faixa, onde se concentrava a necessidade, mas sim onde a demanda coincidia com a maior lucratividade possível. No SBPE, os limites de financiamento passaram de 900 a 5000 UPC em 20 anos, acompanhando a sofisticação dos produtos e como causa/efeito da valorização dos terrenos. Mas as unidades financiadas custavam muito mais do que esses valores, que eram apenas uma parte. Por outro lado, não havia limite de renda para receber os empréstimos. Cerca de 41% do total das unidades financiadas até 1984 corresponderam ao SBPE.

Com o BNH, a indústria da construção abandonou o formato contratista, de pequena escala, para operar em massa; a indústria de materiais, pode se capitalizar com as diversas linhas de financiamento²⁹. No início da década de 60 a construção habitacional estava praticamente paralisada. Em 1968, foram construídas quase 140 mil unidades; e a média até 1984 foi de quase 250 mil unidades anuais, incluindo as COHABs, as cooperativas, o SBPE e outros programas. Em 1960, a indústria da construção empregava 3,4% da população ativa; em 1980, este índice passou a 7,2%. Entre 1964 e 1985, o BNH teria sido responsável pela criação de 2,08 milhões de empregos diretos e 1,33 milhões de empregos indiretos³⁰.

Os programas de infra-estrutura e desenvolvimento urbano

O primeiro programa do BNH na área de saneamento foi o FINANSA, abrangendo 5 subprogramas destinados a financiar o controle da poluição hídrica, os sistemas de drenagem, o abastecimento de água e as redes de esgoto. Em 1970, criou-se o PLANASA - Plano Nacional de Saneamento. Os efeitos desse programa nos sistemas de saneamento foram muito

²⁸ Sachs, 1990.

²⁹ Melo, 1988

³⁰ Citado por Sachs, 1990.

importantes. Na RMSP, onde apenas 61,6% dos domicílios estavam servidos por rede de água em 1972, esta proporção cresceu para 95,5% em 1985³¹.

Em 1973 (resoluções RC 7/73 e RD 38/73), foi criado o projeto CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada). Este programa propunha racionalizar o uso do espaço urbano, melhorar as condições de serviços de infra-estrutura das cidades e diminuir as distorções causadas pela especulação imobiliária. O financiamento - com recursos do FGTS - se destinava a prefeituras para formulação e execução de programas plurianuais e projetos específicos para obras, instalações e equipamentos urbanos complementares não cobertos por outras linhas de crédito do BNH (energia elétrica, iluminação pública, drenagem, sistema viário, transportes) em áreas previamente delimitadas. Os juros eram inversamente proporcionais à arrecadação *per capita* dos municípios. O município beneficiado deveria implementar uma política tributária que lhe permitisse melhorar a arrecadação e atender aos objetivos de eliminar a capacidade ociosa de investimentos urbanos, gerando adensamento, mas buscando reduzir os efeitos da especulação imobiliária. Dava-se preferência aos municípios que houvessem aderido ao PLANHAP e ao PLANASA, e enfatizava-se a possibilidade de gerar oferta de terrenos a preços compatíveis com o PLANHAP (mercado popular, renda de 1 a 3 s.m.). A criação de empresas públicas, como a EMURB, em São Paulo, está ligada às obras e à gestão fundiária exigida pelos projetos CURA. Os resultados deste programa geralmente não correspondem aos objetivos enunciados, especialmente no que se refere ao controle da especulação imobiliária nos grandes centros urbanos.

A participação dos financiamentos para desenvolvimento urbano nos recursos do BNH cresceu muito a partir do início da década de 70, tendo passado de 9,7% em 1972 a 25,2% em 1974 e 34% em 1976, quando passa a cair lentamente. Desde 1964 até o primeiro trimestre de 1983, os recursos do BNH foram assim aplicados: 49,2% em habitação; 17,3% em operações complementares na área de habitação; 27,8% em desenvolvimento urbano (sendo 19,3% saneamento); 5,7% em operações de apoio técnico³².

A criação de tantos programas na área de desenvolvimento urbano é explicada por alguns autores como uma forma do BNH fazer girar o seu dinheiro³³, sendo que os juros obtidos nos financiamentos de infra-estrutura eram superiores aos dos financiamentos habitacionais. O grande investimento federal em infra-estrutura é explicado também pelo centralismo fiscal, que reduziu a capacidade de investir dos estados e municípios. Os municípios teriam sido forçados a aderir ao PLANASA, isto é, entregar seus serviços de água e esgotos às concessionárias estaduais, para receberem recursos do projeto CURA. Com esta decisão, mudou a filosofia do serviço de saneamento e seu custo, com a entrada de grandes empresas³⁴.

³¹ fonte: FIBGE. PNAD, Regiões Metropolitanas, 1985.

³² BNH, citado por Arretche, 1990.

³³ Azevedo e Andrade, 1982.

³⁴ Ver a respeito Azevedo e Andrade, 1982; e Ermínia Maricato, *Política Habitacional no Regime Militar*, 1987.

Como explica Ricardo Toledo e Silva, os investimentos estatais em infra-estrutura cumprem uma função macroeconômica independente da finalidade dos sistemas implantados e da rentabilidade de cada um deles³⁵. No caso das grandes cidades brasileiras, os programas de infra-estrutura e desenvolvimento urbano tiveram o papel de expandir o espaço de atuação do capital imobiliário. Nem sempre permitiram que a população de baixa renda localizada nas áreas dos investimentos fosse beneficiada, pois esses investimentos geraram uma valorização apropriada por proprietários privados. Essa mesma valorização, no caso de São Paulo, impediu também que terrenos desapropriados pelo projeto CURA fossem utilizados para programas da COHAB para baixa renda.

³⁵ Ricardo Toledo e Silva, *Habitação, Infra-estrutura e regulação pública: limites da privatização*, 1991. Este autor lembra também que o BNH teve papel importante na estruturação e regulação do Sistema Financeiro de Saneamento - SFS, mas a maior parte dos recursos para infra-estrutura veio de fontes para-fiscais ou de empréstimos externos (p.98)

2. A PROBLEMÁTICA DA TERRA NA POLÍTICA HABITACIONAL

2.1 - *Os limites institucionais*

Quando a terra no Brasil era propriedade pública - como vimos na primeira parte - cabia ao Estado urbanizar e parcelar de modo a garantir suporte físico para o exercício das atividades econômicas, culturais e de habitação³⁶. Com o desenvolvimento das cidades, aparecem as regras para construção nos lotes individuais e para utilização dos espaços públicos para o convívio e por diferentes atividades privadas. Depois que a terra passa a ser privada, a atividade urbanizadora pode ser exercida pelos proprietários, que passam a ser os provedores de terrenos para todo o tipo de usos. Por outro lado, essa atividade privada cria um sistema viário, que não apenas garante o acesso a esses novos terrenos, mas deve continuar a garantir os serviços de responsabilidade do poder público, como a limpeza, a iluminação, o correio, os bombeiros. Desse modo, uma parte das áreas privadas volta ao domínio público, trazendo a necessidade de normas quanto às suas características físicas e à sua articulação com as vias existentes.

Com a complexificação da sociedade urbana - além da necessidade de sofisticar as regras para o aproveitamento de cada terreno - torna-se mais importante a adequação dos espaços públicos, de modo a garantir a eficiência da cidade, seja quanto à qualidade de vida das camadas mais ricas, ao exercício das atividades comerciais ou industriais, ou à valorização imobiliária. Como toda a terra foi privatizada, o poder público passou a depender dos proprietários particulares para resolver todos os problemas de interesse coletivo, desde a retificação dos rios até a construção das escolas. Para obter essas terras ele teria duas maneiras, ou estabelecendo obrigações de doação para finalidades de interesse coletivo, ou desapropriando terras que já estavam no mercado.

Desde as obras de embelezamento e das grandes renovações nos centros no início do século, o poder público tem constantemente recorrido às desapropriações. Essas desapropriações significavam muitas vezes altas indenizações aos proprietários de terrenos atingidos, os quais, por sua vez, tinham suas propriedades remanescentes muito valorizadas após as obras. As desapropriações cresceram posteriormente pela necessidade de áreas para equipamentos coletivos de educação, de saúde, de abastecimento, para obras viárias. Em todos os casos - sejam terrenos utilizados ou ociosos - a administração pública é obrigada a pagar o valor de mercado, que se forma sobretudo por fatores independentes de qualquer esforço dos proprietários, sendo resultado de fatores macroeconômicos e do trabalho social, além de investimentos públicos e de prerrogativas dadas pela legislação urbanística.

A legislação e a jurisprudência das desapropriações decorre da supremacia do direito à propriedade sobre a função social que essa propriedade deve cumprir. Os proprietários se

³⁶ Essa prerrogativa ocorre ainda em Brasília, onde as terras pertencem à TERRACAP após as desapropriações com objetivo de implantar a cidade.

defendem da desapropriação e conseguem prevalecer direitos em todas as constituições, desde 1891. A Constituição de 1934 (influenciada pela de Weimar), introduz entre os direitos e garantias individuais definidos em 1891, o direito “à subsistência” e acrescenta, no inciso 17, que o direito de propriedade “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a li determinar. Esses dois aspectos desaparecem na Constituição de 1937, promulgada pelo então ditador Getúlio Vargas. A Constituição de 1946 introduz o direito “à vida” no capítulo dos direitos e garantias individuais; e no item relativo à desapropriação introduz o “interesse social” e o pagamento obrigatório em dinheiro³⁷.

No período João Goulart, tentou-se propor uma reforma no estatuto da propriedade, ligado à luta pela *reforma agrária*. Por essa proposta, a manutenção da propriedade improdutiva se tornaria ilícita. O Seminário de Reforma Urbana (SHRU) de 1963, promovido pelo IAB e pelo IPASE, e reunindo numerosas entidades, apresentou a proposta de que o Congresso Nacional reformasse o parágrafo 16 do artigo 141 da Constituição Federal, suprimindo as expressões “*prévia*” e “*em dinheiro*”, de modo a permitir ao governo a escolha da forma de indenização de acordo com o interesse social, mas isto não chegou a ser aprovado³⁸. Após 1964, o Estatuto da Terra (lei 4504/64) deixa de exigir indenização prévia e em dinheiro para desapropriação de terras rurais. Essa possibilidade permaneceu na Constituição de 1967, assim como na emenda Constitucional n° 1 de 1969 (art. 153 e 161) até a Constituição de 1988, quando foi retirada³⁹.

A desapropriação é um ato unilateral autoritário da administração pública, podendo o recurso à arbitragem judicial do valor ser evitado se houver acordo com o proprietário expropriado e se houver recursos para o pagamento do valor acordado⁴⁰. Por extrema consideração ao direito de propriedade (dos proprietários), as sentenças judiciais têm permitido o pagamento de valores extraordinariamente altos. As avaliações aceitas pelos juizes consideram o valor que o proprietário poderia obter com a venda se encontrasse um comprador que fosse utilizar o terreno com o uso mais rentável possível⁴¹. Em algumas desapropriações, o poder público é obrigado ainda a pagar valores extraordinários, que incorporam mecanismos de correção monetária e juros extremamente altos, tornando-os mais altos que os valores de mercado no momento do pagamento. Esses aspectos são ainda mais graves quando se tratam de terrenos vazios e ociosos.

A problemática das desapropriações é complexa, pois envolve não apenas a questão dos direitos - público e privado - como o questionamento da necessidade de recurso a esse instrumento. A lei estabelece a necessidade de haver *utilidade pública* ou *interesse social* para que a desapropriação seja justificada⁴². No entanto, a necessidade das desapropriações

³⁷ MINTER/ Fundação Projeto Rondon. *As Constituições no Brasil*. Vários fascículos.

³⁸ Ver a respeito João Ricardo Serran. *O IAB e a Política Habitacional*. 1976. (p.58)

³⁹ Vera Rezende. *Planejamento e Política fundiária: o caso da cidade do Rio de Janeiro*. 1995.

⁴⁰ Outros aspectos da utilização da desapropriação serão tratados no capítulo IV desta tese.

⁴¹ Casos de não pagamento a pequenos proprietários, que haviam investido na construção, sem poder de pressão, também não foram poucos.

⁴² A desapropriação é regulada pelo Decreto-lei 3365, de 21/6/41 (utilidade e necessidade públicas) e pela Lei 4132, de 10/9/62 (interesse social).

cresce com a falta de reserva (ou má utilização) de áreas públicas e a falta de exigências de doação no processo de parcelamento ou de adensamento das cidades. Por outro lado, algumas desapropriações são feitas expressamente para beneficiar proprietários.

No presente trabalho, a preocupação principal é com a necessidade de obter áreas para programas habitacionais públicos que ocorreu a partir da existência de recursos do BNH. Nesses programas, a obtenção de áreas adequadamente localizadas foi limitada pelos baixos valores dos financiamentos individuais e pelos preços praticados no mercado de terrenos urbanos e urbanizados. Nesses casos, a desapropriação poderia ser um instrumento importante para obtenção de terrenos urbanos ociosos, para obrigar a alienação de uma área determinada - considerada conveniente e necessária para habitação - para tentar negociar preços mais baixos ou para evitar o pagamento imediato. Por outro lado, foram os mesmos recursos do BNH (financiamentos habitacionais e infra-estrutura urbana) que possibilitaram o aumento da demanda de construtores pelo solo, determinando o aumento do preço e fazendo mais necessária uma estratégia fundiária para garantir os interesses públicos.

Ainda que a legislação brasileira garanta a supremacia do direito dos proprietários sobre a função social da propriedade urbana, o conjunto de instrumentos urbanísticos e tributários com que o Estado conta, interferem no mercado de terras nas cidades, seja na formação do preço dos terrenos como no tamanho da oferta de terrenos construtíveis. Esses instrumentos - o controle da expansão urbana, do parcelamento do solo, da intensidade de ocupação e dos tipos de uso, a tributação do terrenos e das edificações - têm sido utilizados, ao longo da história, para garantir rendas e lucros fundiários privados. Na política conduzida pelo BNH, esses instrumentos não foram utilizados no sentido de apoiar os objetivos explícitos da política habitacional - à exceção da tentativa contraditória de estoques de terrenos - assim como não foram desenvolvidos outros, que permitissem a disponibilidade de terrenos adequados para a provisão pública.

QUADRO II. 1

MECANISMOS DE INTERVENÇÃO PÚBLICA NO MERCADO DE TERRAS ANTES DE 1988

- a) instrumentos que limitam o direito de permanecer na propriedade do terreno: a desapropriação por utilidade pública ou por interesse social;
- b) instrumentos que limitam o direito de utilizar o terreno ou os parâmetros da construção: as leis de parcelamento e de zoneamento; os códigos de edificação, o tombamento, as servidões;
- c) instrumentos que permitem a apropriação, pelo poder público, de parte da valorização do terreno: o IPTU e a Contribuição de Melhoria.
- d) produção de novas áreas urbanizadas a serem colocadas no mercado, a partir de terrenos de propriedade pública ou de empresas públicas.

Obs. A Constituição de 1988 cria instrumentos que penalizam a não utilização do terreno: urbanização compulsória, imposto progressivo no tempo, desapropriação com títulos da dívida pública. E também o usucapião urbano, que contrapõe o direito de posse ao de propriedade.

2.2 A preocupação com a cidade e com os terrenos na política do BNH

O BNH foi implantado muito rapidamente pelo governo militar porque existiam estudos e propostas feitos nos períodos Jânio Quadros e João Goulart, por diferentes setores da sociedade.

As propostas dos setores "de esquerda" articulavam a questão urbana com a habitacional e estavam consubstanciadas no documento final do Seminário de Reforma Urbana (SHRU) de 1963, promovido pelo IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil e pelo IPASE. A proposta 3 é um roteiro para projeto de lei do executivo - alinha os pontos sobre órgão executor da Política Habitacional e Urbana (PHU); sobre as fontes de recursos (impostos por não utilização de terrenos e sobre a transferência; renda líquida da Loteria Federal, dotações orçamentárias nunca inferiores a 5% da receita bruta da União); sobre a desapropriação para fins habitacionais e de planejamento territorial; sobre prioridades de atendimento e normas de controle da política. Propõe também a alteração da legislação (proposta 9), de modo a permitir órgãos *"que consorciem as municipalidades, para a solução de seus problemas comuns, tendo em vista, particularmente, as questões de organização do território e as habitacionais"*⁴³.

As propostas dos empresários, que predominaram, estavam formuladas pelo grupo lacerdista e setores capitaneados pelo Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Guanabara - SICCE/GB. Nas propostas não há referências explícitas à questão urbana ou fundiária, mas os pressupostos levam à possibilidade de maiores lucros fundiários apropriados privadamente, pelas regras da incorporação imobiliária. Nessa "direita", havia disputa entre setores lacerdistas - populismo conservador - e da construção civil, os quais pretendiam mais recursos para um mercado de classe média. A lei de criação do BNH (lei 4380/64) está marcada pelo domínio daqueles, mas os promotores imobiliários conseguem vitórias que se identificam na "lei de incentivo à construção civil" (lei 4864/65)⁴⁴.

A Lei 4380/64 (a partir do projeto de lei do Executivo 2006/64) foi sancionada após intenso debate no Congresso Nacional, em que participaram o IAB, o Clube de Engenharia e o Sindicato da Construção Civil. A posição de *"nítida recusa de articular a questão habitacional com a questão urbana"* ficou evidenciada quando as propostas de classe aprovadas no Congresso foram vetadas pelo general Castelo Branco⁴⁵. No documento chamado *Análise dos vetos do Presidente ao PL 2006/64*, o IAB crítica a desvinculação da política de construção habitacional do planejamento territorial, regional e local, o veto aos artigos que permitiram ao BNH financiar serviço de complementação urbana e planos diretores; o esvaziamento do SERFHAU; além da exclusão da moradia de aluguel e da moradia rural (que nesse momento interessava a 54% da população brasileira). Em resposta à Comissão Especial do Congresso Nacional, em 1967, o IAB alerta que *"(...) o problema*

⁴³ Serran, 76.

⁴⁴ Marcus A.B.C. de Melo. *Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação*. 1988.

⁴⁵ FINEP/GAP. *Habitação Popular: inventário da ação governamental*. Vol.1. Rio de Janeiro, 1983.

fundiário urbano nem sequer foi esboçado. E encaminha quatro propostas: criação do Conselho Nacional de Habitação e Política Urbana - CNHPT; delimitar atribuições dos atuais organismos de acordo com diretrizes do CNHPT; atribuir ao BNH apenas as funções de entidade financiadora e de líder do sistema financeiro; manter o SERFHAU como responsável pela implantação do sistema de planejamento local, subordinado às diretrizes do CNHPT⁴⁶.

QUADRO II. 2

A LEI 4380/64 - ASPECTOS RELACIONADOS À PROBLEMÁTICA FUNDIÁRIA

Art. 1º - O governo Federal (...) formulará a política nacional de habitação (...) no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda.

Art.4º, terão prioridade para aplicação dos recursos:

I - a construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação;

II - os projetos municipais ou estaduais que com as ofertas de terrenos já urbanizados e dotados dos necessários melhoramentos, permitam o início imediato da construção de habitações;

III - os projetos de cooperativas e outras formas associativas de construção;

IV - os projetos da iniciativa privada que contribuam para a solução de problemas habitacionais.

CAP IV - do Banco Nacional da Habitação

Art. 17 (finalidades do BNH), parágrafo único - veda ao BNH "operar diretamente em financiamento, compra e venda ou construção de habitações, salvo para a venda dos terrenos referidos no art. 26 ou para realização de bens recebidos em liquidação de garantias.

Art. 23 - estabelece a obrigatoriedade da subscrição de letras imobiliárias do BNH para quem licenciar unidades residenciais de valor superior a 500 s.m. (5% do valor do imóvel entre 500 e 1500 s.m.; 10% do valor do imóvel, sobre o que exceder 1500 s.m.). Exige a previsão do valor da obra no projeto de licenciamento; e proíbe os municípios que não cumprirem este artigo de receberem recursos do BNH.

Art. 26 - O Poder Executivo transferirá, dentro de um ano, para o patrimônio do BNH, terrenos de propriedade da União Federal que não sejam necessário aos serviços públicos federais ou que possam ser vendidos, para realizar recursos líquidos destinados ao aumento do capital do banco, desde que se prestem à construção de conjuntos residenciais de interesse social.

parágrafo 1º - O Banco poderá receber (...) sob a forma de doações, terras ou terrenos rurais ou urbanos, apropriados para a construção de imóveis.

CAP VII - Do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

Art. 55 - trata das atribuições do SERFHAU (transformação da FCP que lhe transfere patrimônio e funcionários), extinguindo o Conselho Central, o Conselho Técnico e a Junta de Controle. Parágrafo 1º - os municípios que não tiverem códigos de obras adaptadas às normas técnicas do SERFHAU ou que aprovarem projetos e planos habitacionais em desacordo com as mesmas normas não poderão receber recursos provenientes de entidades governamentais, destinados a programas de habitação e urbanismo.

CAP VIII - Disposições gerais e transitórias.

Art. 64 - o BNH poderá promover desapropriações por utilidade pública ou por interesse social.

A escolha dos terrenos para programas populares do BNH decorre da falta de estratégias para redução de preços fundiários e das principais definições sobre a política habitacional. Os terrenos as COHABs tinham que se adequar ao produto casa própria e ao financiamento sem subsídio. Para acomodar-se às condições de pagamento da população, esses produtos

⁴⁶ Serran, 1976.

deveriam ter o menor custo possível, e nessa mesma lógica, o terreno deveria ter o menor preço possível. Uma parte do problema poderia ser resolvida com terrenos públicos repassados sem custo, mas outra parte teria que ser adquirida. Sem instrumentos para obter bons terrenos e preços menores, os terrenos adquiridos deveriam ser aqueles com o menor preço de mercado, geralmente os piores.

Segundo o relatório FINEP/GAP de 1983, “(...) a busca de terrenos baratos para fazer baixar os custos finais da moradia acabou por deslocar os projetos habitacionais para áreas onde não existia qualquer infra-estrutura urbana, criando assim, sérios problemas para seus moradores, para o Sistema como um todo e para as municipalidades, que se viam, a partir daí, obrigadas a atender a carência de serviços básicos, como água potável, esgoto, transporte, escola, postos de saúde, abastecimento, etc.” Diante do problema que já se delineava no início das atividades do BNH, o SERFHAU, que inicialmente dedicava-se a estudos referentes à implantação de conjuntos COHAB, passa a financiar planos de desenvolvimento integrado (FIPLAN) desde 1967, numa tentativa de corrigir os problemas causados (pelos conjuntos...). Esses planos serviam também para aplicar recursos ociosos e caros, que não conseguiam entrar rapidamente na produção, inclusive por motivos operacionais⁴⁷.

Não se tem notícia que os planos diretores dos anos 70 tenham resolvido os problemas de localização dos conjuntos populares, que continuaram determinados pelos baixos valores de financiamento e pelo preço da terra urbanizada⁴⁸. Por outro lado, o SFH - tão autoritário para regulamentar o mercado financeiro - não viu interesse em controlar o mercado fundiário. A alta de preços fundiários foi favorecida tanto pelos financiamentos aos programas populares como pelos destinados às faixas de renda média e alta. Como esta alta não prejudicava o desenvolvimento da indústria da construção e do mercado imobiliário enquanto houve financiamento, ela não foi verdadeiramente um problema para o sistema.

A falta de controle sobre o mercado fundiário - por meio de instrumentos federais, estaduais ou municipais - não pode ser atribuído à falta de propostas ou mesmo de discussões internas ao BNH, mas à predominância de interesses ligados à obtenção de benefícios fundiários no próprio BNH, nas diversas esferas de poder e nos três poderes da República. Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, já sabia das dificuldades ao formular a política habitacional do governo militar: “(...) Quanto ao solo urbano, essa é outra questão. Uma revisão deveria ser feita nesta matéria, Presidente, impedindo a especulação e obrigando os poderes públicos a planejarem melhor o desenvolvimento das cidades. Mas acho que isso é assunto para uma hora mais calma.”⁴⁹

⁴⁷ FINEP/GAP, 1983

⁴⁸ Sobre os problemas de localização de conjuntos habitacionais ver os relatórios regionais da pesquisa do IPEA/1997 “Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano” (Belém, Natal, Recife, Brasília, Rio de Janeiro, Campinas, São Paulo e Curitiba)

⁴⁹ Carta de Sandra Cavalcanti ao presidente Castelo Branco, quando enviou a primeira versão do plano habitacional. Publicada em Ribeiro, *La Banque Nationale d’Habitation au Brésil et la politique: definition d’une problematique et construction des hypotheses*. 1976

No BNH, a questão da terra foi primeiro tratada como um problema de identificação e repasse a preços compatíveis. No fim dos anos 70, consolidou-se a posição de tratá-la como instrumento de planejamento, sendo criado o Departamento de Terras (DETER) na Diretoria de Mobilização de Terras (resolução BNH I - 32/79); em 1985, essa diretoria passou a denominar-se Diretoria de Desenvolvimento Urbano. O DETER tinha por objetivos, entre outros, definir uma política de terras do Governo Federal; promover a integração da aquisição de terrenos com financiamentos do BNH, objetivando evitar que estes contribuíssem para a inflação do mercado; identificar mecanismos não orçamentários para subsidiar terrenos para programas de baixa renda; organizar um sistema de informações permanente sobre o mercado, de forma a orientar as ações do banco neste campo; coordenar a análise e os aspectos operacionais das aquisições dos terrenos financiados. Foi só a partir de sua criação que os critérios de vistoria e avaliação passaram a ter uma base técnica mais confiável⁵⁰.

Os próprios técnicos do BNH que tentaram implementar uma política de terras mais adequada, mostram as dificuldades que foram enfrentadas interna e externamente. Havia fortes pressões de políticos e proprietários para aquisição de terrenos inadequados. Havia também resistência de outras carteiras do BNH, que entendiam os pareceres do DETER como interferência no seu poder de decisão. Roberto Pontual opina que *“por mais consciência técnica que tivessem os profissionais do BNH, estes não eram fortes o suficiente para equilibrar a pressão que vem do lado daqueles que ganham com as transformações do espaço urbano.”*⁵¹ Por outro lado, não havia instrumental jurídico para garantir a obtenção dos terrenos bem situados a preços razoáveis. A condição de banco de segunda linha também desfavoreceu as tentativas de controle sobre a adequação urbana dos conjuntos⁵².

O principal instrumento implementado pelo BNH/DETER - a política de estoque de terrenos - visava a redução do custo dos projetos financiados pelo banco, e teve efeitos discutíveis, que analisaremos ao longo desta tese. Entre 1981 e 1983, foi desenvolvido um estudo que resultou no Relatório para Indicação de Áreas Prioritárias para Implantação de Habitações de Interesse Social, elaborados para regiões metropolitanas e capitais. Este estudo permitiu constatar que as intervenções já havidas eram na maioria das vezes prejudiciais e pouco econômicas; e que geralmente os vazios urbanos nas cidades estudadas eram suficientes para abrigar toda a demanda habitacional. Houve também estudos específicos sobre Projetos Integrados, sem resultados concretos.

Em 1981, o relatório anual do BNH chama atenção para *“(...) a importância da questão fundiária urbana (...) questão essa que interessa de perto ao BNH, na medida em que a mais aguda razão para o constante aumento no preço da terra reside no incentivo à produção de habitações”*.⁵³ O mesmo documento alinha os principais objetivos da política fundiária que se fazia necessária:

⁵⁰ Ver a respeito a dissertação de mestrado de Cláudia Brandão de Serpa. *Limites e possibilidades de uma política de terras no estado capitalista: política de terras do BNH*. 1988.

⁵¹ Serpa, 1991, p.119.

⁵² Serpa, 1988.

⁵³ BNH. Relatório anual - 1981, p.13.

*“ 1) propiciar uma produção adequada de terrenos urbanos, em termos quantitativos e qualitativos, para atender aos objetivos maiores da política urbana e promover uma melhor distribuição da população, das atividades e dos equipamentos nas cidades;
2) coordenar as intervenções dos diferentes agentes da urbanização - proprietários, loteadores, construtores e Poder Público - visando a minimizar o efeito desequilibrador dos agentes dominantes nos mercados fundiários e de edificação;
3) diminuir o ritmo de aumento dos preços dos terrenos urbanos, bem como o movimento de antecipação desses preços, objetivo este tanto mais alcançável quanto mais sucesso se obtiver com os dois objetivos anteriores;
4) lutar contra as externalidades negativas - segregação social, densificação excessiva e deterioração ambiental.”*

2.3 A obtenção de terrenos nos programas de interesse social

Diversas formas foram adotadas para obter os terrenos necessários aos programas habitacionais das COHABs⁵⁴:

- a) doações feitas por Municípios, Estados ou particulares;
- b) repasse de áreas pelo BNH;
- c) financiamento da aquisição ligado ao financiamento de conjuntos;
- d) financiamento para formação de estoque de terras.

a) Doações de Municípios, Estados ou particulares

A lei 4380/64 deixava clara a preferência por esse tipo de solução, no inciso II do art. 4º. As doações prevalecem no período de menores recursos ou enquanto o BNH não aplicava recursos importantes em infra-estrutura. Esses terrenos podiam ser dados como garantia de empréstimos. No programa PROMORAR, criado em 1979, o montante de financiamento era tão baixo que só permitia essa hipótese, para que a COHAB recebesse o financiamento. Aliás, esse programa privilegiava a manutenção das famílias na própria área já ocupada, através de reurbanização.

Diversos estudos permitem concluir que as áreas doadas para conjuntos populares foram geralmente as mais desvalorizadas e pior localizadas do estoque público, em todo o Brasil. Também nas doações - apesar de sem custo monetário para os governos - funcionou o critério do menor valor possível nos programas populares, evidenciando aspectos ideológicos de segregação social ou estratégias de investimentos e valorização de periferias. É importante observar que as expressões “terrenos apropriados” ou “que se prestem à construção de

⁵⁴ Os programas da área social do BNH incluíam também as cooperativas, coordenadas pelos INOCOOPs, mas elas não serão objeto de análise neste trabalho. Segundo o relatório BNH/DETER, 1985, p.57, nos projetos das cooperativas na RMSP no período 81/82, o terreno correspondia a 6,07% ; construção: 69,03%; infra-estrutura, 7,39%; equipamento e projeto: 1,56%.

conjuntos habitacionais de interesse social” embutem a noção de limite de valor, considerando que áreas muito valorizadas não são adequadas para habitação popular. As doações feitas por particulares foram claramente utilizadas como forma de receber infraestrutura e valorizar áreas remanescentes.

b) Repasse de áreas pelo BNH

O BNH tinha a atribuição de repassar às COHABs e às cooperativas (INOCOOPs) quatro tipos de áreas: as provenientes do patrimônio dos Institutos de Previdência; as provenientes do patrimônio da Fundação da Casa Popular - FCP, que foram assumidas ao SERFHAU; as provenientes do patrimônio da União; e aquelas recebidas em pagamento de dívidas, pelo BNH. Alguns terrenos eram transferidos ao BNH com ônus, outros não. Para viabilizar essas transferências, foi criada, em 1967 (RC 32/67), a CTT - Coordenação de Transferência de Terrenos da União, do INPS e do SERFHAU; transformada em Coordenação Geral de Transferência de Terrenos - CGTT - em 1969.

Segundo relatório do BNH, em 1981, seu estoque de terrenos a curto prazo era de 13.800 hectares, suficiente para 400 mil unidades. Em 81 foram adquiridos 3.900 hectares. Como resultado do convênio com o governo federal foram incorporados ao estoque de terras 650 hectares⁵⁵. O relatório de 1982 mostra uma disponibilidade de 3.681,8 hectares.

c) Financiamento da aquisição de terrenos ligado a financiamento de conjuntos

O item terrenos fazia parte dos programas que as COHABs deveria apresentar ao BNH anualmente, regulado pela RD 42/66. Nesta resolução da diretoria do BNH, na parte relativa a Programas, o item 2 exigia o levantamento de áreas disponíveis no município ou região; áreas pertencentes à COHAB com estimativa de preço; áreas passíveis de desapropriação, estimativa de valor e recursos locais para desapropriação. Na parte relativa às características dos anteprojetos a serem apresentados às carteiras respectivas após a aprovação dos sub-programas, constam as exigências técnicas e documentais relativas aos terrenos, entre elas: "*A seleção de um bom terreno é fundamental na realização do projeto e deve ser feita com a maior atenção a determinados aspectos que irão refletir-se diretamente no custo da obra*". A seguir detalham-se critérios quanto a localização, condições naturais e valor. "*O valor do terreno deverá ser compatível com o projeto a ser executado*". Essas recomendações valiam também para terrenos não financiados pelo BNH.

Após o PLANHAP, a RD 90/73 disciplina o financiamento da aquisição de terrenos para construção de núcleos habitacionais, considerando que esse plano “exige política agressiva de mobilização de áreas urbanas”. Esta resolução exige que o Estado ou município garantam o pagamento do financiamento, mesmo se o agente promotor deixar de apresentar o projeto no prazo fixado pelo BNH ou tiver o projeto recusado (grifo nosso); e absorva eventuais diferenças para mais com relação ao preço de transferência aos futuros mutuários. É admitido

⁵⁵ Só na cidade de São Paulo, em 1985, segundo a SEMPLA, o estoque federal de áreas vazias era de 193 hectares.

o financiamento para desapropriação. A carência do empréstimo era de 12 meses se o agente promotor não aprovasse o projeto neste prazo; e de 12 meses mais a carência do empréstimo habitacional, se este fosse concedido;

d) Financiamento para formação de estoque de terrenos

Essa linha de financiamento do BNH foi criada pela RD 01/76 considerando na ocasião “que a viabilidade do PLANHAP está diretamente associada à disponibilidade de áreas urbanas, com localização, custo e em quantidades compatíveis com as metas programadas; que a elevação do custo da terra vem dificultando a execução dos projetos habitacionais de interesse social; finalmente, que a compra antecipada de terras, realizada de acordo com as diretrizes do desenvolvimento urbano e a programação do PLANHAP, permitirá aos Agentes do Sistema Financeiro da Habitação Popular (SIFHAP) reduzir os efeitos negativos dos aumentos de preços, bem como garantir a disponibilidade de áreas nas oportunidades requeridas pelos projetos.”

Por esta resolução podiam ser concedidos empréstimos para aquisição por compra ou desapropriação de um total de áreas necessárias para um programa de médio prazo. A área total não poderia superar as metas para 4 anos e deveria guardar relação com o mercado local, segundo critérios fixados pelo BNH. O prazo de carência era de 24 ou 48 meses; o empréstimo teria que ser pago imediato se agente não cumprisse o prazo fixado pelo banco para apresentar projeto de aproveitamento da área ou se projeto fosse recusado. Mediante proposta fundamentada, havia a possibilidade de alienação de parte dos terrenos para projeto integrado, incluindo empreendimentos residenciais para outras faixas de renda, industriais, comércio e serviços; por valor de mercado ou, no mínimo, valor de aquisição mais despesas de guarda e outros. O BNH mantinha o controle do preço de repasse e recolhimento da correção monetária de eventuais lucros, salvo se fossem aplicados para subsidiar os terrenos para habitação de interesse social.

Para o BNH, as vantagens da política de estoque eram⁵⁶:

- a) possibilidade de comprar terrenos a baixo custo que serão beneficiados por futuros investimentos públicos em infra-estrutura e serviços urbanos;*
- b) elevação do poder de barganha do comprador, que vai ao mercado sem estar pressionado por uma necessidade imediata;*
- c) possibilidades de o comprador examinar e negociar várias ofertas e não uma única, como no caso da compra com o projeto habitacional.*

A política de estoques das COHABs continuou esbarrando nos critérios para a seleção das áreas adquiridas utilizados para comprar terrenos isolados. Só que naquele caso, os problemas eram de maior escala. As histórias de favorecimentos e de corrupção administrativa são frequentemente relatadas por diferentes técnicos. Provavelmente o preço

⁵⁶ BNH/DETER, 1985, p. 31.

dos terrenos urbanos era muito alto para os valores de financiamento do *mercado popular* na maioria das cidades e, provavelmente, os valores dos terrenos periféricos se ajustaram para cima quando a COHAB se apresenta como o grande comprador. Muitas áreas foram compradas “a toque de caixa” e sem estudos, porque havia dinheiro sobrando no BNH⁵⁷. Naturalmente, foram comprados os terrenos pertencentes a pessoas ligadas aos agentes promotores ou financiadores. Os mesmos técnicos comentam que as COHABs depois foram pressionadas a pagar os financiamentos, embora a não utilização estivesse ligada à escassez de recursos do BNH para construção.

Aproveitando-se da facilidade de financiamento e do preço relativamente baixo, a COHAB/SP fez um estoque de terras de péssima qualidade, em áreas rurais, algumas com impedimento de utilização pela legislação ambiental. Paralelamente criou-se uma condição de privilégio na Z8-100/1, onde apenas os órgãos públicos poderiam construir conjuntos de interesse social. A estratégia seria interessante, se os terrenos dessa região não fossem inadequados para implantação de conjuntos. As economias resultaram em enormes custos. Cerca de 1.500 hectares do estoque de terras da COHAB/SP correspondem a glebas onde não foram executadas obras, sendo cerca de 70% inaproveitáveis para fins habitacionais por diversos tipos de condicionantes ambientais⁵⁸.

Entre 1976 e 1984, os agentes promotores adquiriram 21.844 hectares em todo o Brasil, por um valor médio de 0,0659 UPC/ m², o que significa um valor de 25 UPC por lote de 200 m² ou de 7 UPC por apartamento (aproveitamento médio, descontadas áreas livres e sistema viário). Em 1982 houve orientação do banco para que as compras de terrenos fossem suspensas, de modo a forçar a utilização do estoque existente⁵⁹.

Os efeitos do estoque foram considerados positivos pelo BNH/DETER com relação à incidência nos custos do projeto. Como média nas COHABs de todo o Brasil, nas operações contratadas em 1982, os terrenos adquiridos com projetos tiveram um custo médio incidente de 0,4134 UPC/m²; no casos de terrenos adquiridos antecipadamente este valor foi de 0,1401 UPC/m², ou seja, aproximadamente um terço. No entanto, em função da crise imobiliária do início dos anos 80, ocorreram distorções por causa da desvalorização geral dos terrenos no mercado. Parte do estoque feito, considerando os juros, impostos, correção monetária e custo de guarda, teve seus preços finais elevados acima dos valores de mercado e dos limites de viabilidade para os respectivos projetos habitacionais. Isso levou o BNH a fazer uma proposta de repassar seus terrenos segundo um “custo de viabilidade” relativo a cada tipo de programa. Para os empréstimos às COHABs, foi decidido reduzir retroativamente a taxa de juros⁶⁰.

⁵⁷ Técnicos da CEF em São Paulo comentam a “dezembrada” de 1978, quando era preciso gastar o dinheiro disponível para terrenos, não importando muito a qualidade dos mesmos.

⁵⁸ Relatório do Grupo de trabalho de Política Fundiária da COHAB/SP, instituído pela portaria interna 13/89, de 11/10/1989.

⁵⁹ Serpa, 1988, p.74.

⁶⁰ BHN/DETER, 1985, p.31 a 38.

Concluindo...

Com financiamento e comprando áreas desvalorizadas, o preço da terra não foi um problema para a produção convencional das COHABs⁶¹. Em algumas cidades, o preço dos terrenos não chegou a colocar-se realmente como problema porque os financiamentos para construção acabaram antes do estoque feito⁶². Os custos de terrenos teriam sido problema se houvesse a preocupação com a localização adequada face à cidade existente ou com a economia global dos empreendimentos. A observação dos custos de expansão e implantação de redes, de terraplanagem, de execução de equipamentos e de implantação de serviços mostra uma total despreocupação com esses aspectos. Por outro lado, a comparação com valores de terrenos melhor localizados, mostra que o aproveitamento destes terrenos, com a densidade adequada, teria resultado em custos similares ou menores.

Vimos que, para manter baixo o valor de financiamento nos programas COHAB, a redução do valor incidente do terreno era essencial. Na incorporação para o mercado de renda média e alta, o lucro obtido com o terreno era tão grande que não tornava necessário reduzir os custos da construção, desestimulando a busca de ganhos de produtividade⁶³. Nos programas COHAB, os custos do terreno tinham que se manter baixíssimos, para que todo o peso do financiamento recaísse sobre a construção, isto é, fosse canalizado para as construtoras. Os custos da construção não chegaram a baixar mesmo com as tentativas de modernização tecnológica, conforme vários estudos demonstram⁶⁴; nem com as economias de escala que também eram citadas na justificativa da necessidade de enormes glebas, que só poderiam ser periféricas. Cria-se uma sucessão de equívocos: a não redução dos custos de construção impossibilita a verticalização intensiva; o adensamento não é considerado importante porque o valor incidente do terreno é baixo; a compra de terrenos melhor localizados não é considerada aconselhável porque a verticalização intensiva é cara.

Existe um certo discurso cínico que justifica a possibilidade de só cobrar do mutuário a terra rural - mais barata - e obter outros recursos - subsidiados para o mutuário - para custear a infra-estrutura urbana. A verdade é que a utilização de vazios urbanos ou de terrenos na franja da urbanização existente não propiciaria a execução de obras de expansão da infra-estrutura urbana, a qual trazia vantagens ao BNH e às empreiteiras. Por um lado, os empréstimos para infra-estrutura - saneamento básico, abertura de acessos viários, pavimentação - eram feitos às prefeituras com maiores taxas de juros, propiciando melhor retorno que a habitação popular e mesmo o equilíbrio da remuneração devida ao FGTS⁶⁵. Nos terrenos com condições geomorfológicas desfavoráveis ou com partidos de projeto inadequados, a execução de obras de

⁶¹ O relatório BNH "Atividades da área de programas de natureza social" de 1977 comenta que o custo dos terrenos no conjunto das Cohabs brasileiras, nos financiamentos de 365,14 upc, não passa de 5,5% do valor incidente, sendo que outros 3,4% correspondem a terraplanagem e 7,7% a custos financeiros e administrativos.

⁶² Casos, pelo menos, da COHAB/SP e da COHAB/Volta Redonda.

⁶³ Vargas, 1979.

⁶⁴ Ver especialmente as dissertações de mestrado de Carolina Pozzi de Castro . e de Maria Tavares. *O Processo de Trabalho na Produção da Habitação Popular, 1987.*

⁶⁵ Entrevista com técnicos da CEF, e ex-BNH.

terraplanagem - também não incidentes no financiamento ao mutuário - atende também à lógica de beneficiar as empresas construtoras. Em alguns projetos, esse item pesou muito.

O BNH criou, em todo o Brasil, um mercado para terrenos rurais ou para terrenos sem demanda de promotores privados - por sua localização ou condições físicas. Esse mercado atendeu a interesses de proprietários e de políticos locais. Por outro lado, a expansão de redes e serviços, valorizava as áreas intermediárias, na mesma lógica do loteamento clandestino, mas com dinheiro público, e do FGTS dos trabalhadores. Na medida em que avança a disputa pelo solo determinada pelos financiamentos SBPE ou mesmo INOCOOPS, em algumas cidades, a possibilidade de compra das COHABs nas zonas urbanizadas e mesmo nessas áreas intermediárias torna-se cada vez mais prejudicada. Quanto aos compradores, a falta de outras opções de casa própria com financiamento os obriga a aceitar qualquer localização, entendendo a condição de mutuário como um privilégio, mesmo se tudo isso se faz com os recursos do seu seguro-desemprego.

As estratégias de implantação de grandes conjuntos populares em áreas desurbanizadas fizeram parte das políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano/regional de países como a Inglaterra e a França no pós-guerra. No entanto, nesses casos, tratava-se de cidades novas (*new-towns* inglesas e *villes-nouvelles* francesas) onde havia oferta de equipamentos e serviços locais e de emprego, ou de redes de transporte rápido aos locais de trabalho. No caso brasileiro, os gastos com infra-estrutura não chegaram a transformar esses conjuntos em bairros, na maioria dos casos, deixando-os tão precários como a periferia formada pelos promotores irregulares. Há projetos em que o custo de urbanização de glebas é tão alto e os problemas de gestão urbana tão evidentes que torna-se difícil afirmar até que ponto a decisão da localização periférica se fundamenta no preço da terra ou na intenção de segregação espacial da população mais pobre.

A não localização de conjuntos nos vazios urbanos se liga também à subordinação das decisões públicas aos interesses do mercado imobiliário, para quem é importante reservar esses vazios e evitar a implantação de empreendimentos que possam desvalorizar as zonas onde pretendem atuar. Isso fica também evidente nos grandes programas de transferência de população favelada que ocorrem em algumas cidades brasileiras. Em muitos desses casos, tratava-se de liberar terrenos valorizados e transferir os moradores para áreas distantes, mesmo com grandes despesas públicas e privadas, e enormes custos sociais. Essa estratégia, aliás, não foi inventada pelo BNH, mas já tinha sido utilizada no Rio de Janeiro no caso da Vila Kennedy.

2.4 - Financiamentos SBPE e lucros fundiários

A situação da indústria da construção civil no Brasil no início dos anos 60 não era boa. A inflação em alta, a inexistência de correção monetária e o limite de 12% à taxa de juros no mercado financeiro dificultavam os empréstimos de médio e longo prazos. O SFH constituiu-se num sistema capaz de intermediar o crédito e permitir esses financiamentos. Várias alterações na política monetária e nos organismos gestores, especialmente a criação de bancos de investimentos e a regulamentação do crédito direto ao consumidor contribuíram para superar aquelas dificuldades⁶⁶. A construção civil também tem crescimento associado ao experimentado na atividade econômica como um todo e à formação de uma classe média com grande poder aquisitivo a partir do “milagre brasileiro”.

A criação do BNH foi acompanhada de um importante conjunto de medidas pelo qual o Estado buscava favorecer o desenvolvimento da construção civil, consubstanciadas na própria lei de criação do SFH (lei 4380/64) e nas leis do inquilinato (lei 4494/64) e de incorporações (lei 4591/64). No entanto, a atividade de construção, como contratistas das COHABs e das cooperativas tinha um interesse limitado para as construtoras, sem possibilidade de apropriação de rendas fundiárias nem ganhos na esfera de circulação do capital⁶⁷. Isso justifica seu combate às orientações iniciais do BNH sob direção de Sandra Cavalcanti (grupo lacerdista). "As demandas da indústria da construção, canalizadas pelo SICCE-GB, referiam-se sobretudo à instituição de uma estrutura de financiamento, consubstanciada nos SCIs, que viabilizasse a produção de habitação para classe média mediante operações de redesconto". As recomendações do Simpósio nacional da Indústria da Construção foram consubstanciadas na quase totalidade na Lei de Estímulos à Indústria da Construção Civil (lei 4864/65).

QUADRO II. 3
ALTERAÇÕES DA LEGISLAÇÃO PÓS-64 FAVORECENDO A INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E OS INCORPORADORES

	<i>o que dizia a lei 4380/64</i>	<i>Alterações na lei 4864/65</i>
	<i>art. 12</i>	<i>art. 4</i>
Recursos aplicados por entidades privadas	min. 60% das UH deve ter valor < 100 s.m. max. 20% das UH pode ter valor > 250 sm vedadas as UH com valor > 400 s.m. parcela financiada < 80% do preço	min 60% das UH deve ter valor < 300 s.m. max.20% das UH pode ter valor > 400 s.m. vedadas as UH com valor > 500 s.m.
	<i>art. 11</i>	<i>dá nova redação ao art.11 da 4380/64</i>
Recursos aplicados por entidade públicas	min. 70% das UH - deve ter valor < 60 s.m. max. 15% das UH - pode ter valor entre 200 e 300 s.m. vedadas as UH com valor > 300 s.m. a fixar : % p/ eliminar favelas e outros	% de UH a fixar cada 2 anos deve ter valor < 100 s.m. max. 20% das UH pode ter valor entre 300 e 400 s.m. vedadas as UH com valor > 400 s.m. a fixar: % p/ eliminar favelas e outros

obs. UH - unidade habitacional

⁶⁶ Arretche, 1990

⁶⁷ Marcos Melo. *Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação*, 1988

O SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo foi criado em 1966, a partir da regulamentação das SCI- Sociedades de Crédito Imobiliário e das APE - Associações de Poupança e Empréstimo. Para o grande volume de investimentos contribuiu a credibilidade das aplicações, garantida pelo Estado; os estímulos para aplicação nas Cadernetas de Poupança eram dados pela correção monetária plena, juros de 6% ao ano e liquidez trimestral (ou mensal). O montante dos recursos aplicados em habitações e os valores máximos dos financiamentos individuais eram inteiramente regulamentadas pelo BNH⁶⁸. A variação dos valores máximos se dava a partir da negociação entre o BNH e os agentes do SBPE, sendo muito mais função da disponibilidade de recursos do que de alguma política de controle do custo dos produtos financiados. Por outro lado, os valores desses financiamentos acompanharam a elitização dos produtos imobiliários e a mudança no padrão de consumo dos setores beneficiados pelo “milagre econômico”, sem qualquer restrição do BNH. O descontrole dos valores de financiamento contribuiu para inflacionar os valores imobiliários e fundiários.

Os valores máximos de financiamento do SBPE eram apenas uma parte do valor das unidades financiadas, cujo restante era complementado por poupanças individuais. Jamais houve qualquer interferência sobre as características das unidades produzidas e sobre preços de componentes e do solo, mesmo se estes correspondiam a uma percentagem importante dos valores financiados. Havia possibilidade de obter lucros extraordinários com o repasse dos terrenos aos mutuários sem que fossem controlados os preços de compra dos mesmos pelos incorporadores. Essa lucratividade é associada a ganhos fundiários, os quais são tão importantes que desestimulam os esforços para obter ganhos de produtividade⁶⁹. Por outro lado, os riscos dos incorporadores eram bastante reduzidos. O financiamento à produção - concedido às incorporadoras ou construtoras - era acompanhado do financiamento garantido para os compradores do produto.

O antigo presidente do Sindicato de Corretores de Imóveis do Rio de Janeiro, Mattos Pimenta faz o seguinte comentário: *“Também o BNH permite, aprova, que um terreno adquirido pelo especulador, por exemplo, por Cr\$ 300.000,00, seja vendido, em cotas de terreno por metro quadrado de construção, por Cr\$ 3.000.000,00, recebendo em um ano o lucro de Cr\$ 2.700.000,00. Tais lucros são realizados praticamente em todas as incorporações de imóveis destes últimos anos, porque o BNH não exige que em tais incorporações seja atribuído ao terreno, o seu custo real, o seu valor real, deixando atribuir-se ao mesmo, o valor que seu especulador bem entender”*⁷⁰.

⁶⁸ Depois de 1986, as aplicações das entidades privadas passaram a ser regulamentadas pelo Conselho Monetário Nacional.

⁶⁹ Ver a respeito Vargas, 1983; Pereira, 1988; Maricato, 1984; Saffer, 1982

⁷⁰ Mattos Pimenta, *Especulação Imobiliária - a opulência de poucos à custa da miséria de muitos*. (inédito) Citado por Maria Adélia Aparecida de Souza. *A identidade da Metrópole: a verticalização em São Paulo*. 1994, p.191.

QUADRO II. 4

O APARATO LEGAL PARA O BOOM DA CONSTRUÇÃO CIVIL

A lei do inquilinato (lei 4494/64)

Suspende o congelamento e estabelece a correção monetária dos aluguéis; periodicidade dos reajustes igual à do salário mínimo, com base em um índice geral de preços; condições para despejo. Com isso se tenta restabelecer a confiança no mercado locativo, mas não se destina financiamento específico. Por outro lado, as pressões sobre o aluguel estimulam a compra da casa própria.

A lei de incorporações- (lei 4591/64)

Os artigos do Título I regem até hoje a promoção e administração dos condomínios de prédios e de conjuntos fechados. O Título II trata das incorporações.

"Considera-se incorporador a pessoa física ou jurídica, comerciante ou não, que embora não efetuando a construção, compromisse ou efetive a venda de frações ideais de terreno objetivando a vinculação de tais frações a unidades autônomas, em edificações a serem construídas ou em construção sob regime condominial, ou que meramente aceita propostas para efetivação de tais transações, coordenando e levando a termo a incorporação e responsabilizando-se, conforme o caso, pela entrega, a certo prazo, preço e determinadas condições, das obras concluídas" (art. 29); a *construção por empreitada*: pode ser a preço fixo (não reajustável) ou preço reajustável, segundo índice prefixado (art.55); na *construção por administração*, também chamada *preço de custo*, é de responsabilidade dos proprietários ou adquirentes o pagamento do custo integral da obra (art. 58).

A lei de estímulos à construção civil - (lei 4864/65)

Prevê a correção monetária da dívida nos contratos a prazo, com reajustamento das prestações e juros (art.1º); altera os critérios de aplicação dos recursos do SFH estabelecidos no art. 12 da lei 4380/64 (art. 4º e 25) (ver Quadro II.3); altera a lei 4494/64, flexibilizando as regras de reajuste para aluguéis não residenciais (art. 28); isenta do imposto do selo vários tipos de transações imobiliárias (art.34)

O financiamento da produção⁷¹

Os empréstimos habituais do SBPE à produção excluía o terreno, o qual deveria ser dado como garantia do empréstimo à construção, acompanhando a cessão fiduciária dos direitos de alienação das unidades (RC 29/76). O valor máximo dos empréstimos era o menor dos seguintes valores: a) o valor global dos custos de execução do empreendimento, compreendendo infra-estrutura, construção e custos financeiros, exclusive parcelas relativas ao custo do terreno; ou b) a soma dos valores máximos de financiamento que poderão ser concedidas aos adquirentes de cada uma das unidades do empreendimento. O agente promotor deveria estar de posse do terreno, devidamente registrado. Os recursos eram liberados conforme cronograma físico-financeiro e vistoria realizada por arquiteto ou engenheiro indicado pela entidade financiadora.

⁷¹ Embora as expressões *financiamento* e *empréstimo* possam se confundir, neste item elas serão usadas conforme as definições adotadas na RC nº 36/74 do BNH (ver também as definições para agente financeiro e agente promotor em nota anterior neste capítulo): - *financiamento* - operação de crédito entre os agentes financeiros e os beneficiários finais do Plano Nacional de Habitação (PNH), destinada à comercialização de habitações; *empréstimo* - operação de crédito entre o BNH e os agente financeiros do SFH ou entre estes, com recursos próprios, e os agentes promotores, destinada à produção de habitações; *repasse* - operação de crédito entre os agentes financeiros e os agentes promotores do SFH, com recursos do BNH, destinada à produção de habitações.

Durante a construção, a comercialização se fazia por contrato de promessa de compra e venda, ocasião na qual era concedido o financiamento ao beneficiário final. A poupança do adquirente (parte não financiável pelo SBPE) também ficava vinculada ao agente financeiro, que poderia sustar sua liberação ao promotor no caso de atraso no cronograma da obra. A liquidação do empréstimo à produção se dava através do financiamento ao beneficiário final.

Os lucros extraordinários não eram obtidos apenas com a verticalização, mas, em algumas cidades, com a produção de unidades individuais prontas ou de lotes para faixas de renda média, especialmente através do programa PROÁREAS, do SBPE (RC 31/76). Este programa dava empréstimos para empresas loteadoras e incorporadores executarem obras de urbanização e parcelamento de glebas. Os loteamentos deviam ter até 200 lotes e área total de lotes igual ou menor que 100.000m², valor que passou a 72.000 em 1980. O valor máximo de financiamento do lote era de 700 UPC, com juros de 10% ao ano.

Nirce Saffer⁷² chama a atenção para a importância dessa linha de financiamento em Porto Alegre, especialmente quando combinada ao CICAP (Construção individual da casa própria - financiamento para compra do terreno mais material de construção, lançado em 1975). Os loteadores, associados ou não aos proprietários de terrenos, obtinham empréstimos para urbanização de áreas; os compradores obtinham o empréstimo CICAP, o qual permitia amortizar os terrenos urbanizados à vista, com valor de 700 UPC (20% do valor total do empréstimo, de 3500 UPC). O empréstimo PROÁREAS podia também ser combinado com empréstimos à construção, permitindo ao incorporador, além da renda da terra, obter parcela dos lucros do capital produtivo. A autora constata também o interesse dos agentes financeiros em buscar terrenos para serem comprados pelos loteadores ou mesmo em vender terrenos que viabilizariam esses empréstimos, mostrando com os recursos do SFH permitiram ganhos fundiários a agentes promotores e financeiros; e as *“fortes relações entre capital financeiro e apropriação da renda da terra”*.

A existência de recursos permite ao BNH continuar inventando novas linhas de financiamento para viabilizar a compra de terra e ganhos fundiários. Em 1977, aparece a RC 02/77, destinada a financiar a aquisição de terrenos *“como forma de capitalizar as empresas nacionais privadas”*. Esse empréstimo, limitado a 1% dos saldos das Cadernetas de Poupança, era destinado a empresas construtoras e incorporadoras de imóveis, para compra de terrenos exclusivamente com fins residenciais. O vendedor deveria obrigar-se a utilizar o valor do empréstimo (recebido pela venda) na subscrição de capital de empresas privadas nacionais; os recursos ficariam vinculados a conta especial, com direito a correção monetária, mas não a juros e dividendos. Se o terreno pertencesse há mais de 5 anos ao vendedor, essas exigências seriam dispensadas; ele poderia receber diretamente o valor do empréstimo. O valor máximo era de 140.000 UPC, mas seu valor devia ser somado ao empréstimo para construção, de modo a não ultrapassar os tetos vigentes.

⁷² Ver a respeito sua Dissertação de Mestrado. *O mercado de terras em Porto Alegre: estudo de caso para o período 1964/1979*. 1982

Concluindo...

Assim como no mercado popular financiado pelo BNH, o preço do terreno não era problema para o desenvolvimento da construção financiada pelo SBPE. Ao contrário, a possibilidade de obter altos lucros com terrenos é que se constitui num entrave à modernização da indústria. Além do mais, exatamente os agentes com financiamento do SFH foram os mais favorecidos com os benefícios à verticalização encontrados na legislação urbanística de diferentes cidades brasileiras. O aumento de preços de terrenos determinado por esses processos dificultou as atividades de todos os outros agentes não financiados.

Esses efeitos dos aumentos dos preços imobiliários e fundiários passam a pesar tanto na economia - como fator inflacionário - que aparecem as pressões para cortar a expansão imobiliária, no final dos anos 70. É nessa ocasião que aumentam os recursos do BNH para programas de desenvolvimento urbano⁷³.

⁷³ Ver a respeito Melo, 1988.

3. A GESTÃO MUNICIPAL EM SÃO PAULO E ASPECTOS FUNDIÁRIOS DA PRODUÇÃO HABITACIONAL

A atuação da Prefeitura de São Paulo não foi expressiva na provisão de habitação, tanto face ao mercado como face às soluções baseadas na invasão de terrenos, antes, durante e depois do BNH. No entanto, os investimentos municipais e a regulamentação dos investimentos imobiliários privados trouxeram resultados sensíveis na redução da oferta habitacional na cidade. As normas urbanísticas implantadas depois do BNH ampliaram o espaço físico dos investimentos do capital imobiliário incorporador - fortalecido com o financiamento - em detrimento dos pequenos capitais e das iniciativas populares e da produção pública.

Nas alterações que se fazem na legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, desde a segunda metade dos anos 60, nota-se uma total despreocupação com o estoque e com o custo da habitação para setores de média e baixa renda. Como exceção, algumas normas foram feitas para diminuir o custo de produção de lotes, através da redução de dimensões e padrões de infra-estrutura em conjuntos de interesse social⁷⁴.

A legislação paulistana contém diversos dispositivos que permitem aos promotores imobiliários (incorporadores e construtores) mais capitalizados contornar as dificuldades do acesso a terrenos. São esses mesmos mecanismos que favorecem sua posição na disputa pelo solo, em detrimento dos loteadores, os quais geralmente produzem lotes para a construção individual; dos pequenos promotores e dos promotores públicos. No capítulo anterior já vimos como a verticalização paulistana se desenvolveu quase que exclusivamente pelo adensamento de bairros horizontais de classe média, sem custos e responsabilidade pela expansão de infra-estrutura. A legislação de 1972⁷⁵ e complementações posteriores consolidam esse modo de criar espaços para o investimento imobiliário, ampliando a possibilidade de verticalização para cerca de 80% da área urbana. O capital imobiliário passa a ser beneficiado não apenas pelos investimentos públicos e pela legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, como também passa a ter a possibilidade de se expandir pelas zonas criadas à margem da legislação, pelos loteadores clandestinos, e cuja infra-estrutura foi feita com recursos públicos. Por outro lado, o maior controle do loteamento popular (lei de parcelamento de 1972 e Lehman) não está alheio aos interesses do capital incorporador em reservar áreas para empreendimentos para uma demanda de maior renda, especialmente os verticalizados.

Essa situação é diferente daquela de outros países onde o acesso à terra é limitado não só pela propriedade privada como por regras estritas quanto à expansão das áreas urbanizáveis e quanto à transformação de áreas construídas e habitadas. Por outro lado, o município não

⁷⁴ Decretos 14.025/76, para conjuntos de promotores públicos; e decreto 17.810/82 para conjuntos de interesse social de promotores privados com financiamento do SFH.

⁷⁵ A legislação de parcelamento e de zoneamento decorre do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, aprovado em 1971.

exerce as funções de promotor de novas áreas de expansão (exemplo das ZAC francesas⁷⁶), mas facilita a transformação permanente da cidade pela iniciativa privada, multiplicando as oportunidades de utilização do mesmo solo. Não cria oportunidades de obter para si ganhos fundiários a partir de investimentos em urbanização de novas áreas⁷⁷, mas cria leis que permitem operações de renovação em áreas existentes, onde esses ganhos são totalmente privatizados.

3.1. Expansão periférica, vazios urbanos e renovação urbana

A expansão periférica e os vazios urbanos

Vimos no Capítulo I que quando a cidade ainda era pequena, no início do século, investia-se no centro, sobretudo no sistema viário, e os mais pobres eram expulsos para a periferia; ao mesmo tempo, estimulavam-se empreendimentos populares fora da cidade. Com o avanço dos transportes públicos, os loteamentos populares iam sempre mais para fora das áreas urbanizadas e valorizadas. Essa forma de ocupação criava um território precário para os mais pobres e dificuldades de gestão para o município, mas atendia aos interesses de proprietários e loteadores. Por outro lado, criava uma solução habitacional compatível com os salários da massa trabalhadora, com base na casa própria autoconstruída.

Na primeira metade deste século não havia nenhum interesse em evitar que o crescimento se desse de forma descontínua e não subordinado ao atendimento por infra-estrutura. A divisão em 4 perímetros estabelecida pela legislação (Ato 663/34), apenas servia para definir níveis diferentes de exigências aos proprietários privados e de responsabilidades do poder público quanto às infra-estruturas. Os loteamentos eram permitidos em todo o território do município, diferindo apenas as exigências quanto à rede viária e à doação de áreas públicas. A exigência de diretrizes da prefeitura para garantir a articulação entre as vias a serem abertas e aquelas já existentes, mediante estabelecimento de diretrizes viárias, foi um avanço trazido pelo Ato 663/34. No entanto, a grande maioria dos loteamentos fez-se sem qualquer tipo de aprovação e sem atender àquele critério.

Foi só a lei de zoneamento de 1972 que proibiu efetivamente o loteamento para fins urbanos na zona rural do município⁷⁸. Depois dela, a legislação estadual de proteção dos mananciais hídricos⁷⁹ restringiu drasticamente os loteamentos residenciais em cerca de 36,2% da área do

⁷⁶ ZAC (zone d'aménagement concerté). Permite ao poder público - após obtenção das glebas - programar equipamentos públicos e urbanizar áreas da cidade, produzindo lotes destinados a diferentes usos: habitação, comércio, serviços, indústria, cuja venda cobrirá os custos de todas as obras necessárias à ZAC. Esta estratégia fortalece também os promotores face aos proprietários fundiários, conforme nota Lipietz.

⁷⁷ Essa função se deu, excepcionalmente, nas áreas CURA e nas áreas de reurbanização a partir das desapropriações para o Metrô.

⁷⁸ Outros tipos de loteamentos são admitidos com consulta ao INCRA.

⁷⁹ Leis 898/76 e 1172/76. De acordo com esta, os lotes mínimos são de 500 a 2000 metros, segundo as categorias de restrição.

município, incluindo zona urbana e rural. No entanto, a falta de controle sobre os processos de ocupação nas zonas rural e de proteção dos mananciais, faz com que a lei impeça apenas os empreendimentos do mercado formal, ou seja, aqueles para os quais a regularidade é essencial. A partir dessas restrições aparecem valores diferenciados entre as glebas situadas onde *pode* e onde *não pode* haver parcelamento. E o loteamento popular usa preferencialmente as zonas proibidas, seja abrindo novas frentes de expansão, seja parcelando glebas vazias em setores já urbanizados dessas zonas, seja subdividindo clandestinamente os lotes regulares grandes.

O parcelamento irregular e clandestino, além dos lotes irregulares, trouxe para o município o problema de milhares de quilômetros de vias públicas intransitáveis e de *áreas livres*⁸⁰ inaproveitáveis para usos de lazer ou implantação de equipamentos. No entanto, a própria legislação é marcada pela garantia dos interesses dos proprietários em detrimento do interesse público e da função social da propriedade. O parcelamento de glebas urbanas tem sido sempre um ato de iniciativa exclusiva do proprietário ou loteador, entendido como direito de usufruto da propriedade. A lei trata apenas de como o proprietário deve fazer, se quiser parcelar. Jamais entrou no mérito da existência de demanda⁸¹ - residencial ou outra - seja para obrigar a lotear, seja para impedir de lotear, em diferentes zonas.

Os loteamentos implantados clandestinamente e os loteamentos permitidos sem controle da continuidade urbana provocaram a formação de *vazios urbanos*. Como vários autores explicaram, esses vazios eram parte da estratégia de valorização das propriedades com investimentos públicos, pois se beneficiavam com a infra-estrutura estendida aos loteamentos dispersos e distantes. O poder municipal, assim como não controlou a expansão horizontal e a formação dos vazios dentro da área urbanizada, não controlou a retenção ou a utilização dos terrenos vazios, de diversos tamanhos. Edificar ou não sempre dependeu exclusivamente da vontade dos proprietários.

A permanência dos *vazios urbanos* é contraditória com a continuação da expansão por loteamentos populares. O loteamento em áreas rurais ou de proteção ambiental só é possível e necessário porque o município não reprime nem a manutenção dos terrenos vazios e nem o loteamento clandestino. O loteador popular, face à capacidade de pagamento dessas famílias, busca as glebas mais baratas. Se o loteador realmente não pudesse parcelar na área rural, teria havido - ao longo da década - maior pressão pela utilização dos vazios; por outro lado, se a manutenção de terrenos vazios fosse penalizada, seus proprietários teriam sido estimulados a vendê-los, aumentando a oferta. No fim dos anos 70, quando o número de vazios urbanos era de cerca de 40% na Z2⁸², os terrenos comprados pela COHAB/SP são fora do perímetro urbano. Neste caso, vemos o município utilizando a lógica do loteador popular para não prejudicar as condições de acumulação dos proprietários fundiários.

⁸⁰ *Áreas livres* é utilizado aqui com as áreas a serem doadas ao município para uso de lazer ou insitucional. O Ato 663/34 chamava de *espaços livres*; a lei de 1972 introduziu os termos *áreas verdes* e *áreas institucionais*, que foi também adotado na Lei Lehman.

⁸¹ Depois de 1972, a abertura de loteamentos regulares com fins especulativos é dificultada pelo seu custo de implantação.

⁸² Milton Campanário. O mercado de terras e a exclusão social na cidade de São Paulo. in Krishcke (org.), 1984

Nas mudanças de zoneamento, cujos recortes são conhecidamente arbitrários, terrenos vazios ou construídos são igualmente beneficiados gratuitamente com coeficientes de aproveitamento maiores, provocando sua valorização. Os efeitos valorizadores do zoneamento e dos investimentos públicos só são recuperados pela reavaliação do valor venal, uma vez que a *contribuição de melhoria* não foi regulamentada. O único ônus pela manutenção do terreno desocupado é a exigência de cercamento e o pagamento do imposto territorial urbano, com base no valor venal. Embora, quando comparada a outras cidades, a atualização dos valores em São Paulo seja mais freqüente, os valores venais apresentam muita defasagem em relação aos valores de mercado, o que se comprova facilmente no momento das desapropriações.

Além disso, podem-se criar facilmente outros terrenos vazios, a partir da demolição, sem nenhuma exigência quanto aos prazos ou ao tipo de reconstrução, e sem nenhum controle sobre o interesse social das edificações demolidas.

Adensamento e renovação permanente

A transformação permanente dos bairros paulistanos é sentida por moradores e por visitantes. Pouco a pouco as casas vão desaparecendo e dando lugar a edifícios. As razões para isso são várias e todas elas baseadas nas vantagens oferecidas pelo município. Para começar, o zoneamento define um coeficiente de aproveitamento maior que o da construção existente e não estabelece nenhum pagamento pelo adensamento. Para o proprietário, isto significa a possibilidade de fazer várias unidades sem custo do terreno, tornando vantajosa a substituição da construção por outra maior, especialmente porque não existe nenhum impedimento legal à demolição. Por último, estimula-se o remembramento de lotes, porque as vantagens dadas pelo zoneamento nem sempre podem ser aproveitadas por cada proprietário de lote, especialmente de lotes pequenos; é preciso ter vários lotes para construir um prédio de apartamentos que obedeça as exigências de dimensões e recuos definidas pela legislação municipal.

A incorporação de edifícios sobre lotes grandes foi também favorecida pela lei municipal de 1968 que proíbe a abertura de *passagens* (vilas), sob o pretexto de permitir o adensamento sem doação de áreas. É interessante notar que todas as restrições que se estabelecem ao parcelamento do solo, seja na forma de loteamentos ou de desmembramentos⁸³ não guardam equilíbrio com a falta de exigências para o adensamento por verticalização. Tanto para os loteamentos quanto para os desmembramentos, é exigida a doação de um percentual da gleba à municipalidade, para áreas verdes ou institucionais. No remembramento, não há nenhuma exigência, mesmo se o seu aproveitamento determinar um adensamento muito maior. A lei municipal desestimula todas as formas de subdivisão da propriedade que não sejam voltadas

⁸³ *Desmembramento* é a subdivisão de uma gleba em lotes sem abertura de novas vias. A subdivisão de um lote chama-se *desdobro*.

para a incorporação imobiliária, ou que poderiam ser utilizadas para empreendimentos de pequenos promotores ou loteadores.

Por outro lado, como vimos, as normas para verticalização permitem que ela se faça - ao contrário dos loteamentos - sem nenhum gasto em infra-estrutura urbana pelos empreendedores, seja em lotes de grandes dimensões, ou a partir do remembramento de lotes menores, edificados ou não. Nesse caso, todas as necessidades de transformação da infra-estrutura e de equipamentos, são assumidas pelos recursos públicos. Isso inclui os gastos com eventuais desapropriações para melhoramentos no sistema viário para atender ao adensamento, agravado pela intensificação do transporte individual. O incorporador paga apenas o terreno e o custo da construção e multiplica o número de unidades comercializáveis numa localização já valorizada.

Enquanto os incorporadores podem obter terrenos a custos compatíveis com o preço dos apartamentos que pretendem vender, os empreendimentos nas áreas já consolidadas são mais vantajosos do que seriam os resultantes da urbanização de glebas vazias, ou não se explicaria a grande concentração de edifícios residenciais nessas áreas. A utilização progressiva dos vazios urbanos tem sido ligada a grandes empreendimentos comerciais ou a empreendimentos residenciais com a característica de *conjuntos habitacionais* fechados. Nestes, cria-se um sistema viário e de espaços livres privativo dos moradores dos prédios. Este produto passa a ser cada vez mais atrativo quanto mais cresce a idéia de segregação espacial das classes média e alta, para proteger-se de assaltos, evitar o convívio com outras classes nos espaços públicos de lazer, ou mesmo evitar a circulação pela cidade para chegar aos clubes privados.

O processo de demolições para verticalização tem freqüentemente como efeito a saída das famílias que habitam em soluções alugadas no bairro, especialmente se atingem casas antigas. Se a verticalização produz unidades de padrão muito superior às da vizinhança - isto é, destinadas a famílias de renda mais alta - a valorização é sentida no conjunto do bairro, com efeito nos preços de venda e de aluguel. Esses processos afetam famílias de baixa renda e de classe média. Uma parte destas vai pressionar o mercado habitacional nos bairros populares, com efeito em cascata sobre a expulsão dos ainda mais pobres. Desde o fim dos anos 60, a dinâmica de transformações permanentes em áreas consolidadas criou demandas por unidades construídas para classe média - que o SFH respondeu em grande parte - e por soluções baixo custo - que o BNH não atendeu, mas sim o mercado irregular .

3.2. Os benefícios ao capital imobiliário

Nas discussões sobre a formação dos preços dos terrenos urbanos tem prevalecido a tese de que os preços fundiários são determinados pelos preços imobiliários e não o contrário. Essa tese já foi levantada por Ricardo para a terra agrícola⁸⁴ e foi desenvolvida nos anos 70 por

⁸⁴ “Il nés pas réellement exact de dire que le blé est cher parce que le prix du sol est élevé. En fait, l relation inverse se rapproche davantage de la verité: le prix des terres à blé est élevé parce que le blé est cher! L'offre totale de ces terres étant inélastique, elles “travaillent” toujours, quelle que soit la rémunération fixé par la concurrence. Par conséquent, la valeur du sol dérive intégralement de la valeur de son produit (et non pas vice versa)”. Apud Granelle, org, 1993.

Granelle⁸⁵, Topalov⁸⁶ e outros autores para o solo urbano, tendo em conta as condições específicas da promoção imobiliária francesa desse período. Segundo esses autores, o preço pago pelo terreno é determinado por uma conta ao revés (*compte à rebours*) feita pelo promotor, onde, do preço de venda provável do empreendimento, são retiradas as despesas de construção e o lucro. A diferença é o máximo que o promotor pagará pelo terreno, condicionando as decisões dos proprietários. Desse modo, seria também a demanda pelos produtos imobiliários que determinaria as variações nos preços fundiários.

Essa regra não pode ser absolutizada e nem generalizada. Mesmo outros autores franceses sustentam que as relações entre os proprietários de terrenos e os incorporadores (*promoteurs*), são diferentes das que se estabelecem entre proprietários e loteadores (*aménageurs*). Além disso, os proprietários desenvolvem estratégias pessoais e de classe, que podem ser ligadas a outras lógicas, ou a causas macroeconômicas. Mas vários autores brasileiros têm utilizado a tese da *compte à rebours* quando se trata de terrenos destinados à incorporação imobiliária, incluindo Ribeiro, Fridman, Smolka⁸⁷. Por outro lado, os preços dos lotes populares também eram determinados pela demanda para construção, sendo equivalentes ao valor máximo que os trabalhadores poderiam pagar para produzir sua própria moradia⁸⁸.

Não é objetivo deste trabalho desenvolver uma discussão sobre outros elementos formadores de preço dos terrenos ou explicativos de seus diferenciais. A partir da hipótese da subordinação dos preços fundiários aos preços imobiliários, examina-se apenas a influência da regulamentação municipal sobre a expansão da área disputada pelos incorporadores imobiliários e, conseqüentemente, sobre o preço dos terrenos.

Numa determinada localização, os apartamentos de um tipo X podem ser vendidos por um preço Y, fazendo com que o incorporador ou construtor possa pagar um preço Z pelo terreno (cálculo que levará em conta a utilização melhor possível do coeficiente de aproveitamento da zona). A tendência dos proprietários de outros terrenos com os mesmos atributos será de pedir o mesmo preço pelos seus terrenos. Se um outro incorporador ou construtor pretender fazer apartamentos que tenham que ser vendidos por um preço menor (outra faixa do mercado), o preço do terreno pesará muito mais no seu custo, forçando-o a reduzir o lucro ou mesmo inviabilizando o empreendimento. Por outro lado, se o número de apartamentos do tipo X no primeiro empreendimento for menor que o previsto, o preço do terreno pesará mais no custo total de cada apartamento. Por este motivo, quando um terreno pode ser aproveitado com coeficiente de aproveitamento (CA) alto, seu preço será demasiado caro para fazer um edifício que utilize um CA menor. A não ser no caso em que, neste último empreendimento, os apartamentos possam ser vendidos a um preço excepcionalmente alto (superior ao do tipo X), de modo a garantir a margem de lucro pretendida.

⁸⁵ J.J. Granelle. *Espace urbain et prix du sol*. 1970.

⁸⁶ C. Topalov. *Les promoteurs immobiliers*. 1974.

⁸⁷ PEREIRA cita uma entrevista de antigo presidente do BNH, Maurício Schulman, onde ele faz o comentário: "O preço do terreno é o que o mercado paga pelo imóvel em construção, menos o preço da construção." (p.10)

⁸⁸ Campanário, 1984.

Se todas as pessoas interessadas em comprar apartamentos do tipo X só aceitassem uma determinada área da cidade, provavelmente os preços dos terrenos disponíveis nesta área subiriam ainda mais, por causa da escassez. Se eles não estivessem dispostos a pagar mais do que o preço Y, o lucro dos promotores poderia diminuir. Mas a estratégia dos promotores é interessar os compradores em novas áreas da cidade. Nestas, eles compram o terreno a preços bem mais baixos, pois esses terrenos habitualmente eram utilizados para empreendimentos de menor valor. Neste caso, mesmo se os valores dos apartamentos são relativamente menores que em bairros tradicionais, o sobre-lucro na incorporação é extraordinário⁸⁹, e poderá ser ainda maior para os incorporadores que estocarem terrenos nessa área da cidade. Com o desenvolvimento do mercado, a tendência é que os preços dos terrenos nesse bairro subam, acomodando-se aos preços dos apartamentos na lógica da *compte à rebours* e que o lucro fique nos padrões normais. Os proprietários de terrenos, ou vendem pelos preços de mercado, ou esperam valorização ainda maior. Só em casos de extrema necessidade venderão por preço menor que o praticado habitualmente no bairro.

Esse raciocínio leva a supor que em muitas áreas da cidade - onde se pode verticalizar e onde existe mercado para a verticalização - os terrenos assumem os valores que podem ser pagos pelos incorporadores, que são aqueles resultantes do aproveitamento mais lucrativo possível. Os próprios avaliadores, utilizam o critério de “interesse para incorporação” ao determinarem o valor de um terreno nas desapropriações. Como consequência, seu valor é alto para empreendimentos de menor densidade ou de padrão mais simples que os utilizados pelos incorporadores. O problema não reside apenas no preço teórico de um determinado terreno, mas na existência de liquidez para sua aquisição. Na falta desta, os incorporadores têm condições de oferecer aos proprietários - em permuta - parte das unidades a serem produzidas, cujo valor normalmente é atrativo. Por outro lado, o tamanho desse mercado - e conseqüentemente sua influência do preço dos terrenos - dependerá basicamente da existência e das características dos financiamentos imobiliários.

A Lei de Zoneamento de São Paulo (lei 7805/72 e complementares) permite verticalizar em cerca de 80 % da zona urbana, sendo que em 10,5% da zona urbana permite verticalizar mais (Z3, Z4, Z5). O zoneamento municipal define também, para cada terreno, como a construção deverá ser implantada (*recuos, taxa de ocupação*), qual a área máxima a ser construída (*coeficiente de aproveitamento*) e qual o uso permitido para a edificação. A verticalização para uso residencial se faz segundo dois tipos de edifícios: o R2-02 e o R3. O primeiro é definido como “habitação multifamiliar agrupada verticalmente”. O segundo, é definido como “conjunto residencial com um ou mais edifícios, dispendo de áreas comuns cobertas e descobertas (...)”, sendo subdivididos em R3-01, quando a área do terreno é menor que 20 mil m²; e R3-02, quando a área do terreno é superior a 20 mil m² ou existem mais de 400 unidades⁹⁰. Por meio de um artifício conhecido como “fórmula de Adiron”⁹¹, já previsto na lei

⁸⁹ Essa estratégia foi observada por Rodrigo Lefebvre, no seu artigo *Notas sobre o papel dos preços de terrenos nos negócios imobiliários de apartamentos e escritórios na cidade de São Paulo*. In: Maricato (org), 1982.

⁹⁰ O R2-02 foi criado pela legislação de 1972; os conjuntos habitacionais (R3) foram regulamentados pela lei 8881/79.

⁹¹ Este mecanismo leva o nome do Secretário de Planejamento que a instituiu, o arq. Benjamin Adiron Ribeiro.

de zoneamento de 1972, os edifícios que reduzirem a *taxa de ocupação* (TO), são beneficiados com um *coeficiente de aproveitamento* (CA) maior.

QUADRO II. 5

MSP - VANTAGENS OFERECIDAS PELA “FÓRMULA DE ADIRON”

ZONAS DE USO	% DA ZONA URBANA (1980) (1)	CARACTERÍSTICAS DA ZONA (densidades)	C.A. max normal	C.A. com “fórmula de Adiron”	Tipos de empreendimento beneficiados
Z-2	63,1	predom.residencial (baixa)	1,0	2,0	R3 e estacionamentos
Z-3	8,4	predom.residencial (média)	2,5	4,0	R3/ R2.02 + comércio e serviços
Z-4	1,9	misto (média e alta)	3,0	4,0	R3/ R2.02 + comércio e serviços
Z-5	0,5	misto (alta)	3,5	4,0	R3/ R2.02 + comércio e serviços
Z-11	4,0	predom.residencial (baixa)	1,0	2,0	R3

Fonte: dados de Giaquinto, 1995

(1) PMS/SEMPA. D.O.M. - suplemento 243, de 24/12/92

Por exemplo, na Z2 - que cobre a maior parte da cidade - uma construção pode ter a área construída igual à área do terreno, para o que precisará ter 2 andares, pois a taxa de ocupação do terreno (TO) é igual a 0,5 (50% da área do terreno). No entanto, se for construído um edifício, ocupando 25% do terreno, ele poderá ter uma área construída total igual a duas vezes a área do terreno, ou seja, o dobro da área permitida no caso anterior. Como estímulo à construção de garagens no interior dos lotes (com objetivo explícito de reduzir os congestionamentos na via pública) a área construída de garagens não é considerada para efeito do cálculo do CA, assim como a TO não é considerada no subsolo. Desse modo, o CA definido pela tabela acima é ainda maior⁹².

Esses benefícios da *fórmula de Adiron* são concedidos gratuitamente ao incorporador, sem nenhuma contrapartida de interesse coletivo. Poder-se-ia falar de um benefício ambiental, decorrente do aumento de áreas verdes e da ventilação entre os prédios, mas isso geralmente não responde a nenhuma exigência de natureza técnica, mas apenas a um padrão urbanístico mais sofisticado. A *fórmula de Adiron* beneficia fundamentalmente o empreendimento, pois a área livre é utilizada na forma de área de lazer ou jardim de propriedade e uso do condomínio. Além disso, as garagens podem ocupar todo o subsolo, o que determina, na prática, a impermeabilidade da área total do lote.

Os conjuntos R3 são ainda mais beneficiados pela *fórmula de Adiron* que os edifícios R2-02. As áreas condominiais e de lazer obrigatórias não são computadas para efeito do CA, representando um benefício suplementar. No conjuntos verticais (R3-01 e R3-02) existe ainda uma série de outras exigências de padrão que encarecem o produto, como as áreas condominiais de lazer, ajardinamento, portarias etc. Além disso, a construção desses edifícios é mais cara pelas exigências diferenciadas de elevadores e equipamentos diversos, como ventilação, segurança etc. No entanto, o padrão não determina apenas o aumento do custo de

⁹² Em 1996/97, segundo cálculos a partir de dados da eMBRAESP sobre empreendimentos aprovados, o índice real de aproveitamento na Z2 para uma média de 276 empreendimentos chegou a 2,74; considerando apenas os empreendimentos com edifícios de mais de 12 andares, o CA chega a 3,4. Na Z3, o CA real para R2-02 é de 6,25.

produção, mas a possibilidade de um preço de venda muito maior, face ao refinamento do produto. O apartamento é vendido pela sua área bruta, a qual inclui, como vimos, áreas construídas cujo terreno (virtual) teoricamente foi obtido sem custo.

Embora o adensamento das áreas já urbanizadas seja desejável, visando um melhor aproveitamento da infra-estrutura disponível, a verticalização intensiva não é o único meio⁹³ e nem sempre o mais adequado, principalmente quando seu custo é alto. No Brasil, pelas condições atrasadas da indústria, o custo de construção verticalizada é mais alto. De qualquer modo, os padrões estabelecidos pelas normas dos conjuntos R3 não significam necessariamente densidade demográfica (número de pessoas por unidade de terreno) significativamente maior que os edifícios multifamiliares (R2.02) mas apenas maior área construída por apartamento. Uma das exigências dos conjuntos R3.02 (maiores que 20 mil m²) é a cota mínima de 40 m² de terreno por unidade, o que permite apenas 25 unidades a cada 1000 m² (250 unidades/ hectare), significando uma densidade habitacional de cerca de 750 hab/ ha. Nos conjuntos R3-02, o coeficiente de aproveitamento é calculado a partir da área bruta do terreno (Lei 8881/79, art. 19), isto é, considera-se para o cálculo as áreas de espaços verdes e vias, que pertencem ao condomínio. Isto constitui um estímulo aos condomínios fechados, pois se fossem feitos vários edifícios em lotes dando para vias públicas, o aproveitamento do terreno seria bem menor. Neste caso, além de ter que doar à municipalidade as áreas livres (20% da gleba) e o sistema viário, o coeficiente de aproveitamento seria calculado pela área líquida dos lotes resultantes.

O mercado para conjuntos R3 em edifícios altos não se expande imediatamente para todos os setores da cidade. No setores mais periféricos, a elevação relativa de preço se faz - desde o início da década de 80 - pela construção de prédios de 4 andares e sem elevador, especialmente após o decreto 17.810/82 (*decreto de interesse social privado*). É esse o uso que compete com o uso residencial individual e com conjuntos horizontais (sobradinhos, casas superpostas, etc.) inviabilizando o preço do terreno para autoconstrutores e para pequenos empreendedores. Nessas zonas, os lotes ficaram demasiado caros para as famílias de baixa renda que gostariam de morar no bairro e não suficientemente bons para as de classe média que poderiam pagar o seu preço. No entanto, o condomínio fechado - verticalizado ou não - permite a implantação de conjuntos para classe média, garantindo a segregação social.

Desse modo, as regras estabelecidas pelo zoneamento municipal se articularam perfeitamente com os objetivos de favorecer os incorporadores e a indústria da construção. Além de não poder competir pelos terrenos, os pequenos promotores não tinham acesso ao crédito, por não disporem do capital mínimo exigido pelo SFH. Como essa produção não era financiada, também não poderia haver financiamento para sua compra⁹⁴.

⁹³ Outras cidades apresentam densidades bastante altas, com prédios de até 6 andares, como é o caso de Paris..

⁹⁴ Segundo Hugo Nittinger (entrevista, 18/9/97), o sistema não tinha condições operacionais para lidar com pequenos empresários e nem com a autoconstrução.

4. EFEITOS DA POLÍTICA FEDERAL E DA GESTÃO DO MUNICÍPIO NO PREÇO DA TERRA

Os preços médios de terrenos em São Paulo quadruplicaram entre 1964 e 1976. As médias de preços ocultam o fato de que as regiões menos urbanizadas ou habitadas por população mais pobre podem sofrer variações de preços ainda maiores, por efeito de investimentos públicos e atratividade para o setor privado, inclusive estimulados pela legislação. Andrade e Azevedo comentam que, entre 1957 e 1977, o preço da terra no bairro carioca do Grajau quintuplicou, enquanto que no complexo Copacabana/Ipanema o aumento foi de 54%; em Belo Horizonte, os preços de terrenos em bairros de alta renda subiram 2% ao ano entre 1969/1979, enquanto esse aumento foi de 15,4% ao ano em bairros ocupados por população de baixa renda⁹⁵.

Não é objetivo deste trabalho avaliar quais teriam sido os fatores determinantes do aumento do preço do solo no período pós-64; e nem existem elementos para essa análise. De qualquer modo, as várias causas dos aumentos de valores médios e de valores diferenciais nesse período estão ligadas ao modelo econômico concentrador de renda e à política desenvolvida pelo BNH. Podemos listar entre as principais causas⁹⁶:

- a demanda gerada pelos efeitos do *milagre econômico* sobre a capacidade de investimento dos setores da sociedade beneficiados;
- a possibilidades de ganhos extraordinários dadas pela falta de controle sobre os lucros fundiários, de um modo geral, e na atividade incorporadora, em particular.
- a demanda gerada pela existência de financiamentos habitacionais e pelo aumento descontrolado de seus valores;
- a expansão da infra-estrutura urbana.

Os efeitos dos financiamentos do SFH (programas COHAB e financiamentos SBPE) são de análise complexa, que não pode ser feita somente a partir da evolução dos valores médios. Por um lado, ao colocar à disposição do setor imobiliário uma enorme massa de recursos, provocaram uma disputa pelos terrenos na zona urbana que possibilitou a valorização. Por outro lado, ao expandir a área urbanizada com os conjuntos COHAB provocaram também o aumento de preços na áreas mais periféricas. A expansão da infra-estrutura urbana também tem resultados contraditórios. A sua melhor distribuição pode ampliar espaço de atuação dos agentes do mercado imobiliário, reduzindo a escassez e a pressão sobre o preço nas áreas já dotadas. Às vezes, a entrada de novas áreas no conjunto das ofertas traz pouca modificação aos valores médios de terrenos - ou mesmo possibilita uma redução de valores médios - mas representa uma diferença para cima importante nos mercados periféricos.

⁹⁵ Luís Aureliano Gama de Andrade e Sérgio Azevedo. Lei de desenvolvimento urbano: análise política preliminar. In Espaço e Debates, n° 11, 1984.

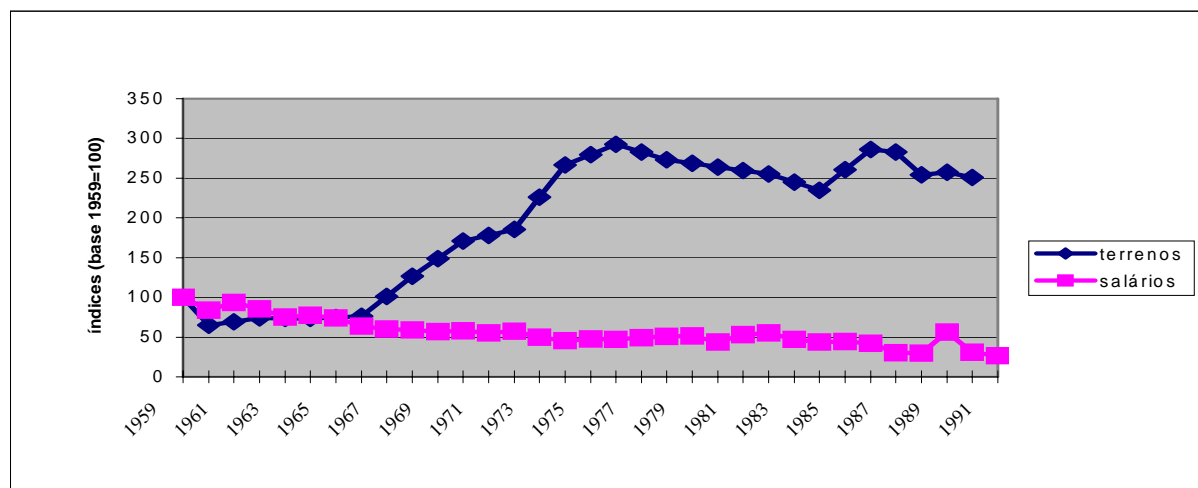
⁹⁶ A hipótese que o descongelamento dos aluguéis também pode ter tido efeitos na subida dos valores imobiliários e no valor da terra, entendendo que o valor desta é determinado pela renda que pode proporcionar, é levantado por Saffer, 1982, analisando o caso de Porto Alegre e baseando-se em Marx.

Os efeitos da legislação urbanística e de outras intervenções municipais, como por exemplo a melhoria ou regularização de loteamentos, se articulam e potencializam os efeitos do crescimento da demanda e dos financiamentos para a valorização imobiliária. É preciso lembrar que os investimentos públicos não valorizam um bairro pela sua simples existência, mas porque possibilitam que ali se desenvolva um mercado imobiliário voltado a faixas de maior renda, e este desenvolvimento só é possível se a legislação urbanística permitir.

Do ponto de vista da moradia popular, a valorização do solo teve efeitos no estoque e nas condições para produção nas zonas urbanizadas e beneficiadas pela infra-estrutura. A subida de preço de imóveis, terrenos e aluguéis tornou um maior número de moradias e de bairros inacessíveis às famílias de menor renda; o aumento de preço dos lotes existentes nas zonas intermediárias e periféricas dificultou a autoconstrução em terreno próprio; a produção de lotes populares e de imóveis de baixo custo diminuiu, tanto pelo preço da terra como pela falta de financiamento.

As condições habitacionais tornaram-se mais graves também pela redução do salário real. No entanto, se observamos as curvas de evolução dos salário mínimo e dos preços médios de terreno em São Paulo, vemos que o distanciamento entre elas é devido principalmente aos terrenos. Entre 1964 e 1986, o preço dos terrenos aumentou de 290% enquanto que o salário mínimo foi reduzido a 54,5% de seu valor⁹⁷.

GRÁFICO II. 1
MSP. EVOLUÇÃO DO PREÇO DO METRO QUADRADO DE TERRENOS E DO SALÁRIO MÍNIMO



fonte: dados de KOWARICK e CAMPANÁRIO, 1994.

Nos itens anteriores vimos como a produção privada encontrou formas de relação com a propriedade fundiária que não impediram, ao contrário, favoreceram enormes lucros na incorporação. A COHAB contentou-se em trabalhar nas condições de mercado fundiário, utilizando áreas desvalorizadas e contribuindo para a valorização de terrenos vazios vizinhos,

⁹⁷ Valores analisados pela SEMPLA, a partir de anúncios publicados nos jornais.

contribuindo desse modo para encarecer os lotes populares. Nem políticas federais nem municipais buscaram soluções para obter terrenos adequados para os conjuntos COHAB ou para viabilizar empreendimentos de baixo custo por agentes privados. As medidas tomadas pelo governo federal e municipal⁹⁸ para impedir a abertura de loteamentos precários e nas zonas rurais não criando outras alternativas de moradia para a população pobre contribuem para agravar a situação. Devido às restrições legais e ao preço das glebas, os loteamentos populares abertos a partir de então são todos ilegais, em sítios ainda piores, ou em zonas de risco ambiental. E são também mais caros, porque toda a terra foi valorizada e porque a oferta se reduziu.

Paralelamente ao discurso da casa própria e aos grandes investimentos do BNH, a solução para quem não podia comprar um lote e não queria pagar um aluguel passou a ser a favela. Em 73, já existiam cerca de 72 mil pessoas morando nas favelas em São Paulo, número que chegou a 375 mil em 1980 e 813 mil em 1987⁹⁹. Entre os anos 40 e 60, ir para a periferia desurbanizada tinha sido a solução para quem buscava a casa própria através da compra do lote e da autoconstrução. Em 1980, o censo do IBGE mostrou que quase 37% da população da cidade habitava a porção mais precária da periferia, o chamado “anel periférico”¹⁰⁰, sendo cerca de 35% pagando aluguel.

À guisa de conclusão do capítulo

Vários autores desenvolveram estudos sobre a política comandada pelo BNH, enfatizando os aspectos ligados ao financiamento, aos produtos, ao atendimento, à inadequação urbana e social, etc. Para os objetivos desta tese, os aspectos mais importantes a fixar são os seguintes:

- a política do BNH não era uma política abrangente destinada a resolver o problema da habitação, mas apenas um conjunto de programas de financiamento de novas unidades;
- não veio para responder à necessidade de reprodução da força de trabalho, que encontrava outras soluções, mas de desenvolver a construção civil; e permitiu que esta se desenvolvesse sem aumentar a produtividade, inclusive pelo lucro obtido com os terrenos;
- foi desarticulada de uma preocupação com o desenvolvimento urbano e com as necessidades regionais;
- foi pequena face às necessidades das camadas de menor renda e seguiu a lógica da segregação da população de baixa renda na periferia;
- a distribuição dos recursos favoreceu as faixas de renda mais altas; as formas de reajuste de prestações e de cálculo dos saldos devedores beneficiaram sobretudo os financiamentos com valores maiores;
- contribuiu para o aumento dos preços dos terrenos, por ter estimulado a demanda por terrenos sem implementar instrumentos de controle do mercado imobiliário e fundiário.

⁹⁸ Lei municipal 7805/72 e lei federal 6766/79.

⁹⁹ PMSP/SEHAB/HI. *Favelas em São Paulo: caracterização espacial* (Censo de Favelas de 1987). 1989.

¹⁰⁰ Este anel, conforme divisão do município adotada por Tachner, inclui os sub-distritos de Socorro, Ermelino Matarazzo, Jaraguá, Brasilândia, Santo Amaro e os distritos de S. Miguel Paulista, Itaquera, Guaianazes, Parelheiros e Perus.

Os dois últimos aspectos mostram a coerência da política do BNH com o modelo concentrador da renda implantado pelo regime autoritário pós-64, apesar de ter sido proposto como um instrumento compensatório. Os recursos gerados pela poupança compulsória do conjunto dos trabalhadores não puderam ser utilizados pela maioria desses trabalhadores para aquisição da casa própria. Sua utilização por camadas de maior renda e em programas de desenvolvimento urbano favoreceu o aumento dos valores imobiliários e fundiários, tornando ainda mais difícil o acesso à moradia para os que ficaram fora do sistema. Desse modo, política do BNH não apenas não proveu a população com casa própria como contribuiu para aumentar o número de excluídos de qualquer solução que não fosse a invasão de terrenos.

TABELA II.
BRASIL E REGIÕES. PERCENTUAL DE RENDA APROPRIADO PELOS 40% MAIS POBRES E PELOS 10% MAIS RICOS DA POPULAÇÃO

	1960		1970		1980		1988	
	40% + pobres	10% + ricos	40% + pobres	10% + ricos	40% + pobres	10% + ricos	40% + pobres	10% + ricos
Centro-oeste	14,8	36,4	13,0	44,1	9,1	49,6	8,7	48,4
Norte	18,8	30,5	15,9	39,3	11,6	43,2	9,9	44,4
Nordeste	15,9	37,6	13,5	44,9	10,6	49,6	12,5	48,0
Sudeste	12,3	36,3	10,7	42,3	10,0	44,5	9,0	45,5
Sul	17,0	32,1	13,2	40,7	10,7	45,6	10,1	44,2
BRASIL	15,8	34,6	13,3	42,3	10,4	46,7	10,0	46,3

fonte: Romão, 1991.

O desinteresse dos governos pela problemática da terra urbana e seu papel na exclusão urbana persistiu após o período autoritário e até hoje. Além do mau uso dos instrumentos disponíveis na legislação urbanística e tributária, não houve interesse do Estado na implementação de outros instrumentos que permitissem algum controle da valorização e facilidades para obter terrenos para habitação popular, apesar das propostas existentes desde 1975¹⁰¹, posteriormente concretizadas no projeto de *lei de desenvolvimento urbano*. Nos períodos autoritários ou fora deles houve tentativas de tabelar muita coisa: bois, mercadorias, aluguel e mesmo juros. Mas a terra, cuja valorização é “produzida” apenas pelos investimentos públicos ou de terceiros, continua intocável.

A Constituição de 1988, avançou no que se refere à possibilidade de controlar a retenção especulativa de terrenos urbanos e facilitar sua obtenção pelo município, mas não na questão da desapropriação. As discussões sobre as diversas propostas que se sucederam ao *projeto de lei de desenvolvimento urbano* de 1983 continuam a arrastar-se. As políticas habitacionais que se sucedem parecem não ver o preço da terra como um problema a enfrentar, mas simplesmente a contornar. Por outro lado, a redução dos recursos para provisão pública e o crescimento dos programas de regularização fundiária parece indicar uma aceitação do fato que a localização dos mais pobres na cidade só se pode dar pela via das invasões.

¹⁰¹ Ver Saffer, 1982.

CAPÍTULO III

VISÃO ATUAL DA CIDADE DE SÃO PAULO E DOS SEUS PROBLEMAS DE HABITAÇÃO

CAPÍTULO III

VISÃO ATUAL DA CIDADE DE SÃO PAULO E DOS SEUS PROBLEMAS DE HABITAÇÃO

1. Morar em São Paulo: as diversas cidades

2. A produção e o acesso à habitação

- 2.1- A habitação no mercado formal
- 2.2- Loteamentos populares e formas alternativas de compra de terrenos
- 2.3- Casas, barracos e pontos na favela
- 2.4- Cortiços - a habitação precária de aluguel
- 2.5- Casas e apartamentos nos conjuntos habitacionais públicos

ADVERTÊNCIA METODOLÓGICA

A agregação de dados demográficos, sócio-econômicos, de habitação, de qualidade urbana, etc. possibilitou diversas tentativas de dividir a cidade em setores homogêneos, via-de-regra por agrupamento de distritos, sub-distritos ou setores censitários utilizados pelo IBGE. Tanto pelas deficiências do sistema de planejamento como pelas rápidas alterações urbanas, essas divisões caem em desuso rapidamente. Por outro lado, até 1991, os limites da divisão do município em Regiões Administrativas (AR) não eram compatíveis com os do IBGE. A lei municipal 11.220/92, que estabelece a nova divisão do município em 96 distritos, compatibiliza os limites censitários com a divisão em ARs e com os setores fiscais do município. No entanto, os distritos da nova divisão são incompatíveis com os adotados pelo mesmo IBGE nos censos anteriores, dificultando a realização de séries históricas.

Alguns dos critérios para setorialização adotada em planejamento e pesquisas urbanas:

- o agrupamento dos distritos e sub-distritos censitários em 9 zonas - adotada pela EMPLASA desde os anos 70;
- as áreas homogêneas da pesquisa Origem e Destino do Metrô;
- os setores tributários - a partir da agregação de lotes e quadras (*sistema SQL*) - adotada pela Secretaria de Finanças;
- a divisão em 3 anéis - *central, intermediário e periférico* - adotada pela SEMPLA nos anos 80 (com base na divisão censitária de 80);
- a divisão em 5 anéis ecológicos - *central, interior, intermediário, exterior e periférico* - que, entre outros, aparece no documento de diagnóstico para o projeto de Plano Diretor/91;
- a divisão em administrações regionais do município, sujeitas a freqüentes mudanças de número e limites por razões de ordem política;
- a divisão em 5 zonas - *norte, sul, leste, sudeste e centro* - adotada pela SEHAB para classificação e gestão das favelas, a partir de agrupamento de ARs;
- as zonas de valor definidas pelas pesquisas o mercado imobiliário (EMBRAESP e imprensa especializada);

Além disso, usam-se os pontos cardeais como referência, para falar em *zona centro* e outras oito (*norte, sul, leste, oeste, sudeste, sudoeste, nordeste e noroeste*) sem limites claros. Para complicar ainda mais, a nomenclatura utilizada nesses critérios, muitas vezes não corresponde àquela adotada pelos cidadãos comuns. Tudo isso dificulta a integração de informações necessárias para a análise e o planejamento, além de tornar difícil estabelecer séries históricas. Por outro lado, exige um grande esforço para comparar dados da cidade informal com as estatísticas do IBGE, do mercado formal e da valorização imobiliária.

1. MORAR EM SÃO PAULO: as diversas cidades

Além dos atributos geográficos, a qualidade ambiental e a paisagem de cada cidade se definem a partir da relação entre o padrão dos espaços públicos e dos espaços privados. Nos bairros exclusivamente residenciais mais ricos, a qualidade impecável das vias, jardins públicos e mobiliário urbano se completa com a qualidade das edificações e dos jardins privados. Além disso não há comércio - salvo um ou outro de luxo - e não existem painéis de publicidade, e só circulam automóveis. Nos bairros mistos (uso residencial, comércio e serviços) mais ricos, os espaços públicos são bem executados e mantidos, e os prédios particulares também, mas o trânsito prejudica a qualidade do ar, e a poluição visual pela publicidade é enorme. No entanto, nos bairros mistos, quanto mais pobres, o padrão da urbanização é pior, as construções são mais feias, faltam árvores, e a poluição é ainda maior, seja pelo trânsito pesado ou pelas descargas industriais. Na grande parte dos bairros populares tipo dormitório, a poluição não é do ar, mas das águas servidas nas valetas e nos córregos; as vias são de péssima qualidade, não existem jardins públicos, e as casas são quase sempre feias, inacabadas, muitas vezes penduradas em barrancos¹.

Os mais ricos habitam os bairros de melhor qualidade e esses bairros tem melhor qualidade porque são habitados pelos mais ricos. A qualidade ambiental nem sempre é produzida, mas à vezes decorre da proximidade ou da vista de um atributo natural, como uma floresta, a vista. Mas o preço dos terrenos nesses bairros incorpora todas as vantagens, fazendo com que apenas uns poucos tenham condições financeiras de instalar-se nos melhores bairros. Flavio Villaça nos explica como a segregação espacial é a forma de garantir a qualidade de vida das elites e de garantir o privilégio nos investimentos públicos. A região sudoeste da cidade agrupa os bairros residenciais exclusivos e os bairros mistos mais ricos. Ela concentra os serviços e equipamentos que atendem à população de maior renda - clínicas médicas privadas, cinemas, teatros, etc. - pela simples razão de que é ali que os investidores encontram um mercado consumidor. No entanto, a região sudoeste concentra também equipamentos que deveriam ser de interesse do conjunto da população da cidade, como hospitais públicos, universidades públicas, etc. E ainda numerosos órgãos da administração pública (inclusive a sede do governo estadual), mesmo alguns organismos cujos usuários possuem menor renda, como a Companhia de desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU e o Serviço de Proteção ao Consumidor - PROCON.

Os bairros da cidade mudam, melhoram ou pioram. Em São Paulo, nem as casas nem os bairros permanecem com suas características por muitos anos, tanto por efeito de obras públicas como por estratégias de mercado imobiliário. No entanto, nem todos os tipos de

¹ Sem estabelecer limites físicos, Lucia Bogus, na sua tese de doutorado (*Re)urbanização: Por que e para quem?*, 1988, considera 4 tipos de áreas homogêneas no fim dos anos 80:

a) áreas de baixa renda, homogêneas pela carência; b) áreas de renda média-baixa, bairros de uso misto mas já dotados de infra e de transporte; c) áreas de renda média e média alta, com boa acessibilidade e bem servidos de equipamentos; d) áreas especialmente criadas para alta renda, boa infra-estrutura e serviços; mas nem sempre equipamentos e transporte, nem sempre, onde o uso do automóvel é indispensável (condomínios e loteamentos fechados).

investimentos e de obras feitos num bairro têm como efeito melhorar a qualidade de vida, e nem mesmo valorizar os terrenos e edificações ali situados. Nos anos 70, as obras do “minhocão” (o elevado Costa e Silva) deterioraram a qualidade de vida na avenida S. João e arredores, e provocaram a desvalorização dos imóveis residenciais, embora tenham melhorado a acessibilidade de outros bairros.

A valorização imobiliária de um bairro está sempre associada à instalação de usos mais lucrativos e de população com maior renda. Para que essas transformações ocorram, são necessários investimentos públicos na melhoria da acessibilidade e, em muitos casos, alterações na legislação de uso e ocupação do solo. Ainda que a idéia de boa qualidade de vida esteja sempre associada a valor imobiliário alto, existem limites para o aumento da valorização, determinada por estratégias específicas de diferentes grupos sociais e do mercado. Os moradores de bairros residenciais populares e intermediários, geralmente se consideram beneficiados com esse tipo de alterações, porque, além da valorização, passam a contar com mais equipamentos e serviços. Por outro lado, quando os bairros melhoram, nem sempre a população consegue permanecer para aproveitar as vantagens. Vários bairros de classe média se formaram pela transformação de bairros populares desse modo. Para os moradores dos bairros exclusivos mais ricos, geralmente não é desejável a introdução de usos comerciais ou o aumento da densidade, porque a valorização resultante seria em detrimento de sua segregação, segurança e qualidade do espaço público. Essa estratégia é levada ao extremo nos *condomínios fechados*, onde não apenas o padrão é preservado, como é impedido o acesso de estranhos, através da privatização e fechamento dos espaços de circulação e lazer.

O papel especial do Centro da cidade

O que se chama de Centro inclui os bairros da Sé, Campos Elíseos, Santa Ifigênia, Luz, República, Pari, Brás. Já vimos como evoluiu e como perdeu algumas de suas funções, inclusive a residencial de classes de renda alta, desde o início do século. A partir dos anos 50 e 60, algumas funções terciárias se deslocaram para a avenida Paulista, e depois para a região da avenida Faria Lima e da avenida Berrini. Nos anos 60, as intervenções viárias no centro foram desastrosas, aumentando a deterioração a partir do congestionamento do trânsito e da poluição. Essa deterioração permitiu a volta da população de menor renda ao centro - donde tinha sido expulsa por efeito das políticas “higienistas” e de renovação urbana da primeira metade do século. A parcela mais pobre mora nos cortiços, onde a precariedade e mesmo custo da moradia é compensada pela proximidade do trabalho e outros benefícios. No entanto, a população e o uso residencial no *centro histórico* vêm diminuindo nas últimas décadas. Em 1980, havia 321.885 habitantes; estes se reduziram a 283.195, em 1991.

As áreas centrais da cidade apresentam hoje um quadro bastante favorável para um processo de revitalização, que vem sendo discutido por setores públicos e da sociedade². Primeiro, por ter boa acessibilidade e ser ainda o indiscutível polo metropolitano, gerando mais de 24% das viagens na região metropolitana, e conservando cerca de 11,4% dos empregos formais do

² No aprofundamento desse debate tem sido importante o papel da Associação Viva o Centro, surgida em 1991.

município. Além disso, ainda existem no centro áreas para construir (por substituição ou por adensamento); edifícios com valor histórico e arquitetônico a serem preservados e reciclados; edifícios vazios passíveis de alteração de uso; e infra-estrutura disponível. O projeto de lei do Plano Diretor de 1991 apontava para a necessidade de fortalecer a função residencial do centro, mesmo porque a diferença na utilização da infra-estrutura instalada é de 400% entre o dia e a noite. Entre planejadores existe um certo consenso que a política de reabilitação do centro, incluindo a restauração de seu patrimônio construído e da qualidade ambiental, depende da intensificação das atividades econômicas formais e da recuperação do uso residencial. A requalificação do centro para torná-lo atrativo para empreendimentos destinados à classe média (inclusive pela reabilitação de edifícios antigos), resolvendo problemas ambientais, de trânsito, violência urbana etc., exige grandes investimentos públicos e privados. Alguns setores acham que o investimento só vale a pena para atrair moradores mais ricos e que, sem retirar os mais pobres (hoje nos cortiços e nas ruas) permanecem as condições de depreciação imobiliária e de falta de segurança.

Alguns indicadores da segregação espacial e da exclusão social

Nos bairros mais periféricos, os espaços coletivos são mais precários, quanto a pavimentação, iluminação, arborização. Uma vistoria feita em áreas municipais em 1985 permitiu verificar que nas áreas periféricas elas eram muito mais freqüentemente ocupadas por favelas e muito menos por praças e jardins (ver tabela anexa). Enquanto em Pinheiros apenas 0,3% estavam ocupadas por favelas e 88,8% estavam ajardinadas, esses valores passavam para 9,3% e 28% na Penha, e 23,2% e 6,9% em São Miguel/Ermelino Matarazzo. O número de metros quadrados de praças por habitantes era de 21,3 em Pinheiros e de 2,3 em São Miguel/Ermelino Matarazzo.

A falta de mobilidade é outro elemento que acentua a exclusão, inviabilizando o acesso aos espaços bem equipados. Ela está ligada diretamente à redução de investimentos em transporte público, que penaliza especialmente os bairros mais distantes. O número médio de viagens motorizadas por dia na região metropolitana reduziu-se de 1,56 em 77 para 1,30 em 87, apesar do aumento da população e da área urbanizada, indicando a necessidade de maiores deslocamentos. A taxa correspondente aos Jardins é de 1,87, mantendo-se sempre acima de 1,5 no centro expandido; nas regiões periféricas esse valor desce para 0,96 em Ermelino Matarazzo, 0,93 no Largo do Socorro e 1,11 em Pirituba.

Ermínia Maricato³ aponta algumas "*evidências cartográficas da segregação ambiental*" mostrando as concentrações de analfabetismo, renda baixa, densidade domiciliar, mortalidade infantil e número de homicídios. "*Se o conceito de violência urbana não satisfaz porque permite ocultar a real fonte dos conflitos, ignorar o ambiente construído como parte integrante da sociedade que produz essa violência (e esse espaço discriminatório) também*

³ Ermínia Maricato. *Metrópole na Periferia do Capitalismo*. 1996, p.85.

não satisfaz." ⁴. No período entre maio/90 e abril de 1991, o homicídio representou 38% das mortes violentas na região central enquanto que nas periferias o percentual foi de cerca de 60%.

Além de sofrer os efeitos da violência, os moradores dos bairros "perigosos" de São Paulo são vítimas do preconceito e de prejuízos adicionais nos serviços públicos e privados. Alguns bairros não recebem nem correio nem encomendas de lojas, por falta de segurança⁵. Algumas lojas criaram "zonas de risco de assaltos", nas quais se negam a fazer entregas, inclusive porque as seguradoras se recusam a fazer o seguro das cargas.

Entre os chefes de família com renda maior do que 20 salários mínimos, 45,7% estão no *centro expandido*, cuja população corresponde a 10,9% do total do município. A tabela abaixo evidencia a concentração dos mais ricos nos melhores bairros e dos mais pobres nos bairros mais carentes.

TABELA III. 1
MSP. CARACTERÍSTICAS DE RENDA, CONFORTO DOS DOMICÍLIOS E QUALIDADE URBANA DE ALGUNS BAIRROS PAULISTANOS

Bairros	População total	Renda dos chefes		Características dos domicílios					Esgotos	Áreas de Uso Comum ⁽¹⁾	
		% até 5 s.m.	% + de 20	cômodos	dorm.	banheiro	pessoas	pessoas/cômodo	Ligados à rede	Praças (m2/hab)	Ocupados p/ favelas
Brás	40.499	58%	3%	4,24	1,50	0,94	3,03	0,71	82,2%	6,83	7,0%
Pinheiros	40.110	24%	26%	8,23	2,07	2,29	3,14	0,38	99,3%	21,33	0,3%
Capela do Socorro	664.466	65%	2%	4,51	1,64	1,15	4,15	0,92	58,0%	9,06	40,3%
Vila Prudente	568.642	59%	3%	4,76	1,64	1,22	3,79	0,80	85,0%	2,88	15,4%
Vila Formosa	109.741	61%	3%	5,02	1,68	1,30	3,75	0,75	89,3%	5,59	9,3%
Itaquera	549.664	68%	0%	4,56	1,66	1,08	4,15	0,91	77,4%	1,36	17,3%
Pirituba	148.437	56%	3%	4,94	1,72	1,24	3,79	0,77	81,7%	10,38	21,6%
Brasilândia	210.328	68%	0%	4,05	1,51	1,03	4,13	1,02	72,1%	9,11	32,8%
Vila Maria	122.830	64%	3%	4,56	1,58	1,18	3,71	0,81	82,4%	12,63	5,3%

fontes: FIBGE/ Censo de 1991

(1) SEMPLA, 1985. Projeto de lei do Plano Diretor.

Uma pequena parte da população pode escolher em que bairro morar, no padrão de conforto desejado para a moradia, decidindo pela compra ou pelo aluguel. Uma outra parte, para morar no bairro que pretende - porque gosta ou porque precisa - não tem outra alternativa senão o aluguel, muitas vezes com padrão pior que o da casa que poderia comprar em outro bairro menos caro. Outros ainda, só conseguem instalar-se nos cortiços ou nas favelas dos bairros onde querem ficar. Alguns, para ter a casa própria, preferem morar longe, em bairros sem conforto. Mas o pior, é ter que morar longe e na favela, ou de aluguel.

⁴ Documento do PROAIM, citado em Maricato, 1996

⁵ Jornal Folha de São Paulo, de 16/2/97. O Mappin tem 400 endereços e casas Bahia têm essa lista. Não é só dentro da favela, mas nas ruas de acesso, depois que o Mappin teve 14 caminhões assaltados.

Casa própria e aluguel

Morando num bairro bom ou num bairro ruim, a situação é diferente para quem é proprietário e para quem é inquilino. Quando um bairro se valoriza, o proprietário tem a vantagem de que seu imóvel também se valoriza; se ele não quiser permanecer no bairro, poderá vender com boas vantagens. Para o locatário, a valorização significa que o custo do aluguel fica mais alto. Os preços dos imóveis para venda ou para locação num bairro muito valorizado não determinam sempre que todos os moradores desse bairro tenham renda compatível com esses valores. Pode dar-se o caso que alguns tenham adquirido ou começado a alugar quando o bairro era menos valorizado. Por um lado, existem também imóveis mais antigos, menos valorizados. No entanto, com as normas atuais de locação, é impossível permanecer com alugueis baixos num bairro valorizado, a não ser no caso em que várias pessoas partilhem um mesmo aluguel.

Nos bairros mais pobres, o proprietário de um lote tem a vantagem de não pagar aluguel e de, eventualmente, poder sub-locar uma parte da edificação. O inquilino, além de toda a insegurança na permanência, muitas vezes paga mais pelo metro quadrado alugado na periferia do que nos bairros melhores. Seja no centro ou na periferia, o aluguel de um cômodo precário custa muito caro relativamente aos salários⁶. Segundo o DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos), desde o início do Plano Real, a habitação é o item que mais tem pressionado o custo de vida. Para as famílias com renda até 5 SM o custo de vida subiu 25,94% até março de 1995 (8 meses), enquanto a habitação acumulou 84,99% no mesmo período (considerando prestações de casa própria, alugueis, impostos e taxas)⁷. O método de cálculo do DIEESE apresenta imprecisões porque não separa locatários, proprietários e pessoas que estão pagando seus imóveis. Especialmente nas faixas de renda mais baixa, o grande número de famílias que obteve a casa própria por autoconstrução mascara a real incidência dos alugueis para as famílias que dele dependem⁸.

Entre 1980 e 1991, o número absoluto de domicílios alugados em São Paulo diminuiu em cerca de 95 mil unidades, numa proporção de 11,5%. A participação dos alugados vinha diminuindo desde a década de 20 (79%) tendo chegado a 38% em 1970. Na década de 70, no entanto, os alugados cresceram proporcionalmente mais do que os próprios, sendo que, em 1980, correspondiam a 40% do total de domicílios ocupados. Embora a proporção de domicílios alugados fosse mais representativa no centro histórico (63%), sua participação nos bairros mais periféricos, formados pela autoconstrução, chegava a 35%. Nestes bairros periféricos concentravam-se mais de 2/3 dos domicílios alugados com apenas um cômodo, muitos dos quais estavam em moradias coletivas de aluguel (sem instalações sanitárias individualizadas). A comparação entre os dados dos censos de 80 e 91 permite verificar que o

⁶ Segundo A Folha de São Paulo, em matéria sobre a qualidade dos bairros paulistanos (19/11/95), o preço de aluguel de um barraco de 2 cômodos no bairro do Lajeado, considerado o pior de São Paulo, é de R\$ 150, ou seja 1,5 salários mínimos. Segundo a FSP (13/7/97), aluguel de quarto/cozinha na zona E, que inclui bairros como Pirituba e Parelheiros, caiu de R\$ 224,67 para R\$ 197,31.

⁷ Boletim DIEESE, março/1995. p.53 e 54.

⁸ Dados da FIPE (1997) indicam inflação de 70% e aumento de despesas de habitação de 285% no terceiro ano do Plano Real.

número absoluto dos alugados se reduziu em todas as zonas da cidade, com exceção da zona oeste. A proporção de alugados sobre o total reduziu-se mais nas áreas mais pobres da cidade. Em Guaianazes, por exemplo, ela passou de 35,4% para 16,4%; em S. Miguel Paulista, de 39,8% para 25,8%. No conjunto de bairros que compreendem o *centro expandido*, a proporção reduziu-se de 43,7 para 35,4%.

A explicação da redução dos domicílios alugados - principalmente nas áreas mais centrais - pode estar na venda e na transformação de uso, tanto no aluguel formal como nos cortiços, especialmente os centrais. Parecem ter coincido o desinteresse da oferta, talvez pela insegurança dos contratos, e da demanda, pelas dificuldades de pagar os valores de mercado. Essa redução certamente tem a ver com o grande número de unidades vazias encontradas pelo IBGE em 1991. É importante lembrar também que por causa da absoluta insegurança de trabalho (salário, desemprego, aposentadoria) e das condições de preço e insegurança da locação a população trabalhadora (formal e informal) foge do aluguel e faz qualquer sacrifício pela casa própria⁹, inclusive morar nas piores partes da cidade em terrenos invadidos ou de titulação duvidosa.

TABELA III. 2
MSP. EVOLUÇÃO DOS DOMICÍLIOS ALUGADOS

ZONAS	Número de alugados em	Número de alugados em 1991	Diferença 1980/1981	% de alugados em 1980	% de alugados em 1991	% crescimento dos alugados 80/91
Centro Histórico	53.652	46.507	-7.145	63,10	53,97	-13,32
Centro Expandido	142.644	120.469	-22.175	43,71	35,36	-15,55
Oeste	21.624	22.928	1.304	29,38	22,16	6,03
Sul	137.853	127.683	-10.170	35,40	24,25	-7,38
Sudeste	113.078	93.988	-19.090	41,38	29,84	-16,88
Leste 1	101.849	85.567	-16.282	38,47	28,80	-15,99
Leste 2	78.213	77.894	-319	35,82	21,65	-0,41
Norte 1	22.677	20.700	-1.977	33,63	21,98	-8,72
Norte 2	153.738	134.582	-19.156	42,24	32,38	-12,46
Município de São Paulo	825.328	730.318	-95.010	40,02	28,74	-11,55

fonte: FIBGE: Censos Demográficos 80 e 91

Favela e cortiços

Os cortiços, desde o fim do século passado, e as favelas, a partir da segunda metade deste, são formas de subversão da divisão rígida entre bairros ricos e bairros pobres. São formas de moradia popular de qualidade precária e geralmente não atendem às normas, o que permite que custem muito menos que as moradias regulares no mesmo bairro. Morar num cortiço ou numa favela em boa localização pode permitir usufruir de algumas das vantagens do bairro. Por outro lado, moradores de cortiços e de favelas são frequentemente discriminados pelo restante da população do bairro, que faz pressão contra sua permanência.

⁹ Ver a respeito Bonduki. Habitação e família: por que casa própria? In: Kowarick (coord) *Modo e Condições de Vida: um estudo das desigualdades em São Paulo*. 1986.

Alguns bairros têm cortiços desde a sua origem, como é o caso do Brás e de outros bairros que concentravam as indústrias. Outros bairros, originalmente de estratos altos ou médios de população, com o tempo foram-se transformando, sendo os cortiços ao mesmo tempo reflexo dessa "deterioração" e indutores desse processo, como é o caso de Campos Elíseos e Liberdade. Mesmo quando situados em regiões periféricas, é nas suas porções mais urbanizadas que se situam, sendo acessibilidade ao transporte coletivo é um dos traços definidores dos imóveis encortiçados. Em *áreas em transformação* o cortiço é temporário, à espera de outro uso mais rentável) (Bela Vista, Liberdade, Cambuci, Ponte Pequena, Mooca, Perdizes, Pinheiros. Em *áreas deterioradas*, fora do interesse imobiliário (Brás, Pari, Barra Funda, Campos Elíseos) ele é mais estável. Nos dois tipos de áreas, prevalece o cortiço adaptado. Os cortiços concebidos especialmente e os "quintais de periferia", são comuns em Pirituba, São Mateus, Vila Prudente e Vila Maria.¹⁰

As favelas são aglomerados formados pela ocupação ilegal de terrenos, geralmente com construções precárias e dispostas irregularmente, sem arruamento regular. O termo *favela* pode designar tanto os aglomerados que se formaram por invasão espontânea, gradual e sem projeto, como aquelas que se originam de processos organizados de ocupação de terrenos públicos ou de propriedade particular. Começaram em áreas centrais e residenciais de classe média - ligadas à oferta de emprego - e expandiram-se para a periferia, onde atualmente se concentram. Atualmente, poucas favelas conservam as vantagens locais. A grande maioria está em terrenos mal situados do ponto de vista da oferta de serviços urbanos e de empregos¹¹. Estão geralmente integrados em bairros populares, onde muitas vezes é difícil distinguir as favelas dos loteamentos clandestinos precários que as circundam, também desprovidos de infra-estrutura e equipamentos. Geralmente elas ocupam terrenos "de uso comum do povo", onde deveriam ser implantadas praças, espaços de convívio ou equipamentos coletivos. No entanto, essas áreas só são ocupadas quando estão abandonadas, degradadas e sem utilização.

Além da insegurança de perder seus investimentos pela expulsão ou remoção, os favelados sofrem preconceitos. Durante algum tempo houve discriminação nos empregos (industrial e doméstico) por conta de morar na favela. Muitos favelados são discriminados nas operações de crédito para compra de bens usuais de consumo e têm um endereço precário, para efeitos de serviços prestados pelo Correio. As favelas podem também ser vistas como responsáveis pela deterioração da qualidade de vida de um bairro, seja pelas suas condições sanitárias, seja pela concentração de indivíduos socialmente perigosos¹², mesmo pelos seus vizinhos pobres.

A Tabela III. 3 permite verificar que a cidade se adensa nas regiões pior servidas por infra-estrutura e equipamentos públicos. A zona leste 2, que inclui os bairros de Guaianazes, Itaim

¹⁰ Simões Jr., 1991.

¹¹ A situação no Rio de Janeiro é bastante diferente, havendo importantes favelas localizadas na Zona Sul da cidade, bem no meio de bairros como Ipanema, Lagoa, Copacabana, Botafogo.

¹² Estudos sobre as favelas do Rio dão conta da facilidade espacial para concentração de marginais ligados ao crime e à droga, e da dificuldade de acesso da polícia. Esses aspectos são de análise complexa, inclusive pelas ligações da polícia com o crime.

Paulista, São Miguel Paulista, Itaquera, cresceu a uma taxa anual de 3,81 entre 1980 e 1991. O Centro Histórico e o Centro Expandido tiveram sua população reduzida neste período.

TABELA III. 3
MSP. POPULAÇÃO E DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES OCUPADOS (1980/1991)

	POPULAÇÃO			DOMICÍLIOS		
	Total 80	Total 91	TGCA 80/91	Total 80	Total 91	% cresc. 80/91
Centro Histórico	321.885	283.195	-1,16	85.027	86.173	1,35
Centro Expandido	1.152.445	1.047.827	-0,86	326.378	340.716	4,39
Oeste	318.421	410.891	2,34	73.594	103.483	40,61
Sul	1.670.415	2.108.228	2,14	389.404	526.567	35,22
Sudeste	1.101.350	1.162.402	0,49	273.248	314.982	15,27
Leste 1	1.098.752	1.131.919	0,27	264.730	297.097	12,23
Leste 2	1.010.528	1.524.490	3,81	218.356	359.804	64,78
Norte 1	288.892	370.350	2,28	67.424	94.177	39,68
Norte 2	1.530.538	1.606.883	0,44	363.996	416.954	14,55
Mun. São Paulo	8.493.226	9.646.185	1,16	2.062.157	2.539.953	23,17

fonte: FIBGE: Censos Demográficos 80 e 91

Os dados sobre o município de São Paulo escondem o fato de que o crescimento da população metropolitana tem-se dado principalmente nas *idades-dormitório*. Na década de 70, o município de São Paulo foi responsável por cerca de 57,9% do aumento da população metropolitana; entre 80 e 91, essa proporção baixou para 40,4%; de 91 a 96, o crescimento na capital correspondeu a apenas 18,2% do crescimento metropolitano. Neste último período, a população dos municípios vizinhos nos principais vetores de crescimento aumentou muito mais que a de São Paulo, não apenas em termos percentuais como em valores absolutos. Enquanto a população de São Paulo aumentou em 165,6 mil pessoas (TGCA de 0,92), a de Guarulhos, no vetor nordeste, aumentou em 184,9 mil pessoas (TGCA de 3,87).

A dimensão ambiental dos problemas habitacionais¹³

O problema habitacional em São Paulo caracteriza-se tanto pela falta de moradias acessíveis às famílias de renda média e baixa, como pela precariedade das soluções utilizadas pela grande maioria da população. Do ponto de vista ambiental, a cidade tem uma limitação para a expansão horizontal, sobretudo por assentamentos de padrão precário, pois as áreas ambientalmente mais adequadas à urbanização da bacia sedimentar estão totalmente ocupadas, restando apenas os terrenos do complexo cristalino, mais íngremes e suscetíveis à erosão.

Na lógica do menor custo de produção, as ruas dos loteamentos em áreas íngremes eram implantadas paralelamente às curvas de nível, delimitando lotes estreitos e profundos, com grande declives. As mais drásticas modificações na topografia natural são feitas, em função de aumentar o número de lotes e de implantar um sistema viário com menores custos. Nesses lotes populares a grande parte das moradias são autoconstruídas; na combinação entre a falta

¹³ Este item se baseia em texto preparado por Laura Machado Bueno e por mim para a Agenda 21, em 1991.

de conhecimentos técnicos do morador, sua falta de recursos para adquirir os materiais adequados e as condições do lote resulta a moradia precária e agrava os problemas de estabilidade, drenagem e saneamento do conjunto.

O sistema de drenagem superficial (guias, sarjetas, bocas de lobo, condução das águas até o corpo d'água) pouco tempo depois de implantado, já se encontra em decomposição. Isso decorre da falta ou deficiência do projeto, que não considera o sistema natural de drenagem. Além disso, a primeira ação sobre a área loteada é retirar sua cobertura vegetal, o que é o primeiro passo para a instabilização das encostas. As descidas naturais de água se fazem pelos lotes; os córregos existentes são confinados entre avenidas ou tratados com canalização subterrânea. Na fase de implantação do loteamento, os trechos de área pública têm a função de canteiro de obras - áreas de empréstimo de terra, deposição de materiais retirados durante a terraplanagem. Mas, enquanto os lotes vão sendo vendidos e ocupados, os taludes vão erodindo, as ruas ficam esburacadas pela enxurrada, o lixo se amontoa. Produz-se um ambiente urbano semi-pronto e já deteriorado. Ainda existem na cidade loteamentos abertos há muitos anos cuja urbanização consiste praticamente em um arruamento, geralmente com rede elétrica, às vezes com rede de abastecimento público de água, cujos padrões urbanísticos são totalmente equivocados. Nos projetos desses loteamentos, os terrenos destinados a doação para áreas públicas são aqueles que tem as piores condições de urbanização e edificação: altas declividades e áreas inundáveis. E é onde se instalam as favelas.

A estratégia do município para promover habitação popular seguiu a mesma lógica predatória dos empreendedores privados. A COHAB/SP adquiriu imensas glebas na área rural, áreas de solo frágil e declividade acentuada, muitas vezes cobertas por matas. Nessas glebas foram executados projetos baseados em enormes volumes de terraplanagem. Em glebas que não chegaram a ser utilizadas, por falta de recursos ou por força de legislação estadual de proteção ambiental, a falta de fiscalização permitiu invasões que trouxeram graves prejuízos ambientais e riscos para os ocupantes.

A cidade depende de parte seus recursos hídricos superficiais para o abastecimento. Ao mesmo tempo, utiliza os cursos d'água para a disposição final dos esgotos domésticos e industriais, cuja carga poluidora se estende a mais de 100 km a jusante da metrópole. Mas, desde o começo do século, essa mesma rede hídrica vem sendo utilizada para a produção de energia elétrica, através de uma série de barramentos e com a reversão do rio Pinheiros para a vertente marítima. A ameaça de falta de água causou a aprovação de uma lei estadual em 1976 (LPM), coibindo o uso e a ocupação do solo de grande parte da região sul, onde estão localizadas as represas de Guarapiranga e Billings. Essa lei, por conta da total falta de fiscalização e da desvalorização dos preços dos terrenos, ocasionou um notável incremento da ocupação da região por loteamentos clandestinos e irregulares. Muitas favelas instalaram-se nas áreas livres desses loteamentos e outros terrenos, sendo que em 1992 existiam cerca de 30 mil barracos e mais de 140 mil moradores favelados dentro da zona protegida pela LPM¹⁴.

¹⁴ SEHAB/HABI, 1991

Quase 100% da população paulistana é servida por rede de água, mas a regularidade do atendimento é deficiente, especialmente nas periferias leste e sul. Nas favelas a quase totalidade dos barracos tem água, mas a maioria com "empréstimo" de ligação, o que piora ainda mais o atendimento. Cerca de 80% da população da cidade é beneficiada por rede coletora de esgoto, mas menos de um quinto desse esgoto é tratado. Nas favelas, a maioria das redes foi construída pelos moradores de maneira precária, sendo que 77% dos barracos lança o esgoto a céu aberto. Destaque-se que há favelas em áreas baixas e à beira de córregos que, além de conviver com os esgotos lançados por todo um bairro, muitas vezes inviabilizam a implantação de coletores tronco, que sanariam toda a região. A coleta de lixo domiciliar do município tem uma cobertura praticamente total das ruas, sendo feita por caminhões. Como as favelas não tem ruas, mas estreitas vielas, torna-se difícil ao favelado, quando não fisicamente impossível, ter acesso a esse serviço público.

Nas áreas de baixada há problemas de inundação decorrentes do assoreamento dos córregos causado pela deposição de lixo, dos processos erosivos existentes em toda a periferia, além de óbvia inadequação da ocupação da área de inundação ou da própria calha dos cursos d'água. Com a crescente impermeabilização da cidade, há centenas de pontos de enchentes localizados, agravados pelo sub-dimensionamento e obstrução de travessias e canalizações. Na época de chuva há inúmeros casos de desabamentos e deslizamentos decorrentes da fragilidade das edificações, da instabilidade geotécnica decorrente dos grandes cortes executados para implantação das casas, da ocupação de terrenos instáveis, e ainda decorrentes da erosão e saturação do solo pelo lançamento das águas servidas.

Assim, como vimos anteriormente, os loteamentos populares e as favelas - não só nas áreas de mananciais como em toda parte - são, ao mesmo tempo, causa e vítima da deterioração ambiental. No entanto, os projetos e obras inadequados ao meio ambiente não são apenas aqueles produzidos pelos loteamentos clandestinos, pelos ocupantes ou pelos empreendimentos destinados às famílias de baixa renda. Normalmente, a urbanização da "cidade legal" se concretiza nos projetos que alteram completamente os sítios naturais. Tudo pode ser terraplenado, pavimentado, ou enterrado. As enchentes, deslizamentos, erosões, serão resolvidos com outras obras de engenharia.

2. A PRODUÇÃO E O ACESSO À HABITAÇÃO

A construção de casas e de apartamentos, assim com a produção de lotes urbanos, deve obedecer à legislação municipal e federal, quanto às suas características urbanísticas e arquitetônicas. Sua comercialização - venda ou locação - deve atender a normas expressas no Código Civil e outras leis federais. Chama-se *mercado formal*, aos negócios imobiliários que se fazem de acordo com todas essas leis. No caso paulistano e brasileiro, a maior parte dos novos domicílios que se formam não resulta do mercado formal de venda ou de aluguel, mas sim de alternativas fora das leis. Esse é o caso dos cortiços, dos loteamentos clandestinos e das favelas. Os dois primeiros podem ser claramente caracterizados como um *mercado informal ou irregular*, onde à falta dos requisitos legais de qualidade ou de segurança da propriedade, ou da permanência, geralmente corresponde um preço mais baixo que o praticado no mercado formal, preço este compatível com a demanda formada por famílias de baixa renda. Já as favelas, surgiram como uma solução habitacional fora do mercado, com base na invasão de terrenos públicos ou privados mas, na sua evolução, formou-se um mercado informal de aluguel ou venda de pontos ou barracos. Por último, a produção de moradias pelo *setor público*, que é destinada às famílias sem recursos para o *mercado formal*, deve atender à legislação, mas seu preço e condições de pagamento devem ser inferiores aos deste mercado.

As estatísticas oficiais não conseguem quantificar com precisão as formas irregulares de provisão habitacional, representadas pelos loteamentos clandestinos, favelas, construções irregulares e cortiços em São Paulo. Essa parte da cidade, invisível nos cadernos imobiliários e apenas perceptível nos cadastros municipais, só pode ser dimensionada pela combinação de vários tipos de informações. Segundo o IBGE, entre 1980 e 1991, a população do município de São Paulo aumentou de 1.150 mil pessoas e o número de domicílios permanentes ocupados aumentou de cerca de 480 mil¹⁵. Isto não quer dizer que apenas estas novas unidades foram construídas no período, porque é preciso considerar também a redução causada pelas demolições e por outras formas de desativação do uso residencial, como a mudança para uso de comércio/serviços, ou mesmo a permanência de unidades residenciais vazias. Os dados do IBGE mostram que, em alguns bairros, houve diminuição do número de domicílios ocupados apesar de um grande número de empreendimentos imobiliários residenciais. Por outro lado, o Censo de 1991 constatou a existência de cerca de 270 mil domicílios vagos, além dos 2.540 mil ocupados, fenômeno que não é específico de São Paulo e que vem preocupando os analistas do déficit habitacional¹⁶. Desse modo, o número de unidades realmente produzidas no período 80/91 poderia situar-se entre 500 mil e 750 mil.

A produção de novos domicílios no período 80/91 se deveu aos seguintes tipos de iniciativas:

¹⁵ O total de domicílios particulares levantados pelo Censo de 1991 inclui ainda os de uso ocasional, os fechados e os vagos.

¹⁶ Não é possível fazer uma série histórica com os domicílios vagos, pois eles não foram levantados em censos anteriores. Ver a respeito, o estudo da SEPURB e Fundação João Pinheiro, *Déficit Habitacional no Brasil*. 1995.

- a)- apartamentos e casas em conjuntos promovidos por empresas do mercado imobiliário que poderíamos chamar de legal, regular ou formal;
- b)- construção em lote próprio regular com planta aprovada (produção não mercantil)
- c)- promoção de unidades em conjuntos habitacionais por órgãos públicos;
- d)- subdivisão irregular de construções existentes ou construção de cômodos nos fundos, geralmente para aluguel;
- e)- construção sem aprovação em lotes regulares ou irregulares, para uso, venda ou aluguel;
- f)- construção em terreno ocupado irregularmente - favelas e ocupações organizadas.

Nesse período, menos de 200 mil unidades habitacionais privadas foram licenciadas pela prefeitura¹⁷ e cerca de 80 mil unidades foram comercializadas pelos órgãos públicos. Desse modo, pode-se afirmar que no mínimo 44% (e provavelmente mais de 60%) dos domicílios da cidade foram produzidos, entre 1980 e 1991, sem atender à legislação e aos procedimentos de licenciamento, segundo uma das três últimas modalidades listadas acima. É impressionante notar que o número de unidades licenciadas é semelhante ao de domicílios surgidos nas favelas no mesmo período. E que este número é inferior ao de unidades vazias encontradas pelo Censo de 1991.

Um outro instrumento para verificar a relação entre a cidade real e as normas legais é o Cadastro Territorial e Predial de Conservação e Limpeza - TPCL. O fato de integrar esse cadastro não significa que as edificações sejam regulares, mas apenas que os terrenos onde se localizam são tributáveis, isto é, estão individualizados do ponto de vista registrário, podendo receber um número de contribuinte (SQL). Desse modo, inclui edificações regulares e edificações irregulares em lotes regulares. Quando ocorrem anistias de construções, novas unidades passam a integrar esse cadastro, ou passam da categoria de *irregular* para a categoria *regular*. A diferença entre o número de domicílios ocupados recenseados pelo IBGE em 1991 e os constantes do TPCL é de cerca de 817 mil unidades, ou seja, perto de um terço do total de domicílios. Essa diferença seria bastante maior se, no total dos domicílios recenseados, considerássemos as unidades vazias, as quais se concentram em áreas regulares da cidade. As unidades não cadastradas no TPCL estão distribuídas entre favelas, construções em loteamentos irregulares, e unidades de aluguel resultante da subdivisão irregular de construções ou da construção em lotes.

A produção do setor privado formal - constituído pelas empresas incorporadoras e construtoras - em razão de suas condições privilegiadas de acesso e aproveitamento do solo, assim como de financiamento, determina as condições de localização dos parcelamentos irregulares e dos conjuntos habitacionais públicos. Por um lado, os terrenos adequados para os empreendimentos formais têm preço demasiado caro para *habitação de interesse social* e para parcelamentos populares. Por outro lado, utilizando-se de políticas públicas ou outros artifícios, as empresas imobiliárias conseguem remover favelas das suas zonas de interesse. Em muitos casos, o mercado formal consegue recuperar áreas produzidas irregularmente, a

¹⁷ Dados da revista Construção e SEHAB, que nem sempre incluem as licenças fornecidas pelas Ars, cujo número é pequeno.

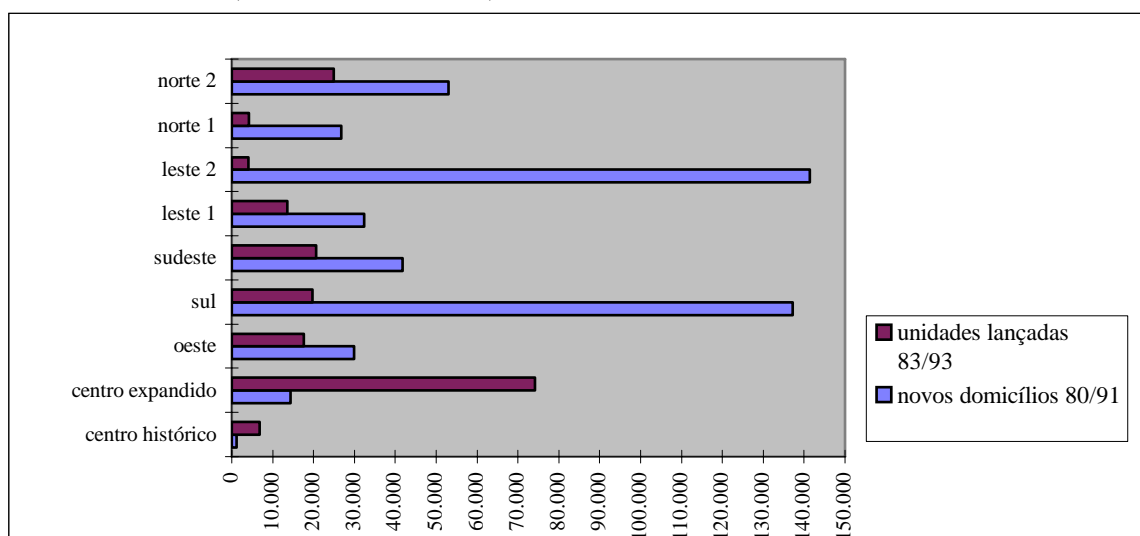
partir das políticas de regularização de parcelamentos; mesmo algumas áreas regularizadas de invasão podem passar para o mercado formal se vendidas aos (pelos) atuais ocupantes. No entanto, a presença de assentamentos populares também influi sobre as condições de produção do mercado formal, pela desvalorização das localizações vizinhas.

GRÁFICO III.1

MSP. COMPARAÇÃO ENTRE O CRESCIMENTO DE DOMICÍLIOS E AS UNIDADES LANÇADAS PELO MERCADO IMOBILIÁRIO, SEGUNDO VETORES DA EMPLASA

SEGUNDO VETORES DA EMPLASA

fonte: SILVA e POZZI, 1997 (dados FIBGE e EMBRAESP)



A produção irregular de lotes se baseia no controle da terra - seja pela propriedade ou pela grilagem - em zonas não disputadas pelo mercado formal. O não atendimento às normas legais de parcelamento e comercialização corresponde à necessidade de definir um preço compatível com a demanda, num contexto de falta de financiamento ou de capitalização. Grande parte das favelas se consolidou nos espaços livres desses loteamentos. O processo de autoconstrução da casa própria acontece no lote comprado ou no terreno invadido.

Embora a grande parte da cidade seja produzida irregularmente e o grande número de trabalhadores tenha que recorrer às formas irregulares de provisão, o fato do lote ou da construção serem irregulares impede o acesso aos financiamentos habitacionais públicos ou privados, inclusive aqueles oriundos do FGTS. Os financiamentos públicos com recursos dos trabalhadores acabam por beneficiar principalmente a camada mais rica da população, que pode comprar no mercado legal; e os agentes que podem atuar nesse mercado restrito.

O custo da habitação de mercado, irregular e de provisão pública subiu muito nos últimos anos na RMSP, em relação à capacidade de pagamento da população. O número de salários

mínimos necessários para adquirir um casa produzida pela CDHU passou de 123,72 em 1988 para 229,56 em 1993¹⁸.

2.1- A habitação no mercado formal

Uma pequena parte das pessoas que pretende ter uma casa, compra um lote, aprova o projeto e contrata o trabalho de construção. O proprietário do lote pode contratar um construtor que se responsabiliza por todos os aspectos da obra, ou cuidar ele mesmo dos materiais e ir contratando os diferentes tipos de mão-de-obra conforme o desenrolar da construção. No entanto, a grande maioria das habitações que se produzem na cidade conforme as normas legais desde há muitos anos são executadas por empresas especializadas, que compram o terreno e constróem, vendendo unidades prontas e padronizadas, sejam casas ou apartamentos. Nesta década, o parcelamento do solo - loteamentos e desmembramentos - se faz principalmente para gerar lotes para construção de conjuntos habitacionais em condomínio.

Até o início dos anos 60, assistia-se a uma multiplicação da pequena produção residencial, onde o proprietário do terreno decidia o que fazer, contratava um construtor e executava unidades para venda ou aluguel. Muitas vezes um mesmo proprietário geria uma carteira relativamente grande de contratos. Esse sistema foi responsável pela produção de milhares de conjuntos de "sobradinhos" e vilas residenciais, e mesmo prédios, no início da verticalização paulistana. Depois da criação do SFH (Lei 4380/64) o setor imobiliário obteve recursos extraordinários e condições legais para multiplicar sua atuação junto às classes favorecidas pela política do regime militar. Nesse contexto, se desenvolveu a figura do incorporador, capaz de mobilizar os diferentes tipos de recursos necessários (terrenos, financiamento, publicidade, etc.) para um volume de construção massivo e exigindo uma lucratividade máxima. A partir daí praticamente desapareceu a figura do promotor individual no mercado formal e a atividade imobiliária se complexificou, com efeitos no preço das construções e dos terrenos. Além de problemas diversos para o consumidor, envolvendo prazos, qualidade e desvio de recursos.

Maria Adélia de Souza adota a seguinte divisão de trabalho atual do setor imobiliário ligado à produção residencial em São Paulo¹⁹:

- empresas exclusivamente incorporadoras (compram o terreno e encomendam a construção)
- empresas incorporadoras e construtoras;
- empresas exclusivamente construtoras (constróem por encomenda das incorporadoras);

¹⁸ EMPLASA, 1994

¹⁹ Maria Adélia Aparecida de Souza. *A identidade da Metrópole: a verticalização em São Paulo*. 1994 (p.203).

- empresas exclusivamente vendedoras.

Desde 1995, vem aumentando o papel das empresas construtoras como organismos assessores de *cooperativas autofinanciadas*, substituindo o monopólio dos INOCOOPs e disputando o espaço do sistema de incorporação tradicional.

Os diversos ramos da produção privada organizam-se em diferentes sindicatos e conselhos profissionais, os quais influem decisivamente na definição da legislação municipal e nas regras do SFH: SECOVI (Sindicato das Empresas de Compra e Venda, Locação e Administração de Imóveis); SINDUSCON (Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas); CRECI (Conselho Regional de Corretores de Imóveis); AELO (Associação dos Empresas de Loteamento), CBIC (Câmara Brasileira da Indústria de Construção).

A produção imobiliária paulistana tem sido muito pequena face ao crescimento populacional e à precariedade de grande parte do estoque existente, especialmente aquele ocupado por famílias de rendas média-baixa e baixa. Entre 1980 e 1996, o mercado imobiliário lançou cerca de 350 mil apartamentos²⁰ no município de São Paulo, segundo dados publicados nos jornais e organizados pela EMBRAESP. A média de unidades lançadas entre 1980 e 1996 é de 20.400 por ano. Nota-se que os anos de 1981 (32.294 unidades), 1982 (32.554 unidades) e 1986 (32.554 unidades) constituíram-se em picos de lançamentos na década de 80²¹, sendo que os anos de 1983, 1984 e 1985 estiveram bem abaixo da média. O início da década de 90 apresenta uma média de lançamentos inferior a 12 mil unidades, mas esses valores vêm crescendo desde 1993, tendo chegado a 1996 com valores próximos do início da década anterior.

No conjunto da produção do período 80/96, as unidades produzidas pelo setor imobiliário formal concentraram-se nos bairros consolidados de classe média alta. No entanto, os incorporadores buscam novas áreas e sua lógica não é sempre a da ocupação dos vazios já urbanizados. Desde o fim da década de 80 apareceram novas áreas de interesse do mercado, resultando na transformação da paisagem e até no nome de antigos bairros populares no anel intermediário do município. É o caso da Penha, da Saúde, da Freguesia do Ó, e de parte do Campo Limpo - que se transformou em Morumbi Sul. Nesses bairros, os terrenos para incorporação são obtidos em boa parte pela demolição e remembramento de lotes com casas de padrão popular.

As normas municipais que favorecem os empreendimentos verticalizados e a transformação de áreas já urbanizadas e construídas - analisadas no Capítulo II - continuam em aplicação, tendo sido fortalecidas com o surgimento das *operações interligadas*. Estas, consistem na obtenção de aumento dos coeficientes de aproveitamento dos terrenos em troca do pagamento

²⁰ Esses números incluem a produção dos INOCOOPs, que atuaram no mercado de renda média (falta pesquisa sobre atendimento real), com recursos do SFH. A produção dos dois INOCOOPs ("São Paulo", desde 66 e "Bandeirantes", desde 76) foi de cerca de 110 mil unidades até 1993.

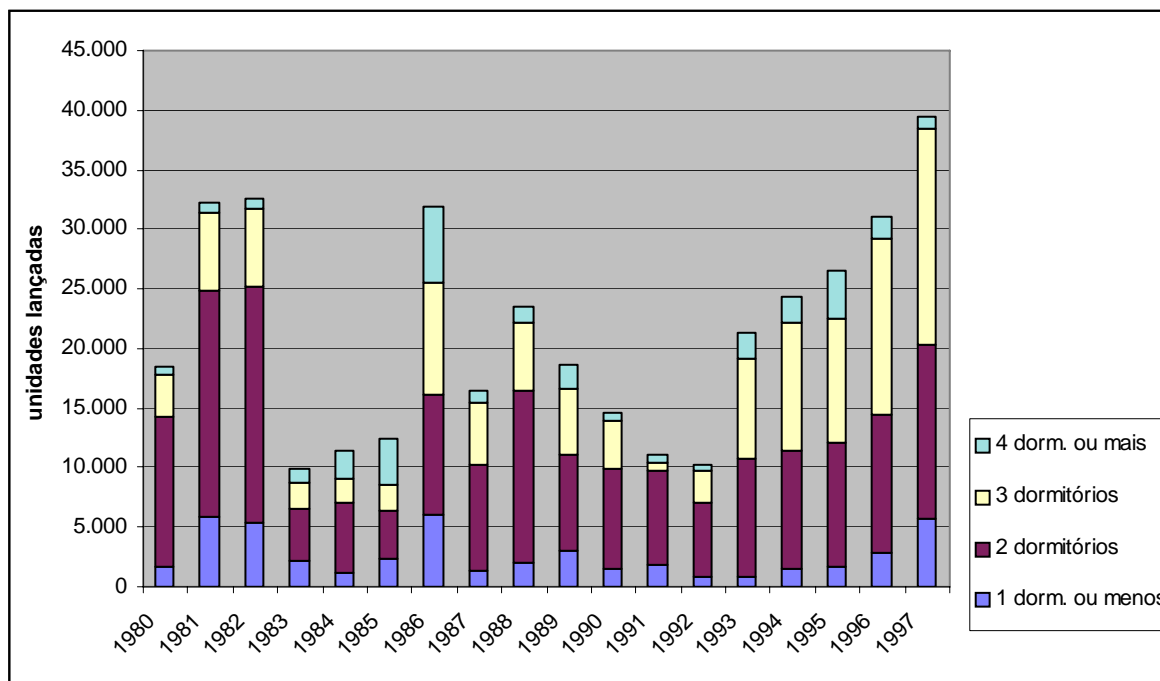
²¹ As unidades lançadas nos anos anteriores foram: 1977 - 13828; 1978 - 12988; 1979 - 12781

de contrapartidas financeiras ao município, destinadas a programas habitacionais. Críticos desse instrumento argumentam que o valor pago à PMSP significa cerca de 26% do ganho real dos empreendimentos imobiliários beneficiados. Isso porque os empreendimentos podem adquirir características de excepcionalidade em zonas de relativa escassez de terrenos²².

Na metade da década de 90, vem crescendo o interesse dos incorporadores por outros municípios da região metropolitana. entre os anos de 90 e 95, as unidades verticais lançadas no município de São Paulo correspondiam, na média, a 79,5% do total da região metropolitana; essa relação baixou para 56,4% em 96 e será ainda menor em 97. Os *condomínios horizontais* também têm ido buscar terrenos em outros municípios da região metropolitana, como Barueri (Alphaville), Santana do Parnaíba e Arujá, onde, além da disponibilidade de grandes glebas, encontram preços menores e legislação mais favorável. A possibilidade de fazer enormes condomínios fechados permite utilizar, para apartamentos ou casas de classe média, áreas cercadas por assentamentos populares precários.

GRÁFICO III. 2

MSP. LANÇAMENTOS IMOBILIÁRIOS DE APARTAMENTOS POR ANO E SEGUNDO NÚMERO DE DORMITÓRIOS (1980/1996)



fonte: dados da EMBRAESP

O apartamento de 2 dormitórios foi o mais produzido no período 1980/1996. No entanto, nos anos 90, nota-se o crescimento do apartamento de 3 dormitórios, enquanto que todos os outros tipos decrescem, especialmente o de 1 dormitório. Em anos excepcionais de valorização imobiliária, como 1986, os *flats*, somados aos de 4 dormitórios, chegaram a representar quase 40% dos lançamentos

²² Ver a respeito a dissertação de mestrado de Daniel van Wilderode. *Desregulamentação Urbana: as operações interligadas*. FAUUSP, 1994.

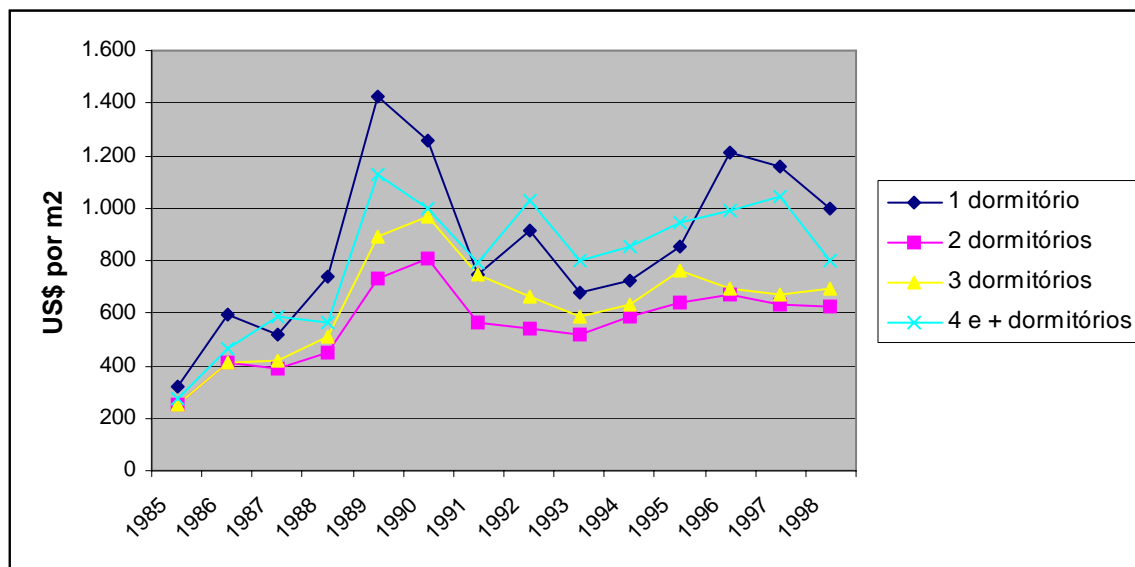
TABELA III.4
MSP. LANÇAMENTOS IMOBILIÁRIOS. APARTAMENTOS CONFORME TIPO

Tipo de apartamento	1980/1989	1990/1996
1 e menos	15,1%	7,9%
2 dormitórios	51,6%	46,3%
3 dormitórios	23,4%	37,2%
4 dormitórios	10,0%	8,6%
Total	207.479	139.063

fonte: dados da EMBRAESP

Os valores em dólares por metro quadrado dos apartamentos lançados aumentaram desde 1985 para todos os tipos. A ocorrência das oscilações nesses valores pode ser associada a fatores exógenos ao mercado imobiliário, como o Plano Cruzado, que provocou uma recuperação nos volumes produzidos entre 1986 e 1988. Já em 1989, assiste-se a um desequilíbrio, quando a produção imobiliária habitacional apresenta sinais de queda mas o preço dos apartamentos cresce, especialmente os *flats* e os apartamentos de 4 dormitórios. As medidas econômicas do governo Collor acentuaram os efeitos da recessão no início da década de 90 e por isto, entre 1990 e 1993, os preços médios caíram bastante para todos os tipos, voltando a subir a partir deste ano. Por outro lado, como consequência da estabilização, com o Plano Real, foi possível aumentar a produção e recuperar os preços.

GRÁFICO III. 3
MSP. LANÇAMENTOS IMOBILIÁRIOS DE APARTAMENTOS: EVOLUÇÃO DE PREÇOS MÉDIOS POR ANO E TIPO



fonte: dados da EMBRAESP (Silva e Castro. A legislação, o Mercado e o Acesso à Habitação em São Paulo. 1997)

Os apartamentos de 3 dormitórios tiveram uma queda no preço por metro quadrado, ligado a um grande aumento da oferta e de sua participação relativa na produção de 1996. O preço do apartamento de 2 quartos, subiu mais no período 93/96 que o de 3 quartos (29%). Este mostra pequena redução relativa em 1996, provavelmente devida à incidência das *cooperativas autofinanciadas*. Os apartamentos de 2 e 3 quartos estiveram com preços médios/m²

semelhantes em 96. De qualquer modo, é o preço/m² do apartamento de 2 dormitórios o que vem se mantendo mais estável.

A tipologia de edifícios e de conjuntos de edifícios vem-se alterando desde a década de 70, a partir da legislação que estimula a verticalização com menor *taxa de ocupação* do solo (*fórmula de Adiron*) e as normas sobre áreas condominiais. A partir dos anos 60, acompanhando o milagre econômico e a abundância de financiamento, nota-se uma sofisticação dos apartamentos: cresce o número de banheiros por unidade e a existência de banheiro privativo do dormitório torna-se um elemento de valorização do imóvel, e vice-versa. Mais recentemente, os conjuntos verticalizados incorporaram o aumento do número de automóveis por família e a exigência de proteção contra a insegurança urbana. Em 1996, os apartamentos de 2 dormitórios têm 1,06 garagens e 1,11 banheiros; os de 3 dormitórios tem 1,34 garagens e 1,63 banheiros; os de 4 dormitórios tem 3,52 garagens e 3,39 banheiros²³. Esses números excluem os lavabos e W.C. de empregada!

TABELA III. 6
MSP - CARACTERÍSTICAS DOS LANÇAMENTOS DO MERCADO NO PERÍODO 1985/1996

Características dos lançamentos	1 dormitório	2 dormitórios	3 dormitórios	4 e mais dormitórios	Total
Unidades lançadas no período 85/96	25.928	109.983	81.648	26.511	244.070
Preço médio das unidades (US\$) ⁽¹⁾	67.793	57.830	105.820	285.400	-
Área construída total (m ²)	n/d	n/d	n/d	n/d	36.475.311
Área total dos terrenos (m ²)	n/d	n/d	n/d	n/d	10.051.827
Área útil média dos aptos (m ²)	39,1	58,2	89,2	195,0	80,5
Área total média dos aptos (m ²)	82,8	106,3	171,4	372,9	149,4
Área útil/ área total	0,47	0,55	0,52	0,52	0,54
Coefficiente de aproveitamento real médio	n/d	n/d	n/d	n/d	3,63
% de unidades de cada tipo	13,1	50,4	26,5	10,0	100,0
% de área construída cf. tipo	7,6	34,0	31,9	26,5	100,0

Fonte: dados publicados nos relatórios anuais da EMBRAESP de 1985 a 1996

(1) refere-se à media dos valores médios anuais no período 85/96

A relação entre área útil e área total em todos os tipos de apartamentos é baixa. Os de um dormitório os principalmente *flats* - caracterizados como mercado de investimento - onde as áreas comuns são bastante superiores à área útil do apartamento. No entanto, a diferença entre *área útil* e *área total* nos apartamentos de dois e três dormitórios é também bastante grande, demonstrando o peso das áreas de garagens e espaços condominiais cobertos. Isto é um fator de maior preço/m² da área útil.

²³ EMBRAESP. Relatório Anual de 1996

O problema do financiamento

Os financiamentos do SFH reduziram-se de 82,6% em 1981 para 34,3% em 1985, como se pode ver pela Tabela III.6. No ano de 1992, os apartamentos com autofinanciamento (e recursos próprios) corresponderam a 28% dos lançamentos, sendo 65% com recursos SFH e 7% a preço de custo; e nos primeiros 7 meses de 1993, 57% correspondiam a autofinanciamento, 41% ao SFH e 2% a preço de custo.²⁴ Em 1995, 46,3% das que foram vendidas foram financiadas pelas próprias construtoras; em 1996, esse valor foi de 71,3%²⁵

Com o fim dos recursos do SFH, algumas incorporadoras e construtoras buscaram formas de financiamento capazes de ampliar em certa escala seu mercado, mesmo reduzindo seus lucros. Como saídas, apareceram o recurso a bancos privados (carteira hipotecária, com juros altos), os *consórcios imobiliários*, o *autofinanciamento* (recursos da própria incorporadora ou construtora e o *autofinanciamento* com recursos do próprio comprador. Além disso, têm sido adotadas formas não heterodoxas nas vendas, como as permutas e as liquidações. Ao mesmo tempo, a falta de liquidez tem levado incorporadoras e construtoras a encontrar soluções na parceria com produtores de materiais e com proprietários de terrenos.

TABELA III. 6

MSP - APARTAMENTOS LANÇADOS NO MERCADO, POR ANO E CONFORME TIPO DE FINANCIAMENTO OFERECIDO

ANOS	SFH	Próprio	Próprio e SFH	Preço de Custo	Plano Condomínio
1980	72,7%	18,1%	2,8%	6,4%	
1981	82,6%	7,0%	3,7%	6,0%	0,7%
1982	75,3%	9,6%	4,7%	5,6%	4,9%
1983	52,5%	16,6%	10,6%	19,0%	1,3%
1984	61,0%	6,0%	14,5%	18,6%	
1985	34,3%	15,8%	27,9%	22,1%	
Total	69,2%	11,1%	8,1%	10,0%	1,7%

Fonte: dados publicados em relatórios anuais da EMBRAESP

Os incorporadores têm recorrido crescentemente ao *autofinanciamento*, por vezes oferecendo modalidades de pagamento que possibilitam o acesso a compradores com rendas relativamente menores. Dentro do sistema de incorporações podem ser citados os planos de financiamento das construtoras Rossi (planos 100 e Vida Nova) e Goldfarb (planos Melhor e Melhor Impossível). No Plano 100, lançado em 1992, apartamentos de 2 e 3 dormitórios são oferecidos para compradores com renda entre 1500 e 2500 dólares mensais, em 20 parcelas até a chave e 80 depois. Segundo a construtora, a redução de preços foi possível graças à parceria com os principais fornecedores e com o Banco Nacional. No entanto, para viabilizar o plano de vendas, o empreendimento deve ter um valor mínimo de 6 milhões de dólares²⁶.

²⁴ Revista Construção, edição de 13/9/93

²⁵ Revista Construção, edição de 23/12/96

²⁶ Revista Construção, edição de 13/9/93

A grande preocupação do setor imobiliário é com a consolidação de fontes de recursos alternativas ao SFH²⁷, pois este está sempre sujeito às instabilidades das decisões de política econômica. Em 1996 reforçam-se as críticas aos sistemas de financiamento baseados em recursos de curto e médio prazo e a rigidez de contratos imposta pelo modelo BNH. Os empresários advogam um modelo baseado no modelo norte-americano e aperfeiçoado no Chile, que tem permitido movimentar bastante a construção residencial.

A proposta do Sistema Brasileiro de Habitação (SBH), apresentada pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC, é atender os diferentes segmentos do mercado em um sistema unificado, integrando dois subsistemas que se complementam no financiamento: o primeiro com recursos governamentais e o segundo - o já criado Sistema de Financiamento Imobiliário - reunindo diversas formas de aplicações privadas. Pela proposta (baseada no modelo chileno), o pagamento do valor do imóvel - produzido pelo setor privado ou pelo setor público - seria dividido em três partes: a parcela subsidiada; a parcela correspondente à poupança familiar prévia; e a parcela financiada pelo SFI. O subsídio viria de um fundo proveniente de receitas tributárias e seria concedido na forma de *certificados de direito à habitação*, os quais teriam valor inversamente proporcional à renda familiar, beneficiando os mais pobres. O sistema pressupõe a capacidade de poupança prévia das famílias, o que não se verifica nas faixas de renda mais baixa. Por outro lado propõe subsídios públicos para apartamentos com custos bastante superiores aos de padrão COHAB.

No governo federal, desde o fim do BNH, nota-se a grande instabilidade nas propostas e nos mecanismos de financiamento criados, acompanhando a indefinição quanto à política habitacional. Um dos aspectos da discussão é se o financiamento deve privilegiar a produção ou o consumo de habitações, sobretudo para as camadas de menor renda. A primeira, correspondeu à política do BNH e a uma fase nas políticas habitacionais européias até o fim dos anos 70²⁸. Por outro lado, a priorização excessiva do consumo (financiamentos e subsídios) têm causado - em outros países - o problema da redução do estoque e da desorganização da produção, ou seja, da desorganização e instabilidade do mercado habitacional²⁹.

²⁷ Segundo o jornal O Estado de São Paulo, de 21/01/96, a maioria dos bancos afirma que já atingiu o limite exigido pelo Banco Central para financiamentos imobiliários, apesar do volume de recursos repassados às construtoras ter-se reduzido muito de 1993 para cá.

²⁸ A comparação com os países europeus se limita às relações entre priorização da produção ou do consumo. Lá o financiamento à produção estava também ligado a uma estrutura de provisão pública onde o estoque de moradias de aluguel tinha um papel central no atendimento aos assalariados. Na França, a lei de 77 privilegia a "aide à la personne" (Ajudas financeiras para compatibilizar aluguel ou financiamento da casa própria com renda familiar) em detrimento da "aide à la pierre" Financiamento subsidiado aos promotores para construção, melhoria e aquisição destinada à locação social ou à casa própria), reduzindo as condições de provisão pública e aumentando as possibilidades de usar subsídios para buscar moradias no mercado.

²⁹ Michael Ball. "Recent changes in Housing Provision in Europe and the USA". Texto apresentado no workshop Habitação: como ampliar o mercado? Agosto/1997.

a) *Novos recursos existentes para financiamento da produção imobiliária*

Fundos Imobiliários- Criados pela Lei Federal 8668/93 e regulamentados pela instrução normativa 205 e 206, de 14/1/94), podem captar no mercado investidor recursos destinados exclusivamente a execução de um empreendimento³⁰.

Captação de recursos no mercado externo - foi autorizada pela resolução 2170, interna à MP-1053, de 30/6/95. Apesar da solicitação dos empresários da construção, a captação no exterior deverá ser feita por meio de uma instituição financeira (bancos múltiplos com carteira comercial, de investimento ou de crédito imobiliário, bancos comerciais, bancos de investimento, sociedades de crédito imobiliário, associações de poupança e empréstimo, caixas econômicas e companhias hipotecárias). Uma possibilidade mais favorável seria que as Companhias Hipotecárias (autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional no final de 1994 e também apontadas como um possível fator de dinamização da atividade privada) pudessem fazer essa intermediação a menor custo³¹.

Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) - este mecanismo é regulado por uma lei aprovado pela Câmara em meados de 1997 e pelo Senado no fim deste ano. Essa aprovação foi impressionantemente rápida, se considerarmos a quantidade de matérias em pauta no Congresso, inclusive todas as que interessam a política habitacional. A fonte de recursos é a venda de crédito imobiliário. Sua finalidade é financiar todos os tipos de empreendimentos imobiliários, não sendo especialmente destinado ao financiamento habitacional. O critério de empréstimos deverá pautar-se pela rentabilidade, por esta razão tem atraído grandes poupadores nacionais e internacionais.

O financiamento do SFI difere do SFH por não ter limite no valor máximo nem no comprometimento da renda; e ter critérios de reajuste e taxas de juros definidos pelos bancos e companhias hipotecárias, sendo negociável entre as partes. A diferença essencial é a figura da *alienação fiduciária*, pela qual o mutuário só se torna proprietário depois da completa amortização da dívida. Desse modo, a retomada do imóvel em caso de inadimplência pode ser muito rápida, dando segurança aos investidores. No entanto, para atrair esses investidores, as taxas oferecidas pelo SFI deverão ser melhores que as de outras aplicações, o que significa que também serão mais altas na ponta dos mutuários, tornando os empréstimos mais difíceis de pagar...³². Não é destinado nem parece adequado para faixas de baixa renda.

³⁰ Existem hoje (Revista Construção, 5/6/95) 14 fundos, detendo 597 milhões de reais; um deles, o Panamby, com um montante de 67,1 milhões de reais, com direcionamento dos investimentos para aquisição de terrenos para condomínios em São Paulo

³¹ Revista Construção, edição de 17/07/95. Segundo Walter Lafemina, do SECOVI-SP, isso traria um «encarecimento desnecessário à aplicação desses recursos», pois recursos captados a taxas entre 7% e 12% podem ser repassadas a 30% ou 40%, mais variação cambial, se as regras forem as mesmas que as aplicadas a outras linhas de crédito.

³² Cf. Gazeta Mercantil, 13/11/97.

b) *Formas de financiamento para o comprador* - diferentemente do BNH, apareceram formas onde o beneficiário pode comprar no mercado de novos ou de usados, sem vinculação com os empréstimos à produção.

Poupança vinculada - após uma curtíssima experiência em 1988, foi recriada pela mesma medida provisória 1053/95, exigindo, para financiar 70% do valor do imóvel, um depósito de 30% do valor do imóvel, depositado num período mínimo de 3 anos. Em 18 meses de funcionamento só forneceu 22 mil créditos. Em 1997, foi substituída pela Poupança de Crédito Imobiliário (PCI), com regras mais flexíveis. Exige depósito de 12 meses, após o que o depositante concorre a sorteio, podendo ser beneficiado num período entre 13 e 24 meses. O dinheiro depositado fica retido por 3 anos, com rendimento de 6% mais TR. A PCI pode financiar imóveis residenciais e comerciais; permite ter outro imóvel e não há limite para o valor do imóvel financiado³³.

Cartas de crédito - este tipo de financiamento passou por várias alterações desde sua criação. O dinheiro, saído dos depósitos de FGTS, será emprestado diretamente às famílias, que poderão utilizá-lo para comprar imóveis novos ou usados. A importância desse financiamento é o volume relativamente grande de recursos sem vinculação à construção nova e colocados nas mãos dos compradores, os quais poderão recorrer não só ao mercado de usados como a pequenos produtores. Em julho/97, as regras eram as seguintes: renda do comprador entre 3 e 12 salários mínimos, com comprometimento máximo de 25,5% do salário; valor máximo do imóvel R\$ 62 mil e financiamento máximo de R\$ 32,6 mil³⁴.

A Carta de Crédito vem sofrendo críticas do setor da construção civil porque não beneficia a construção e, desse modo, não geraria empregos. Ela é abertamente apoiada pelo CRECI, que reúne os corretores de imóveis. Segundo engenheiros avaliadores da Caixa Econômica Federal, nota-se um aumento geral nos preços dos imóveis na faixa financiada pelas Cartas de Crédito, determinada pela demanda. A existência de um tipo de financiamento destinado ao comprador, onde ele pode escolher o produto, talvez possa encorajar também a volta de pequenos promotores³⁵, que abandonaram o mercado após o BNH. Também a passagem dos promotores irregulares ao mercado formal poderia ser estimulada, pois o financiamento só é atribuível a uma habitação registrada normalmente. O crescimento dessa produção esbarraria, mesmo com financiamento, no preço atual dos terrenos em São Paulo.

³³ Cf. FSP 13/7/97

³⁴ Idem nota anterior.

³⁵ Constroi-se e muito na periferia, sem financiamento e fora do mercado formal; mas faltam pesquisas sobre quantidades e estratégias econômicas desses produtores. Segundo relatório da Cimento Portland, enquanto o índice da mão de obra empregada na construção civil em São Paulo reduziu-se de 100 para 52,75 entre Dezembro/80 e Abril/93, o consumo nacional de cimento variou de 100 a 87,62, no mesmo período. O índice de S.Paulo não deve ser inferior à média nacional. Em 1989, a percentagem da produção de cimento utilizada na autoconstrução (de diferentes padrões, incluindo reformas) era de 43%; em 1995, passou a 61%.

QUADRO III. 1 DIFERENÇAS ENTRE OS TIPOS DE FINANCIAMENTO PRATICADOS NO SISTEMA DE INCORPORAÇÕES

No **SFH** - as empresas tinham empréstimos para construir e os compradores tinham financiamentos para comprar vinculados a esses empreendimentos. As empresas quitavam seus empréstimos com os financiamentos obtidos pelos compradores. Estes, tinham sua dívida e formas de pagamento fixadas pelo BNH, podendo ir até 25 anos. O financiamento poderia ser, no máximo, de 90% do valor do imóvel.

No sistema de **preço fechado**³⁶, o comprador adquire o imóvel completo, ou seja, a fração ideal do terreno mais a unidade construída por um preço final que é determinado antes do lançamento do produto. Só há variações de correção monetária e juros, dependendo do tipo de financiamento disponível ao comprador. O prazo de entrega é fixado antes do lançamento e determinado pelo incorporador.

O sistema de **preço de custo**³⁷ o incorporador contrata a construtora e divide as despesas com os condôminos; seu maior lucro está na venda do terreno em frações ideais. No sistema de *preço de custo*, o comprador adquire a fração ideal do terreno do incorporador e a construtora é contratada (pelo incorporador) para prestar serviço ao grupo de condôminos. O avanço da obra vai depender da decisão dos compradores em manter ou não o cronograma, em função da disponibilidade de recursos para os desembolsos. O maior lucro do incorporador está na venda do terreno em frações ideais.

No **autofinanciamento**, os incorporadores obtêm recursos de outras fontes e trabalham principalmente com os recursos do próprio comprador, já que os prazos de pagamento são bastante curtos (normalmente de 2 anos, máximo de 8 anos)³⁸.

*As Cooperativas autofinanciadas*³⁹

Em 1996, entre as 54.936 unidades lançadas na região metropolitana, 57% foram promovidas pelas cooperativas autofinanciadas. Os lançamentos de cooperativas da RMSP cresceram de 9% no primeiro trimestre de 96, para 56% no primeiro trimestre de 97, em relação aos lançamentos do mercado imobiliário. Em 96, 34% da área total lançada na RMSP era de cooperativas⁴⁰. Aproximadamente 70% dos apartamentos lançados pelas cooperativas, no período entre janeiro de 1996 e abril de 1997, localizam-se fora do município de São Paulo.

O que caracteriza as cooperativas autofinanciadas que aparecem no mercado na segunda metade da década de 90 - embora nem as cooperativas nem o autofinanciamento constituam-se em novidades - é um conjunto de estratégias específicas para redução de custos, baseada no rearranjo do papel dos agentes e no aproveitamento de benefícios especiais de licenciamento, além das economias de escala. As cooperativas autofinanciadas aqui tratadas são grupos formados a partir de iniciativa de um órgão construtor ou assessor, recebendo adesões de participantes a partir de publicidade do empreendimento. Cooperativas formadas a partir de

³⁶ Conforme descrição publicada no jornal O Estado De São Paulo, de 31/3/96

³⁷ Idem nota anterior.

³⁸ Segundo Fabiano Likon Tomás, o que se pratica normalmente hoje é 10% de entrada, 35 a 45% durante a obra; e o restante em partes fixas, durante 2 anos a partir do contrato.

³⁹ As informações e análises deste item baseiam-se na pesquisa feita por Carolina Pozzi de Castro e por mim para o Lincoln Institute of Land Policy, a qual resultou no texto "A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo". 1997

⁴⁰ Dados da EMBRAESP publicadas pelo jornal O Estado de São Paulo, 4/5/97.

grupos fechados de pessoas unidas por diferentes tipos de interesse comum, com objetivo de construir em conjunto, não serão objeto desta avaliação.

Durante vários anos havia predominado o sistema de cooperativas assessorado pelos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais - INOCOOPs, que eram organismos executivos do SFH, encarregados de dar assessoria jurídica, contábil, financeira, técnica e social. A Constituição Federal de 1988 vedou a interferência do Estado na criação e no funcionamento das cooperativas e demais associações⁴¹, impedindo a existência de um organismo público encarregado de proceder à sua fiscalização administrativa. A partir de então, os INOCOOPs tiveram seu papel modificado, passando a atuar, desde 1992, como assessores técnicos para empreendimentos autofinanciados, vindo a fazer parte do variado conjunto de assessores que surgem com o crescimento dessas cooperativas⁴².

A diferença entre os planos de *autofinanciamento* praticados no mercado e o mesmo sistema aplicado em um regime de cooperativas está na legislação. No primeiro caso, o empreendedor está sujeito à legislação de incorporações e condomínios (Lei 4591/64) e, no segundo, observa-se à de cooperativas (Lei 5764/71), próxima ao sistema de consórcios. Pela *lei de incorporações* os empreendedores são responsáveis pela entrega; na *lei de cooperativas* não existe essa responsabilidade da construtora, mesmo se ela é a incentivadora e administradora do empreendimento. Esse item descompromete a empresa caso haja atrasos na obra em virtude da falta de recursos. Entretanto, ela não pode cobrar o lucro imobiliário e, por outro lado, o grupo não é obrigado a contratar a empresa que o incentivou, podendo contratar outra que apresente melhores condições para coordenar o empreendimento. Do ponto de vista das construtoras, o princípio do sistema consiste em identificar um grupo de pessoas de perfil socio-econômico semelhante e oferecer um produto com custo acessível. Tanto o terreno como a construção são financiados com recursos captados mensalmente do grupo e reajustados por um indexador. O papel da construtora é executar a obra por um preço acordado com o grupo⁴³.

A legislação sobre cooperativas ainda é vaga, sendo que alguns dispositivos da Lei 5764/71 caducaram e desde 1989 circula um projeto para adaptá-la, de acordo com a nova Constituição. A proposta é incluir possibilidades de benefícios fiscais para aquisição de terrenos. Em âmbito local, as cooperativas no município de São Paulo têm sido beneficiadas com a utilização do *decreto de habitação de interesse social* (31.601/92), o mesmo que é utilizado pelos promotores públicos (COHAB, CDHU, HABI), permitindo economias em infra-estrutura e no aproveitamento dos terrenos com relação à legislação utilizada por outros promotores do mercado. É importante também notar que as cooperativas não são obrigadas a aprovar o projeto para lançar os empreendimentos, isto porque, em tese, não há oferta no mercado, mas simplesmente adesão à associação. No entanto, constata-se a participação de

⁴¹ Outras referências à legislação do cooperativismo, que é entendido como uma forma de associação, são encontradas no documento da Promotoria Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, de 24/2/97.

⁴² Em documento da assessoria da Cooperativa Habifato (s/d) a descrição do órgão assessor é que este desempenha nos programas das cooperativas as mesmas funções dos antigos órgãos de orientação.

⁴³ Segundo entrevista de Regis Gehlen Oliveira, da empresa de consultoria Convisão, Engenharia e Construções à Revista Construção, edição de 6/12/93

empresas imobiliárias atuando na etapa de adesões para a constituição dos quadros de cooperados, utilizando-se de campanhas mercadológicas como qualquer lançamento imobiliário.

A maioria das cooperativas prevêem em seus estatutos a obtenção de financiamentos de agentes públicos ou privados e a utilização do sistema de securitização para os recebíveis, para viabilizar os recursos necessários à construção. Apesar de não serem únicas a buscar inovações na gestão da promoção e comercialização, várias têm sido as vantagens associadas a este sistema, visando sua competitividade no mercado, tais como: redução de custo fixo, otimizando parceria com empresas, aproveitamento da economia de escala para redução de custos de produção, entre outros. Devido ao porte dos empreendimentos, as taxas administrativas tendem a cair. Para evitar o investimento inicial, têm sido adotadas formas de parceria com proprietários de terrenos, na forma de contrato de permuta por unidades a serem construídas no local, ou pagamento parcelado, após viabilização comercial do empreendimento.

Os planos de pagamento procuram oferecer condições e planos variados, para que as prestações fiquem em faixas consideradas baixas em relação às do mercado de incorporações, situando-se no intervalo de R\$250,00 a R\$500,00. A faixa de renda alvo situa-se entre 8 a 20 salários mínimos, o que mostra uma ampliação das faixas anteriormente atendidas pelas cooperativas regidas pelo BNH/CEF. Como uma regra básica, não se comprometem mais de 30% da renda familiar. A comprovação da renda não é necessária, o que, no dizer dos agentes atuantes neste setor, é um dos motivos do sucesso dos programas, e tem atraído trabalhadores autônomos do setor informal. As cooperativas têm aconselhado a realização de seguro desemprego, pois há programas em que, após três meses sem pagamento, o associado é excluído. Não há nenhum impedimento para quem já possua outro imóvel. Seus quadros de cooperados podem variar de porte, desde 12 000 adesões (*Paulicoop*) a valores intermediários de 2000 a 3000 adesões (*Cooperativa Terra Paulista*), até as de menor porte, na faixa de mil associados. Em muitos casos, as adesões são cobradas. As obras só são iniciadas no momento em que se tem assegurado um certo número de adesões que viabilizem financeiramente o empreendimento.

Segundo os regulamentos de adesão, as entregas das unidades deve dar-se por etapas, sendo que, em geral, metade delas é sorteada e o restante é decorrente de antecipações de prestações por parte dos interessados. A fase de construção, que está condicionada aos pagamentos dos associados, é prolongada, podendo atingir seis, sete ou dez anos de duração até o término das obras e entrega total do empreendimento. Na faixa dos prazos mais curtos de execução, há previsões de entregas finais em 48 meses. As parcelas podem ser reajustadas por índices oficiais: ICC/SP (Índice da Construção Civil-SP), IGP-M (Índice Geral de Preços - Médio), entre outros, ou pelo custo da obra; as revisões do preço total podem ocorrer a qualquer tempo⁴⁴. No sistema atual, a posse dos imóveis é precária até que o pagamento tenha sido

⁴⁴ Folha de São Paulo, 23/4/97.

integralizado, quando então se faz o encerramento das contas do empreendimento e se tomam as providências legais para a obtenção de escrituras individuais definitivas.

Três tipos de estratégias para redução do custo de produção podem ser observados: no padrão da construção, no porte dos empreendimentos e na localização dos terrenos.

TABELA III. 7
MSP. COMPARAÇÃO ENTRE APARTAMENTOS DO MERCADO DE INCORPORAÇÕES E DE COOPERATIVAS AUTOFINANCIADAS

CARACTERÍSTICAS DAS UNIDADES	Apartamentos de 2 dormitórios		Apartamentos de 3 dormitórios	
	Mercado 90/95	Cooperativas 96/97	Mercado 90/95	Cooperativas 96/97
Preço total médio (em US\$)	US\$ 64.936	US\$ 41.195	US\$ 120.535	US\$ 52.725
Preço por m ² de área total médio	US\$ 609,00	US\$ 558,79	US\$ 734,00	US\$ 587,00
Preço por m ² de área útil médio	US\$ 1127,92	US\$ 773,84	US\$ 1392,42	US\$ 797,74
Área total média (AT) (m ²)	106,20	76,40	164,03	92,00
Área útil média (AU) (m ²)	57,40	53,50	86,37	66,2
Relação AU/AT	0,54	0,70	0,53	0,72

fonte: Silva e Castro, 1997 (dados da EMBRAESP)

Pela tabela acima, pode-se notar a redução da área construída total, que se deve à diminuição de áreas de circulação, de vagas de garagem e demais áreas condominiais. Na média dos empreendimentos por cooperativas de dois dormitórios, a relação entre a área útil e área total é de 0,7 - enquanto no conjunto do mercado no período 90/95, essa relação era de 0,54. Nos empreendimentos por cooperativas de três dormitórios, a relação entre a área útil e área total é de 0,72 - enquanto no conjunto do mercado no período 90/95, essa relação era de 0,53. Também a área útil dos apartamentos de três dormitórios das cooperativas é bastante menor que as do restante do mercado. Esta redução é da ordem de 30%, caindo de 86,37 para 66,2 m². A diferença entre esta área e a do apartamento de dois dormitórios, é de somente 12,9 m². Isto leva a crer que pouca modificação é feita à planta básica de dois dormitórios, para além do acréscimo de mais um banheiro e um dormitório.

Para reduzir os custos e para viabilizar a estratégia de entregas por etapas as cooperativas precisam de terrenos de grande porte, em geral maiores que os outros empreendimentos do mercado. No MSP, a maior parte dos empreendimentos tem entre 5 e 10 blocos (40,32%); os que têm entre 10 e 25 são quase 33%. Este item se relaciona à busca de localizações mais periféricas, onde há terrenos maiores e mais baratos, o que explica a concentração das cooperativas em outros municípios da RMSp, em áreas longe do centro nos municípios vizinhos, e nos bairros mais periféricos de São Paulo. Cerca de 70% das unidades estão em empreendimentos fora do município de São Paulo atendendo principalmente - segundo vários depoimentos - uma demanda que vem da capital. Em São Paulo, 26,08 % estão na chamada zona leste II, em Itaquera, Itaim Paulista e Guaianazes; 13,18% em Pirituba e Freguesia do Ó; 13,64% estão em Campo Limpo, Socorro e Pedreira. Em bairros como Guaianazes, Itaim Paulista e Itaquera, esta tipologia verticalizada e com vários blocos, em conjuntos fechados,

ocupando grandes terrenos, contrasta com o assentamento horizontal de lotes autoconstruídos predominantes na região.

Devido à redução da área total de construção, os preços do m² de área útil são bem mais baixos nas cooperativas do que no restante do mercado. O preço do m² de área total dos apartamentos de três dormitórios teve uma redução importante (25%); mas o mesmo não aconteceu com o dos apartamentos de dois dormitórios, onde a redução foi de apenas 9%. Destes, apenas 21,3% (1.192 apartamentos) têm preço inferior a US\$ 35 mil conforme. Todos os apartamentos de três dormitórios têm preço superior a US\$ 40 mil, sendo que 51,3% se situam na faixa entre US\$ 50 mil e US\$ 60 mil⁴⁵. No entanto, comparando os preços de comercialização dos programas habitacionais dos agentes promotores públicos na região metropolitana - a CDHU e a COHAB/SP - com os da tabela acima, nota-se que os das cooperativas estão em patamares bem superiores. Além disso, seus planos de pagamento têm prazos maiores com parcelas menores.

Mesmo com a presença das cooperativas, o preço dos imóveis novos à venda ainda está muito alto e não é acessível à grande maioria das famílias paulistanas. Apenas 29,9% dos apartamentos oferecidos em São Paulo desde a segunda metade do ano passado têm preço inferior a 75 mil reais, e menos de 10% custam menos de 50 mil reais⁴⁶. É significativo que ainda seja mais barato comprar um lote (salvo se o mesmo lote for passível de utilização em empreendimentos verticalizados) e construir com mão-de-obra paga do que adquirir um apartamento na mesma região. Mas para isso é preciso ter o dinheiro para o terreno à vista e para avançar a construção em 2 anos⁴⁷. Quantas famílias poderão pagar R\$ 400 mensalmente além de continuar pagando aluguel, durante 2 anos e meio no mínimo? Isto significa uma despesa mínima de R\$ 1000 com habitação. Segundo a pesquisa OD-87, 52% das famílias moradoras em casas alugadas da RMSP tinham renda até 8 salários mínimos; cerca de 27%, entre 8 e 15 s.m. Apenas 21% recebiam mais de 15 s.m.

As *cooperativas autofinanciadas* são um fenômeno muito recente para permitir qualquer conclusão sobre seu impacto real no mercado a médio ou longo prazos. Vários analistas chamam a atenção para a fragilidade do sistema de financiamento, absolutamente sujeito às instabilidades do mercado de trabalho. Nada impede, no entanto, que o sistema encontre novas formas de financiamento. De qualquer forma, sua estratégia fundiária permite prever impactos importantes no mercado de moradias e de terrenos nas áreas periféricas, na lógica estudada no capítulo II desta tese.

A provisão de aluguel

⁴⁵ Nos outros municípios da RMSP, os preços são cerca de 12 % menores, na média, do que em São Paulo. Entre os apartamentos de 2 dormitórios, encontram-se 43,38% (4769 apartamentos) com preço inferior a US\$ 35 mil; e 55,49% (6100 apartamentos) entre US\$ 35 mil e US\$ 45 mil. Quanto aos de 3 dormitórios, cerca de 13,14% (978 apartamentos) custam menos de US\$ 40 mil; a grande maioria, 73,08% (5438 apartamentos) custam entre US\$ 45 mil e US\$ 55 mil.

⁴⁶ Segundo o Sumário Econômico do SINDUSCON, de agosto/96 a fevereiro/97, apenas 972 apartamentos foram vendidos, isto é, menos de 139 por mês.

⁴⁷ Declarações de Roberto Capuano publicadas no jornal A Folha de São Paulo, 13/4/97

No primeiro capítulo vimos como a produção formal se desinteressou da produção destinada ao aluguel (embora uma parte da produção seja utilizada temporariamente para esse fim). Essa posição permanece, mesmo tendo cessado os impedimentos da legislação federal⁴⁸ e se os preços tiveram uma grande alta desde 1994, inclusive por falta de ofertas. Essa produção se fez sempre com recursos próprios, como forma de investimento, mas foi desestimulada também pelas vantagens das aplicações no mercado financeiro. De fato, hoje praticamente inexistente uma produção específica para aluguel no setor formal, mas existe um mercado, em parte controlado por empresas de administração de imóveis, em parte objeto de transação entre particulares⁴⁹.

Os valores de aluguéis tiveram uma subida extraordinária a partir do Plano Real, em 1994, e começaram a descer desde o fim de 1995. Os corretores de imóveis são céticos sobre as possibilidades de um interesse no investimento para aluguel, mesmo com a rentabilidade obtida pelos proprietários nos últimos 2 anos. Segundo o CRECI, a média histórica dos valores de aluguel na cidade era de 0,5% do valor de venda do imóvel, ficando entre 0,3% para os imóveis de alto padrão, que têm pouca procura e 1% para as unidades pequenas, intensamente procuradas. No início de 1996, o aluguel representava quase 1% do valor de venda, tendo ocorrido casos de 2% em alguns aluguéis novos(!)⁵⁰

Grande parte das ofertas do mercado formal de aluguel corresponde a pessoas que mantêm o imóvel como reserva de valor (ou impecilhos legais para venda) e decide alugá-lo enquanto não vende. Em muitos casos, os proprietários não querem deixar vazio por conta das despesas de manutenção, especialmente no caso de apartamentos. (valores de condomínio, principalmente com pessoal e equipamentos de segurança são muito altos). Só produz unidades para locação quem pode fazê-lo com pouquíssimo custo, ligado a uma situação jurídica que não permite a venda, como é o caso dos *cortiços*; e da produção de cômodos ou casas no mesmo lote. O *flat* é uma situação especial, de aluguel não permanente, que se assemelha ao das casas de veraneio. Apresenta alta atratividade porque não está sujeito às regras da locação; sendo a locação por períodos curtos, o produto está permanentemente disponível para venda; e os valores de aluguel são muito altos.

⁴⁸ Segundo a lei que rege atualmente as locações - lei 8245/91 - as ações revisionais do aluguel residencial para ajusta-lo aos valores de mercado podem ocorrer após 3 anos de vigência do contrato, se não houver acordo entre as partes; a periodicidade de reajuste mínima é de 6 meses; a desocupação de locações feitas após a lei pode ser feita sem justificativa no fim do contrato de 30 meses ("denúncia vazia"); se o inquilino permanecer no imóvel após o prazo inicial sem assinar um novo contrato, o locador poderá solicitar o imóvel a qualquer tempo, havendo 30 dias para desocupação. (PROCON. *As locações residenciais na nova Lei do Inquilinato*. 1992)

⁴⁹ Segundo uma pesquisa da FEA-USP, citada pela Folha de São Paulo de 19/11/95, «mais da metade dos contratos de locação firmados em São Paulo não têm a intermediação de uma empresa especializada e mais de 22% são feitos verbalmente, sem documentos escritos». A pesquisa mostra ainda que 55,4% dos proprietários não sabem o que são ações revisionais.

⁵⁰ Artigo de Roberto Capuano publicado no jornal O Estado de São Paulo, em janeiro de 1997

Concluindo...

As informações sobre o mercado imobiliário desde meados dos anos 90 mostram que a ampliação do atendimento está baseada na procura de localizações com menor acessibilidade ao centro metropolitano e aos locais de trabalho; e em formas de financiamento alternativo, especialmente as cooperativas. Estas, no entanto, são uma grande incógnita - apresentando riscos para os associados, devido à falta de garantias contratuais e reais com as empresas construtoras. A própria flexibilização das exigências burocráticas - como a não exigência de projeto aprovado antes das vendas - pode ser uma faca de dois gumes. Os riscos financeiros são do tipo “bicicleta” (não se pode deixar de pedalar), sobretudo em períodos recessivos⁵¹.

Os empreendimentos para classe média - cooperativas ou não - estão indo para áreas pior servidas de transporte público, de sistema viário, de infra-estrutura e serviços de diversos tipos, deixando de aproveitar a infra-estrutura instalada em áreas mais centrais. Essa produção atende a famílias de classe média que, apesar da perda poder aquisitivo, conseguem planejar suas despesas a longo prazo, devido à estabilidade da economia. Esses apartamentos são bem mais baratos que os oferecidos pelo mercado em outras zonas, mas são muito mais caros do que as unidades habitualmente oferecidas nesses bairros da extrema periferia. Sabe-se esses lançamentos concorrem para a valorização dos bairros periféricos, incidindo sobre imóveis existentes, terrenos vazios e aluguéis. Estimulam a transformação de unidades residenciais bem localizadas em comércio, para suprir a necessidade dos novos moradores. Isso poderá melhorar os bairros, mas certamente provocará a saída dos moradores mais pobres.

2.2 - Loteamentos populares e formas alternativas de compra de terrenos

O loteamento popular, geralmente irregular ou clandestino, tendo sido a principal alternativa de assentamento popular em São Paulo entre os anos 50 e 70, foi também um grande negócio imobiliário, que além de lucrar na venda de lotes gastando um mínimo em infra-estrutura, aproveitou-se da valorização dos vazios urbanos entre os loteamentos. Além dos problemas urbanísticos e ambientais determinados pela ocupação de áreas impróprias e pelas dificuldades de estender as redes de infra-estrutura, a clandestinidade e a irregularidade dos loteamentos impedia o seu registro e, como conseqüência, a obtenção da escritura pelos compradores dos lotes. Por isso foi muito forte, no fim da década de 70, o movimento popular pela regularização, que contribuiu para que a Prefeitura tomasse medidas para regularizar em massa a imensa área da cidade que permanecia irregular.

⁵¹ Entrevista com Hugo Nittinger, ex-diretor do BNH (18/9/97)

A lei 6766/79 , conhecida como Lei Lehman, definiu que a venda de lote não registrado é crime, e permite que os compradores suspendam o pagamento ao loteador e depositem as prestações em juízo. Ela permite também a repressão aos loteadores irregulares e que a prefeitura tome a iniciativa das medidas necessárias para regularizar, mesmo contra a vontade do proprietário/loteador, de modo a proteger os direitos dos compradores. A regularização massiva feita pela PMSP a partir de 80 respondeu em parte aos interesses dos movimentos populares, possibilitando a obtenção e registro das escrituras; mas não exigiu dos loteadores as obras devidas, deixando graves problemas urbanísticos e ambientais. Por outro lado, quando as obras são executadas pelo poder público, ao beneficiar o comprador, estão subsidiando o loteador e permitindo valorização dos lotes e glebas vizinhas ainda em seu poder.

Na primeira metade dos anos 80 constatou-se uma redução da abertura de novos loteamentos clandestinos em São Paulo e grande expansão nas cidades vizinhas, mas eles voltaram a aparecer na capital na segunda metade da década, aparentemente em razão da subida dos aluguéis (após o Plano Cruzado) e da redução da fiscalização. No entanto, nos loteamentos periféricos regulares e em regularização existem muitos lotes vazios. Em 1981, nos cinco loteamentos da zona leste abrangidos pelo programa PROPERIFERIA, havia cerca de 31% de lotes vagos; nos 11 da zona sul, esse número subia para 42,3%⁵². Em 1989, o TPCL - que inclui loteamentos regulares ou regularizados - acusava um total de 5.643 hectares de lotes com menos de 500 m², representando cerca de 39% do total de vazios privados identificados. Tratam-se de lotes - às vezes quadras inteiras - onde o proprietário não pode construir ou guarda para valorização. Podem ser de proprietários individuais ou algum estoque de loteadores. Esses lotes localizam-se principalmente na zona sul (38,7%); leste (32,1%); e norte (16%). Na zona sul, cerca de 26% estão nas AR de Campo Limpo e Capela do Socorro (ver tabela em anexo). Em S. Mateus, os lotes vazios menores que 500 m² representavam cerca de 19,2% da área total de quadras do TPCL - cerca de 14 mil lotes; em Pirituba , cerca de 6 mil lotes; em Campo Limpo, cerca de 48 mil lotes⁵³.

Os preços de lotes existentes em áreas com algum melhoramento ou em regularização são demasiado caros para a demanda interessada na autoconstrução. O Censo de 1980 constatou que nos anos 70 havia aumentado muito o número de unidades alugadas nos bairros mais periféricos, indicando que muitas famílias já não podiam mais comprar. Outra prova é que as favelas crescem nas áreas verdes desses mesmos loteamentos e que os novos parcelamentos clandestinos que surgem se localizam nos setores menos urbanizados dos mesmos vetores da cidade.

No Banco de Dados da EMURB (anúncios de jornais) os menores preços encontrados para lotes de até 200m² em bairros selecionados, nos anos de 1995, 1996 e 1997 constam da tabela abaixo. Os preços listados são aleatórios, inclusive porque a pesquisa se baseia apenas em

⁵² EMURB. Levantamentos de campo.

⁵³ Dados do TPCL (Cadastro Territorial e Predial de Conservação e Limpeza) publicados em Rolnik, Somekh e Kowarick. *São Paulo: Crise e Mudança*. 1990

jornais, mas permitem verificar a enorme disparidade de preços no mesmo bairro e entre bairros semelhantes. Não significam que não possam haver mais caros ou mais baratos nos mesmos bairros⁵⁴.

TABELA III. 8
PREÇOS DE LOTES COM ÁREA ATÉ 200 M², NO PERÍODO 1995/1997

ZONA DA CIDADE	Bairro	Ano da oferta	área (m2)	preço (R\$/ m2)	preço total (R\$)
NORTE 1	Jardim Brasília	1996	125	128,00	16.000,00
	Jaraguá	1996	162	73,00	11.800,00
	V. Santa Catarina	1995	100	130,00	13.000,00
LESTE 2	São Mateus	1996	126	40,00	5.040,00
	São Mateus	1997	200	140,00	28.000,00
	Itaim Paulista	1996	146	41,00	6.000,00
	Guaianazes	1996	140	61,00	8.540,00
	Itaquera	1996	150	65,00	9.750,00
	Cidade Líder	1995	125	72,00	9.000,00
SUL	Grajau	1996	125	80,00	10.000,00
	Grajau	1997	125	104,00	13.000,00
	Valo Velho	1995	125	64,00	8.000,00

fonte: EMURB. Pesquisa de imóveis por bairros. 1995/1996/1997

Até os anos 70, a fronteira entre os agentes formais e ilegais do parcelamento não era nítida. Hoje, existe uma aparente separação entre eles, pelo menos no município de São Paulo. A entidade que reúne os empresários de loteamento - AELO, defende a redução das exigências de infra-estrutura nos loteamentos e a abertura das zonas de expansão urbana e de mananciais para atuação do setor. No entanto, não parece provável que se possa voltar a fazer lotes populares pelos produtores formais no município - mesmo que fosse possível reduzir muito a infra-estrutura - devido ao preço das glebas.

Além da busca de glebas mais baratas, a estratégia dos empreendedores irregulares é usar o seu terreno com menores investimentos e maior aproveitamento, obtendo assim maior lucro do que o permitido pela lei de parcelamento. Parte da produção irregular de lotes faz-se atualmente segundo modelos de leis já desativadas, como a lei de passagens, revogada em 1968. Glebas pequenas ou lotes grandes são subdivididos, com abertura de via estreita de acesso, para um mercado de menor renda.

Novas formas de obtenção de lotes pela população de baixa renda

Atualmente, as famílias organizadas em movimentos por moradia procuram comprar áreas por meio de escrituras coletivas, promovendo seu parcelamento em lotes individuais, geralmente sem atender à legislação. Essas compras ocorrem principalmente em zonas onde o terreno é mais barato⁵⁵ porque a legislação municipal e estadual impedem o proprietário de

⁵⁴ Segundo assessores de movimentos populares, os preços médios de lotes de 125m² no anel periférico variam entre R\$ 8 mil e R\$ 10 mil reais.

⁵⁵ Segundo informações de uma compradora, paga-se 5 mil por um lote de 80m² num loteamento de associação na zona norte, o qual está incluído no programa de mutirões da CDHU.

aproveitar economicamente os terrenos (Z8100/1 e APM). Mesmo nas ocupações, os movimentos tentam negociar a compra com os proprietários, solicitando, às vezes, a intermediação do poder público.

A venda para uma "associação" representa também uma saída para proprietários impedidos de parcelar legalmente ou que não queiram investir na produção de um loteamento legal. Mas, desse modo, os agentes do parcelamento, sujeitos às penalidades da lei, serão essas famílias ou a associação formada para esse fim, configurando um problema social complexo. Algumas "associações comunitárias" não passam de cobertura para parcelamentos especulativos⁵⁶, onde alguns reservam vários lotes para revender. Grande parte dessas associações se forma artificialmente, sendo a adesão das famílias providenciada *a posteriori*.

Segundo advogados que trabalham como assessores e em assuntos ligados ao parcelamento, as compras coletivas se generalizaram como forma de acesso à moradia. Não há dados precisos e mereceria uma pesquisa. Grandes áreas da periferia têm sido ocupadas dessa forma; supondo-se que parte do crescimento apontado na favela seja referente a essa forma, da qual difere por ter sido adquirida (por documento coletivo) pelos moradores

A partir da obtenção de terrenos, algumas comunidades conseguiram recursos para construção e urbanização junto ao SFH ou aos organismos municipais e estaduais. Nesse caso, recebem também apoio técnico para regularizar o parcelamento. Essa forma de produção tende a se aperfeiçoar, com a maior consciência e capacitação dos movimentos de moradia, manifesta no conjunto das propostas publicadas desde o início da década de 90⁵⁷. Em novembro de 1991, os movimentos populares de todo o Brasil apresentaram uma proposta de lei federal para criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, onde se reconhecem as associações como agentes promotores preferenciais, face aos agentes financiadores. A possibilidade de adquirir lotes com recursos do FGTS via carta de crédito começou a existir em 1996. Mas um dos obstáculos é a exigência de toda a documentação de registro público e cadastro municipal.

2.3 - Casas, barracos e pontos na favela

As primeiras favelas de São Paulo apareceram no início dos anos 40, ocupando terrenos de propriedade municipal, mas sem que esse fenômeno se generalizasse. Até o fim dos anos 60 são pequenos aglomerados que ocupam áreas públicas e particulares relativamente próximas ao centro e à oferta de emprego. Algumas favelas mais antigas começaram com barracos colocados nas áreas livres dos loteamentos (já doadas ou não ao município) pelos loteadores e, posteriormente, pelos órgãos assistenciais do município, dando início a núcleos maiores.

⁵⁶ A venda de 373 hectares em lotes a 6 mil famílias - "caso Cipriana" - foi descrita em matéria da FSP, de 16/12/88. Conheço o caso de São Bernardo por ter participado de discussões com a prefeitura, em 1992.

⁵⁷ Ver a respeito, Ermínia MARICATO. *Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental: diagnóstico e recomendações*, 1995, documento preparatório para o Habitat II.

O grande crescimento percentual da população favelada aconteceu na década de 70, acompanhando a redução dos salários reais e o aumento do preço da terra urbana, que provocaram o esgotamento da solução do lote popular. A partir dessa época, o crescimento da favela tem sido muitas vezes maior do que o do total da população paulistana, como se pode verificar na Tabela III. 9.

Vários levantamentos e estimativas foram feitos desde o início dos anos 70. Em 1973, a COBES (Coordenadoria do Bem Estar Social do MSP) estimou em 542 aglomerados, 14650 barracos e 71840 pessoas, correspondendo a 1,2% do total da população do município. Em 1975, a mesma COBES estimou em 919 aglomerados, 23926 domicílios e 117.237 pessoas. Em 1980, a partir de um levantamento da ELETROPAULO sobre ligações domiciliares, TASCHNER estimou que haviam 1239 núcleos, 108.887 barracos e 594 mil pessoas nas favelas. Neste mesmo ano, na estimativa da COBES, haveriam 375 mil moradores. Em 1987, no governo Jânio Quadros, foi realizado um censo de favelas, que levantou 1.592 núcleos, compreendendo 150.452 barracos e abrigando uma população total de 812.764 pessoas, ou seja, 8,9 % da população total da cidade. A atualização feita em 1992 constatou a existência de 1.805 núcleos. Segundo este levantamento, entre 1987 e 1992 formaram-se 263 favelas novas, mas 36 foram removidas.

A pesquisa FIPE-SEHAB de 1993 atualizou os dados do censo municipal de 1987. Segundo esta pesquisa, as favelas de São Paulo compreendiam 378.683 domicílios, abrigando cerca de 1,9 milhões de pessoas. Segundo Suzana Taschner⁵⁸, 49,9% das famílias entrevistadas declarou ter chegado à favela entre 1987 e 1993. Para esta pesquisadora, as razões que explicam este aumento expressivo são diversos, incluindo as dificuldades para manutenção da moradia anterior (38,7% declararam vir de casas alugadas e 8,8% da casa própria); o crescimento vegetativo da população, visto que 46,6% dos chefes de família tem menos de 35 anos; a melhoria na oferta de serviços públicos, transformando a favela em uma alternativa menos penosa que alguns anos atrás.

TABELA III. 9
MSP. CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO FAVELADA E DA POPULAÇÃO TOTAL

PERÍODO	Crescimento da população total do município		Crescimento da população favelada ⁵⁹	
	Novos Habitantes	% no período	Novos habitantes	% no período
1973/1980	1.998.294	30,4%	303.183	422,0%
1980/1987	651.827	7,6%	437.741	116,7%
1987/1993	590.329	6,4%	1.089.128	134,0%

Fonte: Dados da Fundação SEADE; FIBGE; SEBES(1973), COBES(80) e Censo de Favelas 1987; FIPE/SEHAB (1993), todos citados em PMSP, 1995.

⁵⁸ Suzana Pasternak Taschner. São Paulo: em busca de local onde morar. In: *Relatório Final da Comissão Especial de Estudos da Habitação no Município de São Paulo*. 1995

⁵⁹ Se usássemos os números de Taschner para 1980 - 594.527 habitantes - teríamos um crescimento de 727,5% % no período 73/80 e de 36,7% no período 80/87.

Os censos demográficos (IBGE), no entanto, apresentam números muito menores. Em 1980, foram recenseados 737 aglomerados, compreendendo 71259 barracos e 335.344 pessoas, o que corresponderia a 3,94% da população municipal (número próximo à estimativa de COBES no mesmo ano). O censo de 1991 encontrou 156.888 domicílios. Essas diferenças podem ser explicadas por razões metodológicas. Enquanto na prefeitura consideram-se núcleos desde 2 barracos, o IBGE considerou a partir de 50 unidades. Segundo a FIPE, cerca de 22% dos barracos situam-se em favelas com até 50 barracos.

A maior parte das favelas paulistanas surgiu na década de 70, sendo que até 1979, já existiam mais de 81% dos núcleos recenseados em 1987. O adensamento de favelas existentes foi o responsável pelo enorme crescimento constatado pelo levantamento FIPE/SEHAB em 1993.

TABELA III. 10
MSP. DISTRIBUIÇÃO DOS DOMICÍLIOS EM FAVELAS, SEGUNDO ZONAS

Regiões ⁶⁰	Distribuição em 1973	Distribuição em 1973	Distribuição 1993 (1)	Distribuição em 1973	Distribuição em 1987	Distribuição 1993 (1)
Norte	3.216	24.537	112.561	22,2%	16,2%	29,7%
Sul	4.161	72.771	161.056	28,7%	50,2%	42,5%
Leste	1.494	23.048	55.030	10,3%	15,8%	9,8%
Sudeste	4.448	28.614	37.134	30,7%	14,6%	14,5%
Centro	1.185	1.482	13.084	8,2%	3,2%	3,5%
MSP	14.504	150.452	378.863	100,1%	100,0%	100,0%

fonte: PMSP/SEHAB/HABI, 1989

(1) PMSP/SEHAB/HABI. "Estudo das favelas e cortiços da cidade de São Paulo". Relatório final, Favela. Vol. 1. 1994.

TABELA III. 11
MSP. CRESCIMENTO DOS DOMICÍLIOS EM FAVELAS, SEGUNDO ZONAS

ZONAS	TGCA 1973/1987	TGCA 1987/1993
Norte	15,6	29,0
Sul	22,7	13,5
Leste	21,6	15,0
Sudeste	14,2	9,1
Centro	1,6	18,4
MSP	18,2	16,6

fontes: VERAS e TASCHNER, 1990; TASCHNER, 1995

As favelas situadas nas áreas mais periféricas foram as que cresceram mais entre os anos de 1973 e 1987. Em Pirituba /Perus, na zona norte, o número de barracos de favela aumentou 6.263% (passou de 89 a 5663 barracos); em Campo Limpo, na zona sul, com grande parte em área de proteção de mananciais, o número de barracos aumentou 5.590% (passou de 578 a 32.888 barracos). A AR-Campo Limpo tinha, em 1987, 21,14% da população morando em favelas; Santo Amaro, 9,86%. Em 1987, 52,21% dos domicílios e da população favelada situavam-se no *anel periférico*; 47 % no *anel intermediário* e apenas 0,8% no *anel central*.

⁶⁰ Estas regiões são definidas para efeitos administrativos pela SEHAB/HABI, com base na divisão em Administrações Regionais (AR) vigente em 1987. A zona norte compreende as AR de Freguesia do Ó, Pirituba/Perus, Santana/Tucuruvi e Vila Maria/Vila Guilherme; a zona sul, as Ar de Butantã, Campo Limpo e Santo Amaro; a zona leste, as AR de Itaquera/Guaianazes, Penha e S.miguel/Ermelino Matarazzo; a zona sudeste, as Ar de Ipiranga, Mooca, Vila Mariana e Vila Prudente; e a zona centro, as AR de Lapa, Pinheiros e Sé.

16,2% dos barracos recenseados em 1987 situavam-se na Área de Proteção dos Mananciais, distribuídos em 306 favelas.

Entre 1987 e 1993, o maior crescimento foi nas áreas mais periféricas da região norte, embora a zona sul ainda concentre a maior parte da população favelada.

Aspectos fundiários e de mercado nas favelas

Do ponto de vista legal, as favelas constituem-se em desobediência aos direitos assegurados pela Constituição e pelo Código Civil àqueles que possuem títulos registrados de propriedade. A ocupação das áreas é feita em desacordo com as leis de zoneamento, de parcelamento, de edificações, além dos códigos sanitários. Segundo o Censo de 1987, 59% dos domicílios estavam localizados em áreas municipais de uso comum, 11% em áreas particulares e 17% em áreas de propriedade mista (municipal e particular). Os restantes 13% situavam-se em áreas públicas federais ou estaduais. Desde os anos 70, decresceu a ocupação de áreas particulares e aumentou a de áreas públicas municipais, como se pode verificar pela tabela III. 12⁶¹.

No processo tradicional de formação das favelas, uma ou mais famílias se instalavam primeiro e outras iam chegando; existindo normas internas de convivência, que garantem os direitos dos primeiros ocupantes. Hoje, a principal forma de acesso às favelas é a compra de barracos ou de “lotes”. Mesmo os órgãos públicos adotaram a prática de dar dinheiro para que famílias mudassem de uma área para outra, comprando um barraco. Os preços são tanto mais altos quanto mais central é a localização da favela. Em algumas favelas as associações de moradores ou suas lideranças exercem o papel de agentes imobiliários⁶².

TABELA III. 12
MSP. NÚCLEOS DE FAVELAS SEGUNDO PERÍODO DE FORMAÇÃO E TIPO DE PROPRIEDADE DO TERRENO (1987)

PERÍODO DE FORMAÇÃO	NÚCLEOS - PROPRIEDADE DOS TERRENOS				Total	(% por período)
	particular	municipal	municipal e particular	outros tipos e s/d		
até 1969	106	221	51	37	415	26,1
de 1970 a 1979	133	565	70	53	821	51,6
de 1980 a 1987	39	264	20	33	356	22,4
TOTAL de núcleos em 1987	278	1.050	141	123	1.592	100,1
Domicílios existentes em 1987	16.401	88.683	25.852	19.516	150.452	

fonte dos dados: PMSP/SEHAB/HABI, 1989

⁶¹ Outra forma de solução encontrada por famílias de baixa renda, isoladas ou grupos organizados, tem sido a ocupação de casas vazias, geralmente adquiridas pelo setor público por desapropriação para obras viárias. Ver a respeito, Suzana Taschner e Yvone Mautner. Habitação da Pobreza: alternativas de moradia Popular em São Paulo. In: *Caderno de Estudos e Pesquisa* 5. 1982

⁶² Chegava-se a cobrar de 1 a 3% de comissão pela venda de barracos (Taschner, 1986)

As ocupações organizadas de terrenos começaram em 1981, com várias iniciativas em 84 e um processo muito expressivo no início de 1987, na zona leste⁶³. São soluções discutidas coletivamente para enfrentar o problema da falta de emprego e de moradia adequada. A maioria dos proprietários particulares invadidos solicitam imediatamente reintegração judicial de posse, dificultando a consolidação das ocupações. As ocupações que conseguem permanecer se aproveitam de restrições legais da propriedade invadida, como a existência de espólios em resolução ou o fato de o suposto proprietário ser grileiro. Algumas áreas da Santa Casa, invadidas em 1984, foram compradas pelo FUNAPS em nome das famílias ocupantes. Segundo o levantamento da FIPE, apenas cerca de 15% das favelas de São Paulo é resultado de um processo de ocupação organizada.

A grande maioria das unidades de moradia (barracos ou construções de alvenaria) pertencem aqueles que neles habitam. O Censo de 1987 não constatou mais do que 1,33 % de unidades alugadas. Em 1973 esse número era de 10,8% e, em 1980, de 3,06%⁶⁴. Nas favelas consolidadas, as localizações são crescentemente objeto de um mercado informal. A remoção de favelas em áreas centrais - por conta de políticas ou de necessidade de obras - favoreceu o desenvolvimento de um mercado especulativo de vendas e aluguel de barracos nas favelas que conseguiram permanecer (Jaguaré, Paraisópolis etc.), onde os preços de venda são altos e os valores de aluguel semelhantes aos do entorno (jornal "O Estado de São Paulo"). Segundo o levantamento da FIPE, cerca de 57% das unidades existentes em 1993 foram compradas do primeiro proprietário; em 1987 esse valor era de 53%. Em mais de 90% das favelas pesquisadas foram encontradas placas de compra e venda, sendo que 45,5% custava entre 10 e 20 salários mínimos e 32,3% custava entre 20 e 50 salários mínimos. Em 1993, 28,6% dos construtores declararam ter utilizado, total ou parcialmente, mão-de-obra paga.

Aspectos sócio-econômicos e demográficos dos assentamentos

As pesquisas dos anos 80 acabaram definitivamente com o mito da provisoriedade do assentamento e da marginalidade econômica e social de seus habitantes. Os favelados eram aposentados e trabalhadores formais (57,6%) ou informais, cuja situação face ao emprego não era basicamente diferente do conjunto da população paulistana. Os favelados também não são migrantes recentes e não tem na favela seu primeiro local de moradia urbana. A favela é uma solução que corresponde à pauperização da população trabalhadora de São Paulo. Em 1987, também verificou-se que os chefes de família na favela residiam em São Paulo há muitos anos e vinham de outras situações habitacionais, freqüentemente menos precária que a favela: 17,15% estavam na favela havia mais de 5 anos; 45,40%, mais de 10 anos; 23,18% , mais de 29 anos; e 5,36% - sempre residiram na favela. A pesquisa de 1987 concluiu que 47,4 % dos chefes de família moravam em casas ou barracos de aluguel antes de chegarem à favela onde se encontravam naquela data. Os que declararam viver antes em casa ou barraco próprio

⁶³ Foram ocupadas várias áreas, totalizando cerca de 100 ha, envolvendo mais de 50 proprietários. 23 mil famílias foram cadastradas pela CDHU, que teve também vários terrenos invadidos.

⁶⁴ Maura Veras e Suzana Taschner. Evolução e mudanças das favelas paulistanas. In: Espaço e Debates 31, 1990.

foram 33,9%, mas este número pode incluir também as unidades situadas em outras favelas.

A renda familiar da população favelada vem aumentando. Em 1980, 48,3% das famílias tinham renda até 2 s.m.; não havia famílias com renda superior a 5 s.m. Em 1987, 28,2% das famílias tinham renda até 2 s.m. e 24,1% possuíam renda de 5 e mais salários mínimos. Em 1993, o levantamento indicou que apenas 2,1 não têm renda e 18,2 têm renda até 2 s.m.; as famílias com 5 e mais s.m. chegam a 34,6%⁶⁵.

Aspectos urbanos e de morfologia das favelas

Não se tem um cálculo exato da área ocupada pelos núcleos de favelas recenseados em 1987. Só as áreas faveladas indicadas como ZEIS no projeto de lei do Plano Diretor de 1991 somavam 823,66 hectares. As áreas indicadas para concessão de uso em 1990 (PL 51/90) somavam 135 núcleos, 31 mil famílias e 235 hectares. Nesta amostra, a área bruta por família era de 75,8m², permitindo estimar a área ocupada por favelas em 1993 em mais de 2870 hectares.

As favelas paulistanas não são grandes. Em 1987, 15 núcleos tinham mais de mil domicílios, abrigando cerca de 19,4% dos domicílios. Em 1993, apenas 13% dos domicílios estão em favelas com mais de mil domicílios; pouco mais da metade dos domicílios (51,9%) encontrava-se em favelas contendo de 51 a 400 domicílios e cerca de 22% dos domicílios estão em favelas com até 50 domicílios., sendo que estas foram as que apresentaram a maior razão de crescimento entre 1987 e 1993 (5,36)⁶⁶. Em algumas localizações a situação de acesso aos serviços e equipamentos públicos dos favelados é semelhante à dos proprietários de lotes, especialmente se for um núcleo pequeno. Nos núcleos maiores o problema de acessibilidade dentro da favela pode ser grave, piorando as condições de transporte dos moradores, de recolhimento do lixo e de uso dos equipamentos.

Os dados mais recentes evidenciam a melhoria de um conjunto de indicadores de qualidade de moradia nas favelas paulistanas. Elas estão vinculadas provavelmente ao aumento da renda familiar e à relativa segurança dos ocupantes quanto à permanência, face à complacência ou às políticas de melhoria implementadas pelo município. Não obstante a precariedade dos assentamentos, essa expectativa de permanência se comprova nos investimentos dos ocupantes na moradia, cuja maioria (50,5% em 87 e 74,2% em 94) é feita de material durável (alvenaria de tijolos ou blocos de cimento)⁶⁷. No entanto, os indicadores do Quadro III.1 não significam necessariamente um aumento do conforto interno, o qual depende também da densidade do assentamento. Se a iluminação e aeração já não são adequadas, por exemplo, elas geralmente pioram com o aumento da área construída. Por outro lado, as construções em alvenaria e com cobertura de laje, apresentam maiores riscos de desmoronamento e

⁶⁵ Taschner, 1995

⁶⁶ PMSP/SEHAB/HABI, 1994.

⁶⁷ A preferência pelos blocos de cimento também se deve à grande oferta, na periferia, de blocos de cimento fabricados em unidades semi-artesanais das proximidades, com preço semelhante ao dos materiais provisórios.

escorregamento, quando implantadas em solos instáveis e não executadas segundo técnicas adequadas.

QUADRO III. 1

MSP - EVOLUÇÃO DE INDICADORES DAS CONDIÇÕES DOS DOMICÍLIOS E DE RENDA FAMILIAR NAS FAVELAS (1980, 1987, 1993)

INDICADORES	1980	1987	1993
CONFORTO INTERNO			
Construção em alvenaria	2,4%	50,5%	74,2%
Cobertura com laje ou telhado	n/d	98,1%	97,1%
Sanitário unifamiliar	55,7%	86,4%	92,5%
Domicílios com mais de 2 cômodos	28,4	36,8	51,9%
Domicílios com apenas 1 cômodo	30,9%	23,2%	13,6%
RENDA FAMILIAR			
Famílias com renda até 2 s.m.	43,8%	26,2%	18,2%
Famílias com renda superior a 4 s.m.	7,7%	29,4%	46,9%

fonte: PMSP/SEHAB/HABI, 1994.

A pesquisa FIPE/SEHAB de 1993 mostra que alguns itens de urbanização (sobretudo água e esgoto) regrediram para o conjunto das áreas faveladas com relação a 1987, refletindo provavelmente a expansão mais recente sobre áreas piores. Isto, no entanto, não desmente o fato de que algumas favelas consolidadas apresentaram substancial melhoria, devido a programas desenvolvidos pela prefeitura e por concessionárias estaduais de serviços públicos.

QUADRO III. 2

MSP. EVOLUÇÃO DAS CONDIÇÕES URBANÍSTICAS

INDICADORES	1987	1993
Moradias c/ ligação regular à ELETROPAULO	85,5%	79,0%
Moradias com coleta pública de lixo	72,3%	88,4%
Moradias c/ ligação domiciliar de esgoto	19,3%	12,1%
Moradias c/ destino dos dejetos ar livre e/ou córrego	56,7%	77,1%

fonte: PMSP/SEHAB/HABI, 1994.

Situação de risco nas favelas

A situação de risco de favelas inteiras ou de parte de seus domicílios é algo que deve ter piorado bastante com o adensamento ocorrido desde 1987. Nessa ocasião, existiam quase 2.500 moradias assentadas sobre lixões, tanto nos aterros sanitários da Prefeitura como nos depósitos de dejetos criados pela população. Essas moradias estavam principalmente na zona norte, incluindo as favelas de Arenópolis (cerca de 500 domicílios), Vila Saboa (175 domicílios), e a favela do Aterro sanitário, com 63 domicílios. Cerca de 72% dos domicílios favelados situavam-se em margem de córregos⁶⁸. O Censo de 1987 também constatou que havia 306 favelas com 23.392 barracos dentro dos limites da área de proteção dos mananciais

⁶⁸ Suzana Taschner. Degradação ambiental nas favelas em São Paulo. In: *Espaço e debates*, n° 39. 1996.

de água (APM). Essas favelas, em geral, ocupam os setores mais próximos às represas e aos seus afluentes⁶⁹.

Por outro lado, grande parte das favelas recebe águas servidas de loteamentos vizinhos. A precariedade dos acessos dificulta a implantação de redes de esgotamento e drenagem, assim como a coleta do lixo. O risco não é só devido à localização da favela e do barraco nessas áreas, mas à ausência de infra-estrutura e serviços e a hábitos culturais. Essas situações de risco - além dos acidentes de desmoronamento ou inundação - envolvem permanentemente a saúde dos moradores (leptospirose, doenças pulmonares, diarreia etc.). Segundo os relatórios produzidos entre 1989/1992, havia 500 barracos em risco iminente; 6912 em risco de intensidade I, 17.255 em risco de intensidade II. Mais da metade das moradias em risco iminente localizavam-se na zona norte, onde o crescimento foi mais expressivo no período 87/92. Entre 1989 e 1992, foram removidas 4913 famílias, mas o crescimento tem continuado⁷⁰.

2.4 - Cortiços - a habitação precária de aluguel

O cortiço constitui-se atualmente numa habitação coletiva de aluguel, na forma de casarões subdivididos nas áreas centrais; de vilas no anel intermediário; ou de pequenos quartos agrupados em lotes periféricos. Os cômodos alugados não possuem instalações sanitárias privativas e o caráter de coletivo é dado pela utilização de banheiros, pias e tanques por famílias diferentes. A grande parte dos cortiços caracteriza-se pelo baixo padrão de conforto (congestionamento, umidade, falta de ventilação, de insolação) e pela falta de privacidade. Os níveis de salubridade são extremamente graves: há escassez de bacias sanitárias, chuveiros, os tanques são objeto de disputas, várias funções exercidas no mesmo cômodo⁷¹.

Essa forma de provisão habitacional se faz sem licença de construção ou de uso e sem atendimento às normas de habitabilidade, existindo os cortiços que resultaram da transformação de uso e os que foram construídos especialmente para esse fim. A forma de exploração varia principalmente de acordo com a localização. A maioria deles é explorada pelo proprietário do imóvel, sobretudo nos bairros da região periférica e intermediária; em alguns casos, o proprietário também mora no próprio cortiço. Nas áreas centrais, é muito grande a presença de sub-locadores, intermediários, encarregados e até imobiliárias. Os proprietários que não exploram diretamente, em geral procuram "ignorar" a atividade que se desenvolve no seu imóvel sub-locado. Desde os anos 20, a legislação edilícia nem mesmo previa domicílios coletivos permanentes, situação que foi alterada com o novo Código de Edificações de 1992, que introduz requisitos mínimos para o uso residencial coletivo

⁶⁹ PMSP, 1989

⁷⁰ SEHAB/HABI. Relatório de Gestão 1989/1992

⁷¹ PMSP. *Justificativa do Plano Diretor*. 1991

permanente. No entanto, a superocupação e a precaríssima habitabilidade da maioria dos cortiços não permite seu enquadramento em nenhuma lei.

Do ponto de vista da estratégia do morador, sobretudo o do trabalhador informal, o cortiço lhe permite escapar das exigências para o aluguel no mercado formal: comprovação de renda, fiador, documentação pessoal. Por outro lado, "*não há qualquer registro dos contratos de locação, ficando o inquilino sujeito às arbitrariedades do locador ou seu preposto e das pressões do mercado. O "despejo" - expulsão do morador pela alta dos aluguéis - é freqüente*"⁷². Os valores cobrados são mais altos que os do mercado normal de aluguéis, se considerarmos a exigüidade das áreas dos cômodos de cortiços⁷³. A moradia em cortiço custava ao seu inquilino, no início desta década, por volta de 80% de sua renda familiar e custava até 2,0 e 2,5 salários mínimos, o que indica o alto custo dessa precária moradia. Além do aluguel, os moradores pagam taxas de água e luz, que, por sua vez, constituem forma adicional de exploração, pois os inquilinos não têm acesso às contas reais das concessionárias, que podem ser cobradas arbitrariamente pelos encarregados ou proprietários⁷⁴.

Embora importantes levantamentos amostrais tenham sido realizados, permitindo conhecer indicadores de conforto, a quantificação dos cortiços, seja por cruzamento de dados do IBGE ou por outros levantamentos, não é satisfatória. O documento de diagnóstico preparado para a proposta de Plano Diretor de 1991 fala em cerca de 3 milhões de pessoas habitando cortiços e moradias precárias de aluguel, a partir da atualização de dados de 1985, que estimavam que 28% da população viveria em cortiços⁷⁵. A pesquisa da FIPE/SEHAB de 1993 estimou 24 mil cortiços nas áreas centrais, abrigando 161 mil famílias, ou seja 6% da população paulistana. Esse número refere-se apenas à forma tradicional do casarão adaptado e outras formas de edificações especialmente feitas para cortiços, mas não incluiu os cômodos de fundos de lote periféricos⁷⁶.

A construção de novos cômodos em lotes periféricos (por superposição ou ocupação de praticamente toda a área do lote) é visível, mas não existe pesquisa que permita quantificar o fenômeno em toda a cidade ou mesmo numa região⁷⁷. Por outro lado, encontram-se lotes com diversas unidades de aluguel que possuem cozinha e banheiro individualizados, mas cujo padrão de conforto é extremamente precário, inclusive pelo excessivo adensamento do lote. Boa parte dos integrantes dos movimentos por moradia habitam essas soluções de aluguel e

⁷² PMSP, 1991.

⁷³ Ver a respeito Vinicius Caldeira Brant e outros. *São Paulo: Trabalhar e Viver*. 1989.

⁷⁴ PMSP, 1991

⁷⁵ A estimativa de Lagenest para a população cortiçada, em 1961, é de 18% da população; o PUB, 1968, falava em 9% da população cortiçada; em 1975, a partir de pesquisa amostral estima-se em 9,3%; em 1980, SEMPLA calcula em 17,7%. (*Justificativa do Plano Diretor - 1991*)

⁷⁶ Ver a respeito Taschner, 1995, op.cit.

⁷⁷ Ver o trabalho de Marta Dora Grostein, de 1981/82, sobre a quadra Z, do loteamento Jardim Carombé, na zona norte.

afirmam estar sufocados pelos preços⁷⁸. O número de despejos ocorridos desde o início dos anos 80 foi muito grande, devido ao desemprego e à valorização dos imóveis⁷⁹.

A redução dos domicílios de um cômodo e a redução geral dos domicílios alugados, constatada no censo de 1991, parece confirmar que os cortiços estão diminuindo. No Censo de 1991, a classificação dos domicílios ocupados por número de cômodos mostra uma redução absoluta de domicílios com 1 e com 2 cômodos, indicando uma melhoria nas condições de congestionamento dos domicílios. O número total de domicílios ocupados de um cômodo em 1991 (50.315) é menor que o número de alugados de 1 cômodo em 1980 (69.812), parecendo indicar uma importante redução dos *cortiços*. Isso é bastante claro em tradicionais redutos de cortiços no *centro histórico*. A transformação de antigos imóveis cortiçados em pequenas indústrias de confecção é apresentada como uma das causas da redução de cortiços e da subida dos aluguéis. A pesquisa piloto feita no bairro do Pari mostrou uma redução de mais de 200 cortiços em 1982, para 101 cortiços, em 1992⁸⁰. O discurso da reabilitação do centro de São Paulo também não deve estar alheio à subida de preço e ao fechamento de alguns cortiços.

Há fortes indícios de que parte da população cortiçada da zona central tenha se transferido para as favelas próximas⁸¹; e que moradores de aluguel da periferia estejam indo para as favelas e para os novos loteamentos clandestinos ou compras coletivas de associações.

2.5 - Casas e apartamentos nos conjuntos habitacionais

Cerca de 154 mil famílias do município de São Paulo moram nos conjuntos habitacionais produzidos por órgãos públicos, cujas condições de pagamento são relativamente adequadas à renda familiar, sendo que o critério de seleção dessas famílias obedece a parâmetros sócio-econômicos especiais. Estes conjuntos são atualmente produzidos no município de São Paulo pela COHAB/SP - Companhia Metropolitana de Habitação, pela CDHU - Companhia de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo e pela HABI/SEHAB - Superintendência de Habitação Popular da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

O total das unidades produzidas até 1997 pelos diferentes órgãos promotores no município de São Paulo representa cerca de 9,6% dos domicílios cujos chefes recebem até 10 salários

⁷⁸ De 23.012 famílias cadastradas durante o processo de ocupação ocorrido no início de 1987, na zona leste, 72,3% pagavam aluguel, sendo que, daquele total, 11,1% moravam em cortiços ou pensões. Apenas 6% eram faveladas. (Cadastrados CDHU)

⁷⁹ Segundo a Corregedoria da Distribuição Civil, entre 1984 e 1988, foram iniciadas 204 mil ações relativas à locação, sendo cerca de 105 mil de despejo por falta de pagamento.

⁸⁰ Suzana Taschner. Squatter Settlements and Slums in Brazil: Twenty Years of Research and Policy. In ALDRICH, B. and SANDHU, R. (ed) *Housing the Urban Poor*. 1995.

⁸¹ Em Taschner, 1995, encontra-se referência a conclusões de pesquisadores do SEADE neste sentido.

mínimos, segundo o Censo de 1991. Na região metropolitana, onde a COHAB, HABI e a CDHU concluíram cerca de 187 mil unidades, essa relação é de cerca de 6%.

Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB/SP

Os conjuntos habitacionais públicos com recursos do BNH começam a ser produzidos em São Paulo a partir da criação da COHAB/SP, em 1965. A maior produção dessa companhia para faixas de “renda popular” foi entre os anos 75 e a primeira metade dos 80, quando foram concluídas mais de 74 mil unidades na RMSP, implantadas em grandes conjuntos periféricos⁸². Os mais conhecidos são os conjuntos de Itaquera (Itaquera I e II/III), na zona leste, que compreendem 34.106 unidades, sendo 29.936 apartamentos. São também desse período os conjuntos PROMORAR, cuja qualidade foi bastante criticada, tanto nos aspectos urbanísticos como dos “embriões”⁸³, destinados ao realojamento de famílias saídas de favelas e cortiços. Entre 87 e 92 foram concluídas outras 40 mil unidades, sendo que cerca de 5 mil destinadas a faixas de renda média (renda média intermediária - RMI e renda média superior RMS). Estes, estão situados perto de estações do metrô Brás, Bresser e Jabaquara. As unidades para *renda popular* mais recentes se concentram no complexo Cidade Tiradentes, na extrema periferia leste⁸⁴.

Entre 1965 e 1997, a COHAB/SP implantou 44 conjuntos, com um total de 129.542 unidades construídas, sendo 100.250 apartamentos, 27.131 casas (2.071 por mutirão) e 6537 embriões na região metropolitana, fundamentalmente com recursos do BNH. Além disso, ela comercializou 3.654 lotes urbanizados, os quais estão nesses mesmos conjuntos, alguns dos quais feitos com recursos orçamentários do governo federal (SEAC). Isso totaliza 133.106 unidades habitacionais na RMSP. No município de São Paulo, estão 41 dos conjuntos da COHAB/SP, com um total de 114.204 unidades habitacionais, cujas características e localização podem ser vistas nas tabelas III.13 e III.14, sendo que a relação completa dos conjuntos consta de tabela anexa.

As casas e apartamentos produzidos pela COHAB/SP nos programas de *renda popular* são comercializados entre os inscritos na fila, sendo exigido não possuir um outro imóvel na capital e ter a renda familiar definida pela CEF (sucessora do BNH). Apesar da impossibilidade de atendimento amplo, a fila da COHAB era estimulada a crescer, por motivos demagógicos, inclusive com pessoas que não atendiam às condições exigidas. Em 1989, decidiu-se interromper as inscrições, proceder a uma depuração da fila e publicar o nome dos 20 mil primeiros inscritos na imprensa, juntamente com um compromisso de respeito estrito à ordem de inscrição. Em 1992, o número total de inscritos era de 442.877, sendo 168.046 ativos (recadastrados a partir de 1987) e 274.831 bloqueados⁸⁵. Os

⁸² Embora subordinada à prefeitura de São Paulo, a COHAB/SP tem atribuição de construir na área metropolitana

⁸³ Chama-se *embrião* a unidade não acabada e evolutiva entregue com área construída entre 20 e 30 m²

⁸⁴ O preço desses apartamentos era de 1750 upf, com prestação aproximada de 17,7 upm, exigindo-se renda familiar de 59,55 upf. Na comercialização do conjunto Sta Etelvina, para cada 7,5 inscritos convocados, apenas uma comercialização foi concretizada

⁸⁵ COHAB/SP. *Relatório de Gestão 1989/1992*. 1992

apartamentos de *renda média intermediária* e *renda média superior* - financiados com recursos da própria companhia - são vendidos fora da fila⁸⁶.

Superintendência de Habitação Popular da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - HABI/SEHAB

Desde o início dos anos 80 (administração do prefeito Mário Covas), o organismo municipal responsável pelas favelas financiava a aquisição de lotes e a construção de unidades em autoconstrução nesses lotes e nas próprias favelas, assim como a construção por empreiteiras para realojamento de famílias. Essa provisão se destinava a famílias com renda até três salários mínimos, excluídas dos programas COHAB.

A produção de moradias diretamente pela municipalidade dinamizou-se a partir de 1989 (administração da prefeita Luisa Erundina), com a reorganização técnica da HABI/SEHAB, a formação de um estoque de terras e o aumento dos recursos orçamentários do município, geridos pelo FUNAPS, além de recursos das *operações interligadas*. Nesse período, o atendimento de HABI era voltado a *associações* (movimentos organizados) e a famílias faveladas em situação de risco. Cerca 25 mil unidades em 103 empreendimentos (novos conjuntos, favelas e edifícios cortiçados) foram iniciados nesse período⁸⁷. Até 1992, 4.403 unidades estavam concluídas (3.749 por empreitada e 654 por mutirão). Nessa ocasião estavam em andamento 10.588 unidades por empreiteira e 9.865 por mutirão⁸⁸. Esses mutirões foram paralisados, tendo as obras retomadas sob coordenação da COHAB/SP; algumas obras passaram a integrar o programa Cingapura. No entanto, as informações disponíveis sobre o andamento dessas obras não são suficientemente precisas.

Desde 1993, os recursos municipais orçamentários e provenientes das *operações interligadas* têm sido destinados prioritariamente ao chamado Projeto Cingapura, que consiste na construção de unidades verticalizadas na favela, em substituição a moradias existentes e destinadas a esses ocupantes. Até abril de 1997, havia 6.586 unidades concluídas e outras 11 mil em construção ou licitadas, em 37 favelas⁸⁹.

⁸⁶ No programa *renda média*, COHAB/SP ofereceu em 96/97 apartamentos de 43,45 m², por R\$ 27.543,00, em Guaianazes, Pirituba, e Pedreira, com planos de pagamento de vinte anos, em mensalidades de R\$ 232,14.

⁸⁷ Considera-se um empreendimento a construção de vários tipos de unidades, segundo diferentes modalidades, em um mesmo terreno vazio ou ocupado. Alguns relatórios podem considerar um número maior de empreendimentos, por causa da subdivisão entre tipologias; entre associações; ou entre a modalidade *mutirão* e a *empreitada*.

⁸⁸ Relatório de Gestão 89/92. São consideradas em andamento as unidades em obras, em licitação, em projeto e em licitação de projeto.

⁸⁹ Informações prestadas pela coordenação do programa Cingapura ao INFURB/FAUUSP em abril/97. Este programa será avaliado no próximo capítulo, quando trataremos da ação municipal mais recente relativa às favelas.

Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Estado de São Paulo - CDHU

A CDHU é sucessora da antiga CECAP (Companhia Estadual de Casas Populares), criada em 1949, que atuou basicamente no interior do Estado, só tendo construído na região metropolitana o conjunto "Zezinho Magalhães Prado" (1968), em Guarulhos, com 4.680 apartamentos. A partir de 1986, a CDHU começou atuar no município de São Paulo e em outros da zona leste, inclusive por pressão dos movimentos populares da capital, hostilizados pelo governo municipal (Jânio Quadros). Foi a partir da instituição do adicional de 1% ao ICMS que a CDHU obteve recursos muito significativos⁹⁰, embora o grande volume de sua produção se localize no interior do estado, e em cidades pequenas e médias.

A CDHU concluiu 34.202 unidades (incluindo o conjunto Zezinho Magalhães Prado) e tem 21.828 outras em andamento na RMSP até setembro de 1997. As unidades concluídas desde o fim dos anos 80 correspondem aos programas SH1, SH3 e SH4, na modalidade *empreitada global* em terrenos desapropriados pela empresa⁹¹, e no programa de mutirões. Entre as unidades em andamento, 10 mil estão no programa *chamamento empresarial* (CE), que resulta de licitações onde os empresários devem comprar o terreno, desenvolver os projetos e executar as unidades e equipamentos sociais, segundo critérios de projeto e de custo definidos pela CDHU. No município de São Paulo, o total de unidades concluídas foi de 20.082. Existem 15.948 em andamento (*1.632 no programa SH4; 4.732 em mutirão; e 9.584 CE*).

Os primeiros conjuntos da CDHU no município da capital foram programados para atender aos movimentos organizados e aos participantes das invasões organizadas de março de 1987. Posteriormente, organizou-se um cadastramento geral, existindo críticas à sua desarticulação com a capacidade de atendimento real da companhia. Para inscrever-se na fila da CDHU, a renda familiar deve estar entre 1 a 10 SM, conforme normas da lei do adicional ao ICMS. As *associações* constituem uma forma de acesso privilegiado, que alguns técnicos consideram discutível, devido à falta de critérios de avaliação sobre sua representatividade, seriedade e competência para gestão.

Desde 1988, a CDHU adota o conceito de concessão de desconto ou *bônus* sobre a prestação dos mutuários, de modo a compatibilizar a capacidade de endividamento com o valor integral do financiamento habitacional. Os descontos são concedidos nas prestações iniciais, sendo reduzidos progressivamente num prazo máximo de 8 anos e recuperados até o final do prazo de financiamento, mediante a inclusão de uma taxa de provisão equivalente aos subsídios inicialmente apurados. O procedimento está em revisão, pois as regressões elevaram as prestações a patamares insustentáveis para os mutuários⁹².

⁹⁰ Lei estadual 6556/90, destinado exclusivamente à produção habitacional. Entre 1990 e 1995, foram repassados para habitação anualmente, em média, US\$ 320 milhões.

⁹¹ Em dezembro de 1996, a CDHU ofereceu apartamentos de 45,35 m² por R\$15868,59, em Brasilândia; por R\$18.558,28, em Campo Limpo; por R\$14.454,00, em Francisco Morato; e por R\$16.121,00, em Mauá.

⁹² Relatório do GT/AP- 055/96, grupo de trabalho criado pela CDHU.

TABELA III. 13

MSP - LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS POPULARES E UNIDADES CONCLUÍDAS ATÉ 1997, SEGUNDO ÓRGÃOS PROMOTORES E LOCALIZAÇÃO

Regiões da Cidade	COHAB/SP (65/97)		HABI (83/97) ⁽¹⁾		CDHU (67/97)		TOTAL	
	conjuntos	unidades	conjuntos	unidades	conjuntos	unidades	conjuntos	unidades
Centro Histórico	2	3.048	6	435	0	0	8	3.483
Centro Expandido	0	0	4	496	0	0	4	496
Oeste	3	4.751	8	1.681	1	544	12	6.976
Sul	6	8.585	20	2.349	6	3.755	32	14.689
Sudeste	6	12.208	17	2.563	1	624	24	15.395
Leste 1	1	320	7	1.094	1	512	9	1.926
Leste 2	15	77.202	52	5.363	11	10.073	78	92.638
Norte 1	2	3.827	7	1.074	2	2.252	11	7.153
Norte 2	6	4.263	19	4.417	2	2.322	27	11.002
Mun. São Paulo	41	114.204	140	19.472	24	20.082	205	153.758

fontes: COHAB/SP - relatórios de agosto/91 e atualização em julho de 1997, fornecidas ao INFURB/FAUUSP

CDHU - relatórios da Superintendência de Planejamento (julho/97); informações do coordenador do Programa de Mutirões (nov/97).

SEHAB/HABI - Relatório de Gestão 89/92; FASE, 95; relatórios COHAB/SP 97; Relatório da coordenação do programa Cingapura (abr/97)

(1) Não inclui lotes esparsos financiados pelo FUNAPS. Inclui 2.814 unidades concluídas pela COHAB/SP.

A grande maioria das unidades construídas pela COHAB/SP localiza-se em grandes conjuntos, que se caracterizam pela distância ao centro ou pela inadequação urbanística, sendo que alguns dos iniciados em 1986 (vários conjuntos localizados na cidade Tiradentes) são tristes exemplos de maus projetos e péssima execução, demandando altos custos para recuperação da infra-estrutura e dos processos erosivos. Terrenos geralmente melhor localizados e de menor porte foram utilizados nos conjuntos da CDHU e de HABI. Já o projeto Cingapura privilegia a reconstrução em favelas com maior visibilidade, ao longo dos principais eixos viários.

Como a qualidade da habitação é subordinada à capacidade de pagamento, os apartamentos e casas dos conjuntos habitacionais têm uma área pequena para famílias médias. O tamanho da unidade não tem a ver com as necessidades, seja considerando o número de agregados ou o número de salários que compõem a renda familiar. A área média nos conjuntos de renda popular varia entre 30 m² e 45 m². Nas casas térreas, os mutuários acrescentam cômodos conforme a necessidade, o que se torna impossível nos apartamentos.

A questão da área e qualidade da construção - além do preço e das condições de pagamento - está na raiz da resistência aos apartamentos e da preferência pelo mutirão, pelo menos entre a população organizada em associações.

Os mutirões

O emprego da mão-de-obra não paga em programas com financiamento público foi proposta desde os anos 70, e depois constante dos programas PROMORAR, PROFILURB e João de Barro. No início dos anos 80, os movimentos de moradia começaram a propor o financiamento público para formas de autoconstrução organizada onde as associações

tivessem maior controle sobre os projetos e a coordenação das obras. Essas reivindicações foram bastante influenciadas por experiências internacionais de “mutirão”, especialmente a das cooperativas uruguaias.

Na gestão Mário Covas (1983/1985), iniciou-se um programa de financiamento de materiais para autoconstrução ou mutirão com recursos municipais geridos pelo FUNAPS (Fundo. Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Sub-Normal) e do PROMORAR. Foram executados, entre outros, os mutirão de do Recanto da Alegria⁹³ e o de Vila Nova Cachoeirinha⁹⁴, sob responsabilidade da COHAB/SP. Estes já incorporaram o princípio da gestão comunitária, mas tiveram sérios problemas de gestão de canteiros e de supervisão técnica. Outros programas de mutirão foram desenvolvidos entre 1983 e 1988, seja com recursos federais da CEF (ex. BNH) ou da Secretaria Especial da Ação Comunitária - SEAC, sendo os recursos repassados diretamente às associações, como foi o caso do conjunto Adventista (fases I e II) e do Valo Velho⁹⁵.

A partir de 1989, HABI/SEHAB implementou um programa de mutirões que tentou corrigir as deficiências encontradas nos programas municipais e em outras experiências brasileiras. Nesse momento, o mutirão era defendido por movimentos populares e por vários técnicos como capaz de garantir menor custo e melhor qualidade. Além disso, eram dadas outras razões de ordem político-ideológica para a autogestão de empreendimentos habitacionais: a possibilidade de decisão sobre o projeto, o reforço da solidariedade, a convivência comunitária durante a obra, o estímulo à participação política, etc.

Para o programa de mutirões foi fundamental a criação de uma linha específica de financiamento para as associações (FUNACOM). As associações deviam ser formadas por famílias com renda entre 0 e 5 salários mínimos. As assessorias técnicas, responsáveis pelo projeto e pelo acompanhamento da obra, eram contratadas pela associações, a partir de um cadastro feito por HABI, sendo remuneradas por um valor de até 4% do valor do financiamento. O terreno podia ter sido adquirido pela própria associação ou ser de domínio municipal⁹⁶.

O financiamento era de 900 VRF (*valor de referência fiscal*), não podendo o custo de construção ultrapassar 15 VRF/m². No valor de financiamento, o material deveria representar no mínimo 82% e o custo da mão-de-obra especializada não podia ultrapassar 10%. Equipamentos e canteiros deveriam ficar em 4%. Os mutirantes só começariam a pagar o financiamento depois das casas prontas, sendo o valor das prestações proporcional à renda familiar, nunca superior a 25% e nem inferior a 10% do salário mínimo. O prazo de reembolso variava entre 5 e 25 anos, dependendo do valor da prestação. O subsídio, neste

⁹³ Ver a dissertação de mestrado de Nabil Bonduki. *Construindo territórios da utopia*. FAUUSP, 1985.

⁹⁴ Vários autores analisaram esse projeto, inclusive o próprio arquiteto que coordenou a fase inicial, Henrique Reinach. *Construção habitacional por ajuda mútua*. In: *Espaço e Debates* n° 14, 1985. Ver também Sachs, 1990.

⁹⁵ Entre 89 e 92, desenvolveu-se um projeto experimental com financiamento francês, em terreno doado pela COHAB/SP, com gestão dos recursos pela associação de moradores. O projeto foi utilizado para outras unidades por mutirão da COHAB no Valo Velho, ligado ao mesmo movimento popular da Vila Remo.

⁹⁶ O mutirão da JUTA (26 de Julho) foi um caso em que as associações tinham um comodato de um terreno da CDHU.

esquema, variava entre 25% a 75%⁹⁷. Em agosto 1992, os valores de financiamento foram aumentados em 31,64%.

Até 1992, foram feitos convênios para cerca de 11 mil moradias⁹⁸. Mesmo conjuntos de vários andares foram construídos nesse sistema (valor unitário era de 1200 VRF; custo máximo 21 VRF/m²), o que envolveu um alto nível de capacitação e de organização das famílias envolvidas. Foram desenvolvidas formas de prefabricação de componentes e alguns serviços especializados foram contratados. Nos mutirões, a área das unidades era bem maior do que nos programas convencionais, chegando o financiamento permitia chegar a 60 m². No entanto, os prazos de construção são muito mais longos que o da construção tradicional, fato que é demonstrado pela existência de apenas 654 unidades prontas no fim de 1992.

Desde há alguns anos, a CDHU também desenvolve um programa de mutirões, atendendo a movimentos organizados de moradia da região metropolitana⁹⁹, com características bastante semelhantes ao desenvolvido por HABI. O financiamento é dado às associações para compra de materiais, administração e execução da obra. Os terrenos podem ser de propriedade da CDHU ou das associações, neste caso hipotecados ou doados à companhia. As construções podem ser horizontais, assobradadas ou em prédios de 5 andares. Neste caso, uma empresa é contratada para fazer as fundações e estrutura, devendo os mutirantes completar o fechamento e fazer os acabamentos.

Em outubro de 1997 tinham sido concluídas 4.190 unidades (1.633 casas e 2.557 apartamentos) na região metropolitana, sendo 3.330 no município de São Paulo. Existem cerca de 6.268 em andamento, sendo 4.732 no município da capital¹⁰⁰

Embora a grande maioria dos movimentos de moradia defenda o mutirão e apresente provas irrefutáveis da melhor qualidade da moradia assim obtida, permanecem as discussões sobre as vantagens e os limites desse tipo de programa, havendo nos extremos os críticos radicais dessa forma de “sobretabalho” e os que a defendem como a principal solução de moradia popular a ser implementada nos programas atuais. Para muitos, o essencial seria a autogestão do empreendimento, independente do percentual de mão-de-obra gratuita incorporada na construção. No meio termo, o mutirão pode ser considerado como uma das modalidades de produção da moradia com recursos públicos, mas que deve ainda ter sua produtividade bastante melhorada. Além disso, não parece sensato imaginar soluções em grande escala com base no mutirão.

⁹⁷ Sérgio Mouçoçah e Marco Antônio de Almeida. Mutirão e autogestão em São Paulo: uma experiência de construção de casas populares. 1991.

⁹⁸ SEHAB/HABI> Relatório mensal de andamento das obras. 86 contratos, para construção de 11330 moradias Agosto/1992. Na publicação da FASE o número citado para o fim de 92 é de 94 convênios, dos quais apenas 83 são listados, totalizando 10.712 unidades contratadas, em 43 glebas. Relatório HABI 89/92, 80 convênios e 10519 unidades.

⁹⁹ A CDHU desenvolveu um programa de mutirões - PMH- em municípios do interior, em cooperação com as prefeituras, que eram responsáveis pela doação do terreno e execução da infra-estrutura. Entre 83 e 90 foram executadas 5.462 unidades. Esse programa foi retomado em 1995, com o nome de Habiteto. Tem sido questionado o esquema de fornecimento sem licitação de componentes estruturais, que chegam a custar 60% do valor do financiamento, sugerindo corrupção administrativa (vários órgãos de imprensa paulistana, agosto de 1997).

¹⁰⁰ Informações do coordenador do programa de mutirões da CDHU, eng. Aguinaldo Lopes Quintana Neto (nov/97).

TABELA III. 14

MSP. UNIDADES CONCLUÍDAS POR TIPO DE UNIDADE HABITACIONAL E MODALIDADE DE CONSTRUÇÃO, SEGUNDO ORGANISMO PROMOTOR (ATÉ 1997)

TIPOS/MODALIDADES DE CONSTRUÇÃO	COHAB/SP (65/97)	HABI (83/97) ⁽¹⁾	CDHU (67/97)	TOTAL
Apartamentos em conjuntos - por empreiteira	83.306	1.602	7.705	92.613
Casas em conjuntos e favelas - por empreiteira	18.636	6.827	9.077	34.540
Embriões	6.537	-	-	6.537
Unidades verticalizadas em favelas ⁽²⁾	-	6.938	-	6.938
Subtotal 1: unidades construídas por empreiteira	108.479	15.367	16.792	140.638
Mutirão - unidades horizontais	2071	3.146	1.697	6.914
Mutirão - unidades verticalizadas	-	461	1.633	2.094
Subtotal 2: unidades em mutirão (conjuntos e favelas)	2071	3.607	3.330	9.008
Total de unidades construídas (subtotal 1+2)	110.550	18.974	20.082	149.606
Lotes urbanizados	3.654	498	-	4.152
TOTAL DE UNIDADES HABITACIONAIS	114.204	19.472	20.082	153.758

fontes:

COHAB, - relatórios de agosto/91 e atualização em julho de 1997, fornecidas ao INFURB/FAUUSP

CDHU - relatórios da Superintendência de Planejamento (julho/97); informações do coordenador do Programa de Mutirões em 24/11/97.

SEHAB/HABI - Relatório de Gestão 89/92; FASE, 1995; relatórios COHAB/SP 1997.

(1) Em SEHAB/HABI, subdivisão entre aptos e casas, estimativa da autora, com base nos relatórios HABI e COHAB, levantamentos FASE e conhecimento pessoal. As informações têm contradições.

(2) Inclui 6.596 unidades do projeto Cingapura; e 342 unidades nas favelas Minasgás e Água Branca, executadas no período 89/92.

Nas avaliações dos técnicos trabalhando nos diversos órgãos promotores, a obtenção de recursos federais e a aquisição de terrenos localizados adequadamente, assim como a redução dos custos da edificação verticalizada, são essenciais para continuar a produção pública. Parece também claro que o custo de produção de unidades razoavelmente localizadas no município (mesmo se produzidas por mutirão) continua incompatível com a capacidade de endividamento da demanda de menor renda. Daí a importância de ter definições claras e transparentes quanto à política de subsídios e discutir programas alternativos à casa própria.

No próximo capítulo, serão avaliadas as condições em que se deu a atuação dos agentes promotores públicos subordinados à prefeitura de São Paulo.

CAPÍTULO IV

AVALIAÇÃO DA AÇÃO RECENTE DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E DE SEUS LIMITES

CAPÍTULO IV

A AÇÃO MUNICIPAL RECENTE E SEUS LIMITES

1. O município e o problema da habitação

2. Aspectos fundiários e urbanísticos da promoção da casa própria pelo município

2.1 Recursos e programas

2.2 - Critérios e formas de obtenção de terrenos

2.3 - Integração urbana, projeto e custos nos programas municipais

3. A intervenção nos assentamentos irregulares

3.1. A atuação nas favelas

3.2. A regularização de loteamentos e a repressão aos loteadores clandestinos

3.3. A intervenção nos cortiços

3.4 A posição municipal diante dos assentamentos irregulares

4. Instrumentos e propostas em discussão para a política habitacional

4.1 - Instrumentos de política fundiária.

4.2 - Aspectos fundiários de novos programas habitacionais

4.3- Planejamento territorial e gestão da política habitacional.

1. O MUNICÍPIO E O PROBLEMA DA HABITAÇÃO

Até 1977, quando foi criada a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano - SEHAB, o município de São Paulo não possuía um organismo responsável pela política habitacional. A COHAB/SP, criada em 1965, desenvolvia programas de construção conforme as diretrizes do BNH. Os problemas ligados as favelas foram tratados por sucessivos organismos de assistência social até passarem para a SEHAB, em 1986. O conjunto da legislação urbanística elaborada no início da década de 70 mostra uma absoluta despreocupação com as condições de acesso da população mais pobre à habitação, o que era coerente com o discurso de “parar São Paulo”. Os diagnósticos mais abrangentes tinham sido o feito pela SAGMACS¹, em 1957, e pelo Plano Urbanístico Básico (PUB), em 1968.

Os programas de provisão ou de regularização tratados neste capítulo foram desenvolvidos em cinco administrações municipais diferentes. Embora só os três últimos prefeitos tenham sido eleitos, também os dois primeiros tiveram suas administrações impactadas pela abertura política. Reynaldo de Barros, precisava mostrar um bom desempenho para eleger-se governador. Mário Covas, embora não eleito diretamente, foi nomeado pelo governador eleito pelo PMDB em oposição ao governo federal, cabendo-lhe deixar claras as diferenças da gestão democrática.

Reynaldo de Barros (1979/1982) sucedeu Olavo Setúbal, cuja administração tinha coincidido com a chegada dos recursos do PLANHAP, permitindo as aquisições de terrenos, o planejamento e o início dos grandes conjuntos da COHAB/SP. Reynaldo de Barros continuou esses conjuntos e mobilizou a estrutura municipal (COHAB, EMURB, COBES) para um conjunto de intervenções na periferia com base nas linhas de financiamento do BNH (PROMORAR, PROPERIFERIA²) e nos recursos municipais (PROFAVELA). É também no seu governo que se cria o programa de regularização massiva de loteamentos. A política desse período procurava atender à escalada das reivindicações populares paralela ao processo de abertura política e garantir a eleição do próprio prefeito à sucessão do governador Paulo Maluf³.

Mário Covas (1983/1985) continuou os grandes conjuntos que já contavam com os empréstimos do BNH, mas deu prioridade aos programas de lotes urbanizados e de autoconstrução, inclusive pela pressão dos movimentos populares. É nesse período que se acentua a crise financeira do BNH e a discussão sobre a completa reformulação da política habitacional⁴. O Plano Habitacional do Município de São Paulo 1983/1987 contém um diagnóstico da situação e das causas do problema municipal e propõe para sua solução uma

¹ Grupo de pesquisa e planejamento coordenado pelo padre Leuret, do movimento Économie et Humanisme da França.

² Esse programa esperrava contar com a linha de financiamento FICAM para financiar a autoconstrução e melhoria nas unidades, que não chegou a vir.

³ A clara utilização eleitoral desses programas contribuiu para que fossem apelidados de “pró-reynaldo”.

⁴ Em maio de 1985, a SEHAB organizou o “Seminário de Trabalho sobre Política Habitacional na Grande São Paulo”.

política de terras, uma política de recursos, uma política de participação da iniciativa privada e uma política de participação da comunidade. A escassez de recursos e o tempo curto não permitiram resultados expressivos nessas políticas. As propostas da política de terras estavam baseadas principalmente em formas de gestão mais eficazes dos instrumentos urbanísticos existentes: otimização do estoque público e da COHAB/SP, adensamento e combinação de tipologias e faixas de renda, de revisão do IPTU penalizando áreas ociosas; negociação com proprietários para compra de áreas faveladas. Essas propostas são reforçadas no projeto do Plano Diretor de 1985, onde também não se encontram propostas que questionem as bases da legislação de zoneamento - muito menos da propriedade fundiária urbana - e fica evidente a crença na possibilidade de que o bom planejamento pudesse reestruturar a cidade em benefício da coletividade. Como resultado da política de terras, foram feitos levantamentos importantes da situação das áreas públicas.

O prefeito Jânio Quadros (1986/1988) vem reverter inteiramente a tendência de um planejamento preocupado - no mínimo no discurso - com a solução dos desequilíbrios urbanos e da problemática habitacional. Ele retoma a idéia das grandes intervenções urbanas municipais, inovando nas hipóteses de colaboração com a iniciativa privada como forma de abrir espaços para a construção civil e para a valorização imobiliária. São desse período: a proposta de renovação urbana do centro, que esbarrou na inviabilidade econômica e na resistência de moradores e pequenos comerciantes locais; a remoção de cortiços e favelas em áreas valorizadas; a *lei de desfavelamento* ou de *operações interligadas*, concedendo benefícios urbanísticos aos empresários dispostos a financiar a retirada de favelados para conjuntos periféricos. Seu audacioso programa habitacional previa 100 mil unidades, mas esbarrou na falta de recursos federais. O repasse à COHAB/SP de terrenos situados junto às estações do metrô, possibilitou iniciar um programa destinado às faixas de renda média, com recursos da própria companhia. Ao mesmo tempo, Jânio interrompeu os programas habitacionais de lotes e autoconstrução, implementados na gestão anterior, e cortou o diálogo com os movimentos de moradia.

No governo de Luisa Erundina (1989/1992), a habitação foi declarada como uma das prioridades, tendo a Prefeita origem nos quadros técnicos da FABES e militância junto ao movimento popular. Os programas habitacionais foram voltados para a população de menor renda, com atendimento preferencial aos movimentos organizados. A política proposta e desenvolvida envolve as questões fundiárias, de recursos, e de gestão da política de habitação, incluindo a participação popular e a criação de uma fundação, como forma de garantir o controle social e a continuidade de políticas. Além de programas voltados à provisão de unidades novas, regularização de favelas, loteamentos e cortiços, foram propostos diversos instrumentos voltados à solução da problemática fundiária ligada à sua implementação e à geração de recursos para os investimentos redistributivos (solo criado, ZEIS, etc.). As *operações interligadas* passaram a ser utilizadas na melhoria de favelas e financiamento dos programas de provisão, nos quais o mutirão adquiriu grande importância. A COHAB/SP concluiu quase 30 mil unidades, precisando investir recursos municipais na recuperação de conjuntos iniciados na gestão anterior. A problemática habitacional foi obrigatoriamente

considerada nas ações do conjunto das secretarias voltadas a obras, planejamento e licenciamento das atividades privadas⁵. A proposta de Plano Diretor de 1991 acabava com o zoneamento de 1972, propondo a outorga onerosa do direito de construir. Embora respaldado na Constituição de 1988 e na Lei Orgânica Municipal, o conjunto de propostas de lei da administração Erundina voltados à problemática fundiária foi sistematicamente rejeitado na câmara de Vereadores, onde a Prefeita não tinha maioria.

A administração Paulo Maluf (1993/1996) inverteu completamente as prioridades da prefeitura e da política habitacional, inclusive interrompendo parte dos programas em andamento. Embora no aspecto de grandes investimentos e obras essa administração se assemelhe à de Jânio Quadros, adota uma política inovadora para as favelas, através do projeto Cingapura. Essa solução promove a transformações dos assentamentos favelados em conjuntos habitacionais verticalizados, permitindo a realização de obras sem ter que interferir na problemática fundiária. Atende à população favelada e aos interesses da vizinhança da favela, também beneficiada com o melhor aspecto das edificações. A intervenção da prefeitura na política habitacional se resume praticamente a esse programa, não havendo nenhuma proposta de planejamento ou de instrumentos novos voltados ao enfrentamento mais amplo do problema habitacional da população de baixa renda.

Como se vê, não se pode falar de uma política municipal de habitação, mas das políticas desenvolvidas por cada uma das administrações desde os anos 80. A cada administração corresponde um discurso, um elenco de programas e um arranjo institucional diferente. Mais do que isso, a alternância política permitiu a sucessão de políticas contraditórias, anulando os efeitos das anteriores. A falta de continuidade é responsável pela redução do atendimento e por um enorme desperdício de recursos humanos e financeiros. Por outro lado, não raro, a política habitacional esteve em confronto com as prioridades da administração; com os programas e diretrizes de outros organismos da prefeitura; e mesmo marcada pelas divergências entre os diversos organismos que se ocupavam de diferentes aspectos da problemática da habitação. Quando essas políticas pretenderam avançar no sentido de inverter as prioridades de investimento ou de fazer valer a função social da propriedade, faltou o apoio do legislativo e do judiciário.

As políticas municipais de habitação têm sido normalmente explicitadas na forma de um elenco de programas nem sempre articulados entre si e no espaço, algumas vezes com metas, raramente com recursos garantidos ou com possibilidades operacionais claras. Inclusive pela falta de instrumentos legais, nunca foi posta em prática nem explicitada uma política destinada a enfrentar de modo articulado os problemas da produção habitacional (pública e privada) para diferentes faixas de renda e da integração (jurídica e urbanística) dos assentamentos. De um modo geral, falta aos projetos partidários e dos movimentos sociais uma visão mais clara de que as propostas para habitação estão limitadas pelo modo de

⁵ Como exemplo, grande número de grupos de trabalho e o Conselho de Política Urbana, onde eram tomadas as decisões sobre programas de diferente secretarias intervindo no espaço municipal (Secretaria de Obras, SEHAB, SEMPLA, DPH, Emurb, SAR, etc)

produzir a cidade, no qual a prefeitura têm a sua parte de responsabilidade, pelos investimentos e pela regulamentação da atividade privada.

A fragilidade da estrutura institucional voltada à questão habitacional e a descontinuidade dos programas reflete a pouca importância desta questão no Brasil e na cidade. Algumas variações nas estruturas e nas competências são notadas nas diferentes administrações, em função da prioridade assumida por determinados programas. Mas não se pode buscar uma racionalidade técnica nestas divisões, pois muitas vezes elas decorrem da necessidade de distribuir cargos entre os grupos políticos que apoiaram a eleição do prefeito.

Conforme as conveniências político-partidárias, por sua vez ligadas à existência de recursos para atuação, as atribuições e as ligações dos diferentes órgãos municipais foram alteradas: a COHAB/SP esteve ligada diretamente ao gabinete do prefeito ou subordinada à SEHAB. A atuação em favelas foi atribuída à Secretaria do Bem estar Social - SEBES (de 1966 a 1975); esteve subordinada à COHAB por alguns meses (jul/75 a abril/76); voltou à SEBES, que se transformou na Coordenadoria do Bem Estar Social - COBES (de 1977 a 1983) e depois na Secretaria da Família e Bem Estar Social - FABES (de 1983 a 1985); em 1986 passou a ser um departamento da SEHAB, com nome de HABI. A EMURB - nesta ocasião subordinada à SEHAB - foi responsável pelos programas PROFAVELA e PROPERIFERIA e peça chave na implantação do programa PROMORAR A estrutura descentralizada de HABI (escritórios regionais) foi extinta em 1993.

2. ASPECTOS FUNDIÁRIOS E URBANÍSTICOS DA PROMOÇÃO DA CASA PRÓPRIA PELO MUNICÍPIO

2.1 Recursos e programas

A COHAB/SP foi criada com o objetivo de produzir habitação para famílias com renda até 5 salários mínimos na região metropolitana de São Paulo. A produção da COHAB/SP dependeu essencialmente dos recursos disponibilizados pelo BNH e definiu seus programas segundo as diretrizes federais, tanto na forma de produção como na forma de financiamento dos mutuários. A empresa não escapou também dos problemas causados pela inadimplência, devidos à queda dos salários reais e ao sistema de correções definido centralmente. Na segunda metade dos anos 70, os recursos do SFH para habitação popular aumentaram, permitindo a construção dos conjuntos de apartamentos (renda popular) e a implementação de programas alternativos, de menor custo, destinados a faixas de renda mais baixas (embriões, mutirões, lotes urbanizados). A partir do início dos anos 80, o SFH entrou em crise, acompanhando a situação geral da economia, e por causas internas ligadas à inadimplência de mutuários e do setor público.

Até 1975, a COHAB/SP havia comercializado apenas 3.597 unidades habitacionais. Com os recursos do PLANHAP, a companhia produziu cerca de 92 mil unidades entre essa data e 1986, quando o BNH foi fechado.

A Nova República tinha a reformulação do SFH como ponto importante, de modo a resolver o “rombo” do sistema e viabilizar uma política no quadro de contenção e inflação. No entanto, apesar de grandes discussões e propostas sobre a reformulação, o governo federal tomou a decisão de extinguir o BNH e passar suas atribuições para a CEF. Essa passagem foi considerada problemática, sendo a CEF um banco não familiarizado com a questão habitacional e ainda mais vinculado aos critérios de segurança do retorno financeiro que às preocupações sociais⁶. Paralelamente, as diretrizes da política habitacional passam a privilegiar programas de lotes urbanizados e autoconstrução, incompatíveis com as características fundiárias da região metropolitana e operacionais da COHAB/SP.

Em 1988, o governo federal pretendeu desenvolver uma estratégia de controle do endividamento do setor público que impediu as COHABs de assumirem novos empréstimos (resoluções BACEN 1467/88, 1496/88 e 1544/88). Por conta disso, a COHAB/SP passou a funcionar como assessor técnico, sendo os financiamentos diretamente contratados pelas empresas construtoras (*pool* de empreiteiras denominado Companhia de Empresas Reunidas de Promoção Habitacional - CERPROHAB) com a CEF, construindo em terrenos da COHAB, dados como garantia dos empréstimos. A COHAB/SP era também responsável

⁶ COHAB/SP. *Relatório de Gestão 1889/1992*

pelos procedimentos de comercialização. No final de 1988, havia contratos entre CERPROHAB, COHAB/SP e CEF para construção de 17991 unidades⁷. Os recursos para infra-estrutura, cujas obras seriam também gerenciadas pela COHAB viriam do PRODURB.

Essas e outras obras em construção com outros empréstimos da CEF apresentavam graves problemas no início de 1989. Recursos municipais entraram na recuperação de conjuntos deteriorados por má qualidade de projeto, execução ou paralisação de obras. Por outro lado, muitos conjuntos foram invadidos no início de 89, exigindo importantes gastos municipais na recuperação. A falta de recursos federais era mais grave porque cerca de 9 mil unidades⁸ não concluídas tinham sido pré-comercializadas na gestão 86/88 (prefeito Jânio Quadros). A adoção da sistemática de poupança prévia, em que os mutuários assinavam um termo de adesão antes do plano de venda aprovado na CEF, fez também com que houvesse 4.088 unidades concluídas sem contrato com a CEF⁹.

Desde 1988, a COHAB/SP não obteve recursos da CEF para novos projetos. As unidades de *renda média intermediária* (RMI) e *renda média superior* (RMS) foram iniciadas com recursos próprios da companhia. Eram 18 empreendimentos ao longo da linha do Metro, totalizando 3896 unidades. Nos anos 90, o único programa federal para as COHABs eram lotes urbanizados do Plano de Ação Imediata para a Habitação - PAIH¹⁰.

A produção direta da prefeitura com recursos municipais

A produção de unidades com recursos próprios da Prefeitura começou ligada à política de favelas, em pequena escala, e muitas vezes nos próprios terrenos das favelas, coordenada pelos diferentes organismos que se sucederam como responsáveis por esse problema. Ela se desenvolveu devido à inadequação e escassez dos financiamentos do BNH para as famílias de menor renda. Desde 1979, os programas de provisão¹¹ contaram com recursos orçamentários controlados pelo Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Sub-normal - FUNAPS (lei municipal 8.906, de 27/04/79). Desde 1983, a FABES começou a sofrer a pressão de demandas de famílias de baixa renda - faveladas ou locatárias - organizadas em movimentos por terra e moradia. Em 1985, o FUNAPS recebeu recursos do Ministério de Desenvolvimento Urbano (MDU) para aquisição de terrenos. A partir de 1989, nota-se o aumento das dotações orçamentárias absolutas e percentuais para habitação. Entre as causas desse aumento - além da prioridade política - está uma importante recuperação das receitas

⁷ Conjunto Habitacional Raposo Tavares (1574 unidades); Santa Etelvina II-A (7441); Santa Etelvina II-B (2480); Santa Etelvina VII (5088); e Jardim Antártica II (1408). Ver COHAB/SP - Relatório de Gestão: 1989/1992.

⁸ Pré-comercializadas sem conclusão no período JQ: 5951 do CERPROHAB; 1020 outros *renda popular*; 454 RMI; e 1602 RMS. Em resumo, 6971 renda popular e 2056 renda média.

⁹ COHAB/SP. *Relatório de Gestão 1889/1992*

¹⁰ No início de 1993, a COHAB propôs um programa de construção denominado Plano Parceria, onde os empresários apresentariam seus terrenos e seus projetos e venderiam à fila de inscritos da companhia. No entanto, as duas convocações públicas resultaram vacantes, inclusive por falta de financiamento. Entrevista de João Abukater, presidente da COHAB/SP, à revista Construção, 13/6/94. Em 1997, foi proposto o programa SIM, semelhante ao primeiro.

¹¹ Os programas de provisão de HABI incluem a execução de unidades habitacionais, o fornecimento de materiais, a compra de barracos, a execução ou compra de lotes prontos.

próprias municipais devida principalmente à arrecadação do ISS e do IPTU. Por outro lado, é a partir de 1990 que as *operações interligadas* começam a ser aprovadas.

As *operações interligadas* foram criadas pela lei municipal lei 10.209/86, que permite a flexibilização do *coeficiente de aproveitamento* do solo em troca de recursos para produção de moradias para favelados. Nos anos 90, 91 e 92 a receita das *interligadas* totalizou US\$ 31,96 milhões, representando 2,02% do investimento municipal e 0,38% da receita orçamentária. Esse valor representa aproximadamente 4 mil unidades habitacionais¹². Em 1994, existiam três modalidades de operações interligadas, segundo a forma de pagamento devida pela obtenção de aumento no *coeficiente de aproveitamento* e flexibilização de outras restrições do licenciamento¹³:

- *habitação de interesse social* (HIS) construída em terreno do interessado, a ser doado à PMSP, ao custo unitário de 475,23 UFM (cerca de US\$ 13.000);
- HIS construída em terreno da PMSP, ficando as obras de infra-estrutura por conta do interessado, ao custo unitário de 425,74 UFM (cerca de US\$ 11.600);
- HIS em terreno da PMSP, com a infra-estrutura provida por esta, ao custo unitário de 365,56 UFM (cerca de US\$ 10.000).

Em 1994, o FUNAPS foi extinto, sendo criado o Fundo Municipal de Habitação - FMH, vinculado à COHAB (lei 11.632/94). O FMH recebe recursos do orçamento municipal, das operações interligadas e das taxas cobradas pela anistia de edificações. A legislação de operações interligadas foi substituída pela lei 11773/95, que dispõe sobre o programa “*direito à moradia*”, visando a obtenção de recursos para construção de residências destinadas a moradores de habitação subnormal. Essas alterações se referem a procedimentos de aprovação e a liberação da necessidade de vincular os benefícios da interligada à problemática da favela. O município recebeu também transferências estaduais, referentes ao adicional de 1% do ICMS¹⁴ e à arrecadação da Loteria da Habitação, mas em volume muito menor que as outras fontes.

As quantidades, os tipos de programas e a localização das unidades habitacionais produzidas no município de São Paulo constam de tabelas do item 2.5 do capítulo anterior. Devido ao tempo transcorrido entre a aquisição dos terrenos e a conclusão das obras, torna-se difícil definir precisamente quantas unidades foram produzidas em cada período de governo municipal. O que é fundamental num projeto habitacional? Adquirir o terreno, obter os recursos ou concluir as obras? Normalmente o beneficiário político dos programas é quem inaugura os conjuntos. O prefeito Reynaldo de Barros (1979/1982) inaugurou milhares de

¹² Todas as informações sobre valores e operacionalização das O.I. extraídas de Daniel van Wilderode. *Desregulamentação Urbana: as operações interligadas*. Dissertação de Mestrado. FAUUSP, 1994.

¹³ Nabil Bonduki ressalta os efeitos positivos no financiamento habitacional no período 1989/92; Daniel van Wilderode critica esse instrumento de desregulamentação urbana que produziria resultados “insignificantes” para a cidade e muitos benefícios para o setor imobiliário.

¹⁴ ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação

unidades iniciadas na administração Setúbal (1974/1978). Muitas unidades iniciadas na administração Reynaldo de Barros (em terrenos em boa parte adquiridos anteriormente), foram concluídas e comercializadas no governo Mário Covas, que não contou com novos recursos para a COHAB, e assim sucessivamente. Por outro lado, nem sempre a continuidade de obras iniciadas é tranqüila: os conjuntos iniciados no período 86-88 na zona leste tinham tantos problemas técnicos que sua recuperação representou enormes custos para a administração seguinte (100% das infra-estruturas e 95% das edificações foram realizadas na gestão 89/92). As obras de mutirão iniciadas no governo Erundina foram paralisadas por seu sucessor, sendo retomadas lentamente por seu sucessor, depois de bastante deterioradas¹⁵.

Como dado objetivo de atendimento, as datas de início de comercialização são as mais claras. No entanto, num conjunto habitacional grande, elas podem ser feitas por fases, não significando a conclusão de todas as unidades do conjunto, nem muito menos que o conjunto esteja dotado da infra-estrutura e dos equipamentos. Por outro lado, no governo Jânio Quadros, cerca de 9 mil compradores assinaram termos de adesão e começaram a pagar antes que as obras fossem concluídas.

A classificação das unidades produzidas por agente promotor também não é simples no município nos anos 90. No período 89/92, a COHAB trabalhava com recursos próprios (RMI e RMS) e BNH (Renda Popular); HABI com recursos municipais. No entanto, a COHAB/SP administrava obras de HABI, algumas das quais em terrenos da companhia. Em 1993, a atribuição da COHAB/SP estendeu-se a tudo o que era construção, recebendo a atribuição de continuar outras obras de HABI; esta ficou responsável pelo programa Cingapura. No entanto, o programa Cingapura também pode incluir projetos em outras áreas, não originalmente faveladas.

Para ter um conjunto habitacional pronto, além de adquirir o terreno e executar a obra é preciso elaborar o projeto. Para esses três aspectos é necessário dispor antes de mais nada de recursos financeiros, mas o cuidado com cada um deles determina a qualidade e os custos de execução e de manutenção dos conjuntos habitacionais. A localização do terreno vai definir o nível de inserção urbana e o custo para implantação de redes e serviços. As suas características geo-morfológicas e a qualidade do projeto, além da própria qualidade de execução, são essenciais para definir o custo e a qualidade das edificações e dos espaços exteriores.

Os próximos itens tratam desses aspectos.

¹⁵ Algumas associações continuaram e mesmo concluíram as obras com recursos próprios (FASE. *Mutirões autogestionários: levantamento das obras - 1989 a 1995*. 1995)

2.1 Critérios e formas de obtenção de terrenos

Os critérios e as formas de obtenção de terrenos variaram em São Paulo segundo as orientações gerais da política habitacional. Assim, encontraremos diferenças quanto à localização, mais ou menos inserida na malha urbana e quanto ao porte dos terrenos. A decisão de buscar os terrenos mais baratos possíveis esteve ligada à disposição de não subsidiar este custo e de torná-lo compatível com os valores de financiamento do BNH. Os terrenos melhor localizados, correspondem a decisões municipais de subsidiá-los total ou parcialmente¹⁶.

a) Os terrenos da COHAB/SP

Para analisar a política de aquisições da COHAB/SP consideramos três períodos: o primeiro vai de 1965 até 1975, sendo caracterizado pela aquisição vinculada ao financiamento dos conjuntos; o segundo vai de 1976 a 1982, sendo caracterizado pelas aquisições com o objetivo de formação de um estoque para implantação do PLANHAP, contando também com os recursos específicos do BNH para estoque de terras, a partir da *resolução 01/76*, já comentada no Capítulo II; o terceiro período, posterior a 1983, corresponde a aquisições vinculadas a programas específicos municipais (programas de renda média), a reivindicações de movimentos de moradia em regiões onde não havia estoque, ou a decisões aleatórias, baseadas em oportunidades. Alguns terrenos da COHAB/SP foram adquiridos antecipadamente com recursos próprios, sendo financiados pelo BNH no momento da concessão do empréstimo para a construção.

Primeiro período (1965/1975)

As 8 primeiras glebas adquiridas pela COHAB/SP totalizavam 381,9 hectares. A maior gleba corresponde a Itaquera I (conjuntos Padre José de Anchieta, Padre Manoel da Nóbrega e Manuel de Paiva), com 164,8 hectares, na zona leste do município de São Paulo. Nesta fase foi também adquirida a primeira gleba do conjunto Carapicuíba (112,6 hectares), na zona oeste da região metropolitana. Essas duas áreas e a gleba de Bororé tem muito a ver com a expansão da urbanização municipal para além dos limites onde havia infra-estrutura e para onde não se deveria promover o adensamento por razões ambientais. A gleba de Guarulhos (Conjunto Haroldo Veloso) foi doada por um proprietário, com o compromisso de construção de estrada de acesso e colocação de linha de ônibus na região¹⁷.

Esses terrenos não foram utilizados em sua totalidade logo após a aquisição, ao contrário, sua maior parte foi utilizada a partir de 1975. A existência de duas datas de vendas na Tabela IV.I indica que houve fases diferentes de construção e comercialização, no mesmo conjunto.

¹⁶ Esta reflexão se aplica também aos programas da CDHU.

¹⁷ Maria Sampaio Tavares. *O processo de trabalho na produção de habitação popular*. Dissertação de Mestrado. EESC-USP. 1987. p.121.

TABELA IV. I
RMSP - TERRENOS ADQUIRIDOS PELA COHAB/SP ENTRE 1965 E 1974

NOME DA GLEBA	Superfície (em m ²)	Município/Zona	Data de aquisição	Forma de aquisição/fonte dos recursos	Unidades construídas até 1997 ⁽¹⁾	Ano de início de entrega das unidades
SÃO MIGUEL	41.579	MSP/leste 2	1966	compra/n.c.	349	1967
BORORÉ	345.050	MSP/sul	1967	compra/COHAB	2.702	1975 e 1981
CARAPICUÍBA I	1.126.000	Carapicuíba	1967	compra/BNH	6.936	1972
GUAIANAZES	208.968	MSP/leste 2	1967	compra/BNH	1.328	1975
PARQUE IPE	67.119	MSP/sul	1967	compra/BNH	447	1968
GUARULHOS	81.934	Guarulhos	1968	doação/particular	476	1975
SAPOEMBA	300.000	MSP/sudeste	1968	compra/BNH	1.293	1968 e 1981
ITAQUERA I	1.648.432	MSP/leste 2	1969	compra/BNH	12.486	1978
Total	3.819.385				26.017	

Fonte: dados da COHAB/SP, documentos diversos da Diretoria Técnica e da Gerência de Patrimônio

(1) o número de unidades no terreno de Carapicuíba foi estimado a partir da informação de VERAS, 1980, sobre as unidades concluídas e em obras em 1979.

Segundo período

No período 1976/1982 - que inclui a fase do pico da sua produção - a COHAB/SP adquiriu 2.941 hectares, que representam 76,9% do total de suas áreas. Essas aquisições foram feitas segundo os piores critérios de localização, do ponto de vista urbanístico: glebas enormes, afastadas da área urbanizada da cidade, solos frágeis. Grande parte desses terrenos (55,2%) localizam-se na atual Z8 100/1, subdivisão da zona rural criada em 1981¹⁸, tendo como um dos objetivos facilitar as compras da COHAB/SP.

Das glebas adquiridas no período 1976/1982, cerca de 78,3 % da área situam-se na zona leste da RMSP, sendo 1950,5 hectares no município de São Paulo e 352,6 hectares nos municípios de Suzano, Ferraz de Vasconcelos, Mauá e Rio Grande da Serra. A zona oeste da RMSP concentra 16,2% das aquisições do período, tendo sido a segunda gleba de Carapicuíba (132,4 ha); a gleba Piratininga (129,7 ha), em Osasco, da qual uma grande parte foi ocupada pelo exército; a gleba do conjunto Itapevi (186,5 ha), doada pela prefeitura da cidade; e a gleba Jardim Educandário (24,2 ha), esta por desapropriação.

Nesse período, foram obtidos os terrenos destinados à implantação do programa PROMORAR, sendo parte delas por repasse de áreas dominiais do município de São Paulo (Rio Claro, São Luís, Vila Maria, parte do Fernão Dias) e outras adquiridas especialmente.

A área média dos terrenos adquiridos neste período é de 91,9 hectares, sendo que 14 dos 32 terrenos têm mais de 1 milhão de m²! Para efeito desta análise a área de Santa Etelvina está dividida em sete “quinhões”, cuja soma equivale a 7.012.833 m² (cinco desses quinhões têm mais de 1 milhão de metros quadrados cada um).

¹⁸ A lei 9300 /81 divide a zona rural do município - Z8-100 - em 5 zonas, com níveis de restrições diferenciados. A Z8-100/1 é definida como de transição urbano/rural, onde são permitidos apenas conjuntos habitacionais produzidos pelos órgãos públicos e núcleos industriais.

Sobre as compras de terras da COHAB neste período existem relatos escabrosos de negociatas, cujo detalhe não é objeto desta tese. Mas deixam evidente que intermediários compraram terrenos de sitiantes para vendê-los à COHAB/SP. Que esses terrenos rurais, ainda que considerados baratos pela companhia, permitiam lucros enormes a esses intermediários e um bom negócio para os sitiantes, pois os terrenos não valiam praticamente nada, não havia mercado para esses terrenos nessa época¹⁹.

TABELA IV. 2
RMSP - TERRENOS ADQUIRIDOS PELA COHAB/SP ENTRE 1976 e 1982

NOME DA GLEBA	Superfície (m2)	Localização/ Zonas MSP	Data de aquisição	Forma de aquisição/ fonte dos recursos	Unidades construídas até 1997	Início da entrega de unidades
ITAQUERA II/III	2.813.302	leste	1977	compra/BNH	21.620	1980
JARDIM SÃO PAULO	731.156	leste	1977	compra/BNH (1)	4.614	1983
ELISIO TEIXEIRA LEITE	280.160	norte 1	1978	compra/BNH	2.920	1981
JARD. BARRO BRANCO	1.286.076	leste	1979	compra/BNH (1)	3.670	1985
JARDIM CONTINENTAL	935.600	leste	1979	compra/BNH	0	n/c
JARDIM SAPOEMBA	1.013.986	sudeste	1979	compra/COHAB	7.189	1982
STA. ETELVINA (7 glebas)	7.012.833	leste 2	1979	compra / BNH (74%)	26.714	1984
GLEBA DO CARMO	4.400.914	leste	1980	compra/COHAB	.0	n/c
PESSEGO/CARMO	1.347.530	leste 2	1980	compra/BNH	900	1983
PROMORAR RIO CLARO	52.649	leste 2	1980	doação/PMSP	930	1982
PROMORAR V. MARIA	86.046	norte 2	1980	doação/PMSP	442	1982
SITIO DOS FRANCAS	256.396	leste 2	1980	compra/BNH	216	1983
JARDIM EDUCANDARIO	242.000	oeste	1982	desapropriação	1.726	83/89
PEREIRAS	409.600	leste 2	1982	compra/COHAB	0	n/c
PROM. FERNÃO DIAS	85.747	norte	1982	permuta/desap. EMURB	1.478	1983
PROMORAR SÃO LUÍS	137.767	sul	1982	doação/PMSP	703	1982
SITIO CONCEIÇÃO	259.000	leste 2	1982	compra/ COHAB	1.078	funaps
Subtotal MSP	21.350.762				74.200	
JARDIM PAULISTA	45.158	Itapevi	s/d	s/d	0	n/c
ITAPEVI	1.865.518	Itapevi	1976	doação/ prefeitura	3.080	1986
RIO GDE DA SERRA	656.750	R. G. da Serra	1976	doação/prefeitura	0	n/c
CARAPICUÍBA II	1.324.536	Carapicuíba	1978	compra/BNH	7.784	1983
JAPEQUINO	1.495.560	Ferraz	1980	compra/BNH	0	n/c
MURANAKA	572.330	Ferraz/Mauá	1980	compra/BNH	0	n/c
ROSAMIGLIA	270.473	Suzano	1980	compra/BNH	0	n/c
BARUEL	532.400	Suzano	1981	compra/ BNH (2)	0	n/c
JD PIRATININGA	1.296.853	Osasco	1981	compra/BNH	0	n/c
Subtotal outros municípios	8.059.578				10.864	
TOTAL RMSP	29.410.340				85.064	

Fonte: dados da COHAB/SP, documentos diversos da Diretoria Técnica e da Gerência de Patrimônio

(1) Uma parte teria sido adquirida com recursos da COHAB/SP (informações contraditórias)

Terceiro período (1983/1991)

Neste período, o total das áreas adquiridas (499,3 ha) corresponde a 13,1% da área de terrenos da COHAB/SP. As aquisições desse período mostram uma maior preocupação com a inserção urbana, sendo que 59,8% estão em Z2 e apenas 10,7% estão na zona rural. O tamanho das glebas também é menor. O tamanho médio dos terrenos é de 19,2 hectares.

¹⁹ Segundo relato de um sitiante que intermediou a negociação de várias glebas a um empresário para que vendesse à COHAB, nessa época eles saiam da companhia “com maletas cheias de dolares”. Ainda segundo ele, uma das glebas de Santa Etelevina que ele intermediou, levava o sugestivo nome de Sete Morros, os quais foram devidamente aplainados pela terraplanagem. (omitimos nomes do narrador e do envolvido por falta de provas).

Entre 1983 e 1989 foram adquiridos vários terrenos para mutirões vinculados a movimentos por moradia, como Vila Nova Cachoeirinha (dominial), Adventistas, Valo Velho I e II, Grajau²⁰ (compra), Sônia Ingá. O terreno maior é o de Heliópolis (96,6 ha) bem localizado, na zona sudeste, obtido a partir de um repasse IAPAS/BNH. Em 1986 a COHAB/SP recebeu em doação da Prefeitura, um conjunto de terrenos situados nas faixas desapropriadas para construção do metro, que totalizam cerca de 145 mil m². Nessas áreas extremamente bem localizadas, junto às estações Brás e Bresser e Jabaquara já foram construídos 3.768 apartamentos destinados a faixas de renda média intermediária (RMI) e superior (RMS).

Salvo o terreno de Heliópolis, nenhum outro terreno foi financiado previamente pelo BNH ou pela CEF.

TABELA IV. 3
RMSP - TERRENOS ADQUIRIDOS PELA COHAB/SP ENTRE 1983 e 1991

NOME DA GLEBA	Superfície (m ²)	Localização/ Zonas MSP	Data de aquisição	Forma de aquisição/ fonte dos recursos	Unidades construídas até 1997	Início da entrega de unidades
ADVENTISTAS	800.200	Sul	1983	desapropriação/COHAB	3.964	1988
PROM. ESTR. PARADA	247.076	Norte 2	1983	compra/COHAB	907	1983
V. N. CACHOEIRINHA	92.855	Norte 2	1983	doação/PMSP	374	1983
CINTRA GORDINHO	62.396	Sudeste	1984	compra/COHAB	720	1988
RAPOSO TAVARES	329.452	Sul	1984	compra/COHAB	1.574	s/d
SÃO NICOLAU	126.988	Leste 2	1984	compra/COHAB	411	s/d
GRAJAU	176.500	Sul	1985	compra/COHAB	ocup?	s/d
INÁCIO MONTEIRO	533.517	Leste 2	1985	compra/COHAB	2.572	1988
ITAIM PAULISTA	20.647	Leste 2	1985	compra/COHAB	107	1985
JARDIM ANTÁRTICA	215.470	Norte 2	1985	compra/COHAB	1.608	s/d
JARDIM CAROMBE	18.750	Norte 1	1985	compra/COHAB	ocup.	n/c
NAZARE	150.531	Leste 2	1985	compra/COHAB	618	1989
PARQUE FERNANDA	77.000	Sul	1985	compra/COHAB	557	1985
BELEM	4.422	Centro Hist.	1986	doação/PMSP	0	n/c
BRÁS (11 áreas)	81.223	Centro Hist.	1986	doação/PMSP	2.004	1989
BRESSER (7 áreas)	40.656	Centro Hist.	1986	doação/PMSP	1.004	1989
JABAQUARA	23.502	Sudeste	1986	doação/PMSP	528	1989
N. SENHORA DA PENHA	152.500	Norte 2	1986	doação/?	169	1985
PARQUE CARRÃO	17.000	Leste 1	1986	doação/PMSP	320	1989
SANTOS DUMOND	15.000	Norte 2	1986	doação/PMSP	192	1989
HELIOPOLIS	966.079	Sudeste	1987	compra/BNH	2.067	1990
VALO VELHO I	131.836	Sul	1987	compra/COHAB	212	s/d
JARDIM SÔNIA INGÁ	23.117	Sul	1989	compra/COHAB	em obras	n/c
SÍTIAO CARRAOZINHO	605.000	Leste 2	1989	compra/COHAB	ocup /obras	
VALO VELHO II	59.254	Sul	1989	compra/COHAB	s/d	
Subtotal MSP	4.970.971				19.948	
SÍTIO DOS MORROS	21.862	Guarulhos	1983	compra	0	
Subtotal outros municípios	21.862				0	
TOTAL RMSP	4.992.833				19.948	

Fonte: dados da COHAB/SP, documentos diversos da Diretoria Técnica e da Gerência de Patrimônio

O total de terrenos adquiridos pela COHAB/SP desde a sua criação é de 3.822,3 hectares, sendo 2.893,2 hectares em São Paulo e 928,9 hectares em outros municípios da região metropolitana. A maioria das áreas foi obtida por compra, seja com recursos próprios, seja

²⁰ A COHAB aprovou um projeto para essa área com densidade reduzida, mas ela foi objeto de um processo contínuo de adensamento irregular; em 1990 reabriu-se um processo para tentar regularizar o parcelamento real.

com recursos solicitados ao BNH. Apenas 2 terrenos foram desapropriados especialmente para a COHAB/SP. Pouco mais de 400 mil m² de áreas dominiais foram transferidas; e 145 mil m² vieram da transferência da EMURB, de áreas desapropriadas para o metrô.

A grande maioria dos terrenos comprados eram muito baratos, exatamente por serem terrenos rurais, desprovidos de infra-estrutura. Segundo uma atualização feita em 1985, os valores do metro quadrado na grande maioria das glebas era inferior a 1 upc/m² (ver tabela em anexo). Desse modo, os terrenos representavam em média menos de 7% do custo da edificação; e seu custo era inferior ao da terraplanagem²¹. No entanto, esses terrenos baratos provocaram enormes custos de implantação e manutenção da infra-estrutura. Sejam as redes de infra-estrutura internas aos conjuntos, com características físicas desfavoráveis; sejam as despesas para extensão das redes aos conjuntos. Outro aspecto do custo desses conjuntos são os problemas ambientais provocados, cujo valor de recuperação é dificilmente apropriável.

De todos os terrenos adquiridos pela COHAB desde a sua criação, cerca de 1.125 hectares correspondem a glebas onde não foram executadas obras. Do total comprado em outros municípios 528 hectares (cerca de 57% do total adquirido) permanecem sem obras²². Tudo isso sem contar as áreas remanescentes dentro dos conjuntos executados e setores inteiros em grandes conjuntos, como é o caso da Cidade Tiradentes (Santa Etelvina, por exemplo), na zona leste, as quais somam cerca de 396 hectares²³. Mas não se pode imaginar que essas áreas vazias correspondam a um estoque para programas atuais, pois quase todas elas apresentam graves problemas para a edificação de conjuntos habitacionais: 350 hectares estão dentro da APM, 555 hectares foram abrangidos pela Área de Proteção Ambiental do Carmo (APA do Carmo)²⁴, e 90 hectares correspondem à pedreira de Itapevi. Além disso, outras áreas ainda apresentam problemas de litígios quanto a propriedade, como a gleba dos Pereiras (41 hectares). A gleba do Carrãozinho, comprada em 1990, foi objeto de uma ocupação irregular massiva e bastante predatória, que destruiu a vegetação da própria gleba e de glebas vizinhas.

Cerca de 86,3% % da área de domínio da COHAB/SP está em terrenos com mais de 500 mil m². A necessidade de terrenos de grande porte tem sido colocada como uma exigência para a produção em larga escala, permitindo padronização, repetitividade, simultaneidade, etc. Esta discussão técnica não é objeto deste trabalho. No entanto, Maria Tavares comenta que “*embora a repetitividade aumente a produtividade, as vantagens de escala foram muitas vezes neutralizadas pela forma de parcelamento das concorrências, motivadas, entre outras coisas, pelo porte das construtoras, submetidas às decisões do BNH*”²⁵. Por outro lado, a

²¹ Ermínia Maricato. *Política Habitacional do Regime Militar*. No programa SH1 da CDHU, envolvendo 11 conjuntos, chegou a significar mais de 1,15 vezes o custo da edificação. cf. CDH- Relatório da Diretoria Financeira. 1990

²² Relatório do GT- Política Fundiária, instituído pela portaria interna COHAB - 13/89.

²³ Idem nota anterior.

²⁴ Em 1991/92 houve um trabalho conjunto envolvendo a Sec. Estadual do Meio Ambiente e organismos municipais, assim como movimentos ambientalistas e moradores da região, para tentar encontrar uma solução de aproveitamento para as áreas da COHAB na APA do Carmo que permitissem conciliar os interesses econômicos da COHAB com os objetivos de preservação ambiental.

²⁵ Tavares, 1987, p.106

implantação de seus conjuntos nas áreas rurais seria justificada pela dificuldade em encontrar grandes glebas com preço acessível no interior da mancha urbanizada.

O tamanho dos conjuntos não seria um problema se os mesmos não estivessem fora da malha urbanizada e não fossem implantados sem os equipamentos, serviços e empregos necessários. Conjuntos inaugurados no início dos anos 80 - como Itaquera - hoje têm toda a infra-estrutura e “(...) *qualidade de vida superior a qualquer ponto da periferia*”, como observa Gabriel Bolaffi²⁶. No entanto, os enormes conjuntos projetados na zona oeste (Carapicuíba) e no extremo leste do município foram concebidas como cidades-dormitório e estão longe de poder tornar-se pólos de emprego, apesar de comportarem população maior que a de muitas cidades. Muitas dessas enormes glebas são contíguas, determinando uma justaposição de “dormitórios”, como o Complexo Cidade Tiradentes, reunindo seis grandes conjuntos com área total de 1044 hectares, com cerca de 40 mil unidades habitacionais²⁷.

Glebas muito grandes significam também problemas complexos de planejamento, exigindo uma adequada divisão das etapas ou setores de obras, além da sua articulação com a implantação de infra-estrutura, equipamentos e serviços. Isso não ocorreu.

TABELA IV. 4

COHAB/SP - QUADRO RESUMO DAS AQUISIÇÕES DE TERRENOS²⁸, POR PERÍODOS, SEGUNDO TAMANHOS E ZONEAMENTO

TAMANHO (em hectares)	Período 1965/1975			Período 1976/1982			Período 1983/1992			Total de Aquisições		
	num	Área total	%	num	Área total	%	num	Área total	%	num	Área total	%
até 1	0	0,0	0,0%	0	0,0	0,0%	1	0,4	0,0%	1	0,4	0,0%
mais de 1 a 2	0	0,0	0,0%	0	0,0	0,0%	3	5,1	1,0%	3	5,1	0,1%
mais de 2 a 5	1	4,2	1,1%	1	4,5	0,2%	5	13,0	2,6%	7	21,7	0,6%
mais de 5 a 10	2	14,9	3,9%	3	22,4	0,8%	5	37,3	7,5%	10	74,6	2,0%
mais de 10 a 20	0	0,0	0,0%	1	13,8	0,5%	5	73,8	14,8%	6	87,6	2,3%
mais de 20 a 50	3	85,4	22,4%	6	171,8	5,8%	3	79,2	15,9%	12	336,4	8,8%
mais de 50 a 100	0	0,0	0,0%	7	503,3	17,1%	4	290,5	58,2%	11	793,8	20,8%
mais de 100	2	277,4	72,6%	14	2.225,2	75,7%	0	0,0	0,0%	16	2.502,7	65,5%
Total	8	381,9	100,0%	32	2.941,0	100,0%	26	499,3	100,0%	66	3.822,3	100,0%
P			10,0%			76,9%			13,1%			100,0%
ÁREA MÉDIA		47,7			91,9			19,2			57,9	
LOCALIZAÇÃO												
MSP - Z2	5	226,6	59,3%	6	409,6	14,6%	15	298,8	59,8%	26	935,0	24,5%
MSP - Z8100	0	0,0	0,0%	16	1.624,1	57,8%	2	113,8	10,7%	18	1.737,9	45,5%
MSP - Z9	1	34,5	9,0%	0	0,0	0,0%	3	63,9	12,5%	4	98,4	2,6%
MSP -outras zonas	0	0,0	0,0%	1	101,4	3,6%	6	20,6	16,2%	6	122,0	3,2%
Subtotal MSP	6	261,1	68,4%	23	2.135,1	76,0%	25	497,1	99,6%	54	2.893,3	75,7%
Outros municípios	2	120,8	31,6%	9	805,9	24,0%	1	2,2	0,4%	12	929,0	24,3%
Total RMSP	8	318,9	100,0%	31	2.941,0	100%	26	499,3	100%	66	3822,3	100%

Fonte: dados da COHAB/SP, documentos diversos da Diretoria Técnica e da Gerência de Patrimônio

²⁶ Entrevista à revista A Construção São Paulo, n° 1995, 5/5/85.

²⁷ Conjuntos Sta. Etelvina (Tiradentes), Barro Branco (Castro Alves), Sítio Conceição, Prestes Maia (Guaianazes), Inácio Monteiro e Jardim São Paulo (Juscelino Kubitschek).

²⁸ O número total de terrenos não corresponde ao número de conjuntos da COHAB/SP, pois alguns conjuntos são formados por mais de uma gleba. Nesta tabela, uma parte de Carapicuíba consta no primeiro período e outra no segundo; os sete “quinhões” da gleba Santa Etelvina são considerados independentemente (segundo período).

b) Os terrenos adquiridos pela HABI/SEHAB

Como foi visto nos itens anteriores, a atuação direta da PMSP até o fim dos anos 80 esteve limitada às intervenções em favelas e ao atendimento pontual de demandas de terrenos dos movimentos organizados. Os terrenos necessários para relocações de barracos eram solicitados ao patrimônio municipal (muitas vezes foi a própria prefeitura quem autorizou a ocupação de áreas de uso comum, que deram origem a favelas atualmente consolidadas) ou obtidos via compras ou desapropriações da COHAB ou da EMURB²⁹. Após a criação do FUNAPS, os responsáveis municipais passaram a utilizar esse organismo para adquirir terrenos em nome dos moradores necessitados, tanto isoladamente como organizados em associações³⁰.

Entre 1983 e 1985 (administração Mário Covas) houve um esforço da FABES - Secretaria da Família e Bem Estar Social - para comprar terrenos para os movimentos organizados e para relocação da população que precisava sair das favelas. Grande parte desses terrenos eram lotes já implantados em loteamentos da zona leste, que eram comprados em nome das famílias beneficiárias, para construção em mutirão. Segundo as informações disponíveis, foram comprados um total de 468.551 m² entre 1983 e 1985, parte com recursos do FUNAPS e parte com recursos obtidos junto ao Ministério do Desenvolvimento Urbano³¹. Foram também adquiridas glebas para consolidar ocupações de terrenos particulares, como no caso dos terrenos da Santa Casa, ocupados pelo movimento Filhos da Terra³².

Em 1986 (administração Jânio Quadros), foi criada a Superintendência de Habitação Popular na SEHAB, recebendo as atribuições de FABES quanto à intervenção em favelas e à provisão de moradias para famílias de baixa renda com recursos do FUNAPS. Em 1986, a SEHAB/HABI foi incluída entre os agentes promotores autorizados no decreto 14.025/76. Nos anos seguintes, até 1988, foram adquiridas outras áreas, muitas delas já ocupadas, sendo que 423.518 m² em nome do FUNAPS.

A administração municipal iniciada em 1989 decidiu dinamizar a produção de HABI, mediante programas por mutirão e por empreitada, contando com recursos do orçamento municipal e de *operações interligadas*. Essa política exigiu uma outra escala nas aquisições de terrenos. Por um lado havia uma posição explícita de não repetir a estratégia de grandes conjuntos em zonas não urbanizadas. Por outro, as reivindicações dos movimentos de moradia colocavam a necessidade de encontrar terrenos em diversas áreas da cidade onde essa demanda organizada habitava favelas ou moradias de aluguel. O estoque existente no início de 1989 era de 411.400 m² de terrenos.

²⁹ Foi o caso, por exemplo, do projeto de urbanização da favela N.S. Aparecida, onde a EMURB desapropriou duas áreas com um total de 101.728 m².

³⁰ Alguns terrenos foram adquiridos em nome do próprio FUNAPS, provocando uma polêmica judicial sobre sua competência nessa matéria. A regularização dessas aquisições e atribuições foi iniciada no período 89/92 e prosseguiu na administração iniciada em 1993.

³¹ Convenios MDU/PMSP 23/85 (1130 lotes) e 19/85 (417 lotes).

³² 90251 m² (Filhos da Terra e VN Galvão) em nome do FUNAPS (1984); 156864- Vila Palmares (1986). O parcelamento destas glebas só foi regularizada - com muitas subdivisões posteriores às do projeto FABES - em 1992/93.

Organizou-se então na SEHAB, vinculado posteriormente à HABI, um “grupo de terras” como atribuição específica de agilizar as aquisições necessárias para seu plano habitacional de 4 anos. O primeiro esforço, juntamente com a SEMPLA, foi de identificar áreas dominiais do município, mas as vistorias mostraram que havia poucas áreas desocupadas em localizações adequadas. Houve também obstáculos burocráticos e legais para rever antigas concessões a particulares³³ ou mesmo a outras secretarias municipais. Mesmo assim, foram transferidos pelo Departamento de Patrimônio (PATR) para administração da SEHAB 3 áreas que totalizam 1.132.750 m²: a área denominada do Rincão (10.200 m²), junto à estação de metrô Vila Matilde; Chaparral Tietê (60.000 m²) e a gleba São Francisco (1.062.550 m²), todas na zona leste.

As desapropriações

A Superintendência de Habitação Popular da SEHAB (HABI/SEHAB) - embora reconhecida como um órgão promotor de habitação e responsável pela gestão de um volume importante de recursos - não tinha competência para adquirir imóveis. Por outro lado, os procuradores municipais já haviam chegado à conclusão que o FUNAPS também não tinha atribuições jurídicas para tanto. A hipótese da aquisição pela COHAB/SP foi descartada em razão da independência que HABI desejava ter em relação àquele organismo³⁴, cuja função na administração 1989/1992 era de continuar os programas destinados a faixas de renda superiores às atendidas por HABI. A hipótese de licitação para compra ou mesmo da dispensa de licitação - justificada pela urgência dos programas e do uso do recurso público - chegou a ser examinada com os procuradores municipais, mas a opção final foi a *desapropriação por interesse social*. Sem exigência da terra como garantia de financiamentos (como acontecia no BNH/CEF) era possível também o uso da desapropriação judicial como mecanismo para obtenção de glebas cuja posse definitiva fosse dificultada por falta de acordo com os proprietários. Por outro lado, a desapropriação é a única solução quando a propriedade dos terrenos é contestada (disputas, heranças etc.).

O *grupo de terras* organizou um cadastro, baseado nas informações sobre vazios urbanos da SEMPLA e em indicações dos movimentos de moradia das diversas regiões da cidade. Após a análise de dados disponíveis nos cadastros municipais (estrutura fundiária dos terrenos, nome dos proprietários, valores venais, existência de projetos em aprovação) e de vistoria técnica, os terrenos selecionados passavam pelos trâmites legais necessários à desapropriação. Além da avaliação feita no Departamento de Desapropriações da Secretaria de Negócios Jurídicos (DESAP/SJ), os terrenos eram avaliados na SEHAB para um pré-estudo de viabilidade. Vários departamentos participaram integradamente do processo de seleção, negociação e de decisões de projeto relativas ao melhor aproveitamento ambiental e econômico dos terrenos. Isso contribuiu para que os custos do terreno por unidade habitacional pudessem ser razoáveis mesmo em boas localizações, desde que com densidade adequada. (ver tabela IV.5)

³³ Em 1990 foi instalada uma comissão de inquérito para apurar a situação das áreas municipais cedidas a particulares. Ver também o item 4.1 do capítulo IV.

³⁴ Essas divergências passavam por disputas políticas no interior do governo, que não cabe analisar aqui.

O total de áreas vazias em desapropriação em julho de 1991 era de 45, totalizando 3.777.834 m². Houve também outros 12 decretos correspondentes a áreas que já estavam ocupadas com moradias, totalizando 448.192 m². Outras 25 decretos foram feitos desde a segunda metade de 1991 até 1992, totalizando 319.652 m², incluindo terrenos vazios e terrenos já ocupados.

Segundo as normas da desapropriação, após a publicação de cada Decreto de Interesse Social (DIS), o Departamento de Desapropriações da Secretaria de Negócios Jurídicos (DESAP/SJ) deve dar entrada na *ação expropriatória*, depositando como valor de oferta o valor venal do terreno, isto é, aquele pelo qual o terreno é tributado pelo município. Um perímetro de desapropriação pode compreender várias propriedades individualizadas no cadastro municipal por um número de contribuinte; a cada uma corresponde uma *ação expropriatória*. O juiz pode conceder a *imissão provisória na posse*, pela qual a prefeitura pode dar início às obras. A posse definitiva, certificada por *escritura pública*, só é possível após realização de acordo judicial ou pelo pagamento estipulado pelo juiz.

O pagamento imediato da desapropriação traz a vantagem de obter a escritura pública definitiva e a certeza quanto às despesas com o terreno adquirido. Por outro lado, o não pagamento dos valores determinados judicialmente impede a solução definitiva da desapropriação, criando problemas para o repasse das escrituras aos moradores dos conjuntos. Além disso, os valores da avaliação judicial são acrescidos de correção monetária, juros desde a imissão na posse e despesas diversas. Por isso, existindo recursos ou possibilidade de permuta de benefícios para fazer um acordo com os proprietários, isso é bastante vantajoso para a prefeitura.

Os acordos amigáveis com os proprietários poderiam ser feitos desde que os preços fossem iguais ou inferiores aos das avaliações feitas pelo DESAP (ver tabela IV.5). Isto poderia acontecer antes ou depois do início da *ação expropriatória*. O interesse de trocar os terrenos por potencial construtivo, ou mesmo de obter da SEHAB a desistência de uma parte da gleba em troca de preços menores na parte adquirida foi manifestado por diversos proprietários. A própria SEHAB desenvolveu várias propostas nesse sentido. Um dos casos bem sucedidos foi o da gleba denominada Talara, em que o decreto previa a desapropriação de 55 mil m² para execução de conjunto horizontal para cerca de 400 famílias, sendo que um acordo judicial com o proprietário permitiu obter gratuitamente um área de 15,5 mil m² e o projeto para construção verticalizada das moradias previstas, desistindo a prefeitura do restante do terreno para que o mesmo proprietário executasse um conjunto para classe média. No entanto, na sua maior parte, as propostas envolviam negociações que deviam subordinar-se à sistemática das *operações interligadas*, o que as tornaria demasiado complexas e demoradas; ou esbarraram em outras dificuldades legais e burocráticas.

Em 1992, tinham sido feitos acordos judiciais para quinze terrenos inteiros ou parte deles, envolvendo 471.996 m². Destes, nove eram vazios (410.790 m²) e seis eram já ocupados (61.206 m²). O número total de acordos efetivados foi pequeno, sendo proporcionalmente maior no caso de áreas invadidas, devido ao objetivo de HABI de evitar as reintegrações de

posse³⁵. Por outro lado, se havia proprietários interessados em acordos para receber imediatamente o pagamento, ou para utilizar parte do terreno, havia também aqueles que preferiam esperar contando receber valores muito maiores no futuro. Estes, em geral, eram proprietários que mantinham a gleba ociosa há muitos anos, sendo uma vantagem esperar mais algum tempo (a “fila de espera” dos pagamentos de desapropriação, em 1991, era de aproximadamente 6 anos.) para receber uma quantia extraordinária, muitas vezes bastante superior aos valores de mercado.

TABELA IV. 5
VALORES DE ALGUNS ACORDOS JUDICIAIS FEITOS POR HABI/SEHAB EM 1989/91 (em VRF)

NOME DA GLEBA	Número de unidades previstas	Zona de Uso/ local	Área adquirida (m ²)	Valor (vrf/m ²)	Custo do terreno por U.H.	Valor do financiamento habitacional	Relação entre custo do terreno e financiamento
GAÚCHA	128	Z2/leste	15.230	0,84	100,08	900	11,12%
IV CENTENÁRIO	550	Z11/sul	49.730	2,99	270,05	900	30,01%
CHÁCARA	114	Z11/APM	284.837	0,05	115,62	900	12,85%
MADRE DE DEUS (*)	36	Z2/centro	755	12,08	253,27	1500	16,88%
D. JOÃO NERY (*)	168	Z2/leste	15.648	1,06	98,95	900	10,99%
CELSO GARCIA (*)	52	Z4/centro	1.084	12,77	266,22	1500	17,75%
LAGOA SECA	100	Z2/leste	10.512	1,20	126,59	900	14,07%

Fonte: dados de relatórios de Grupo de Terras/HABI/SEHAB

(*) Apenas parte da gleba adquirida. Número de unidades proporcional.

O grande número de desapropriações da CDHU e da PMSP desde o fim dos anos 80 e a demora no pagamento tem gerado também um comércio, onde uma "máfia" especializada em obter valiosas indenizações convence proprietários que precisam de dinheiro rapidamente a vender-lhes os direitos da desapropriação. Pagando um valor relativamente pequeno aos proprietários aflitos, esses advogados garantem uma aplicação segura e extremamente rentável.

Essa distorção se deve não só aos critérios de atualização e de taxação da dívida das desapropriações, como aos valores iniciais fixados pelos juizes. A insensibilidade do poder judiciário na determinação de valores por ações expropriatórias é evidente. Mesmo o zoneamento restritivo não tem evitado que as condenações judiciais sejam altíssimas, como é o caso da área denominada Jova Rural, desapropriada pela CDHU na Z8 100/1 na região norte, cujo valor foi de 1,89 OTN/ m², semelhante ao de condenações relativas a terrenos menores, em zona urbana Z2 (2,25 OTN/m² na zona leste e 1,5 OTN/m² na zona sul)³⁶. Supõe-se que o proprietário, ao ser desapropriado, está perdendo o direito de fazer um bom negócio com um incorporador, ainda que este proprietário tenha, ele mesmo, adquirido o terreno por uma valor muito menor. Essas decisões judiciais não se dão apenas por influência de interesses dos proprietários, mas também porque as técnicas de avaliação consideram negócios realizados num certo período, não assimilando as tendências. No caso de DIS, isso prejudica as ações expropriatórias iniciadas em períodos de recessão do mercado.

³⁵ Os DIS para áreas ocupadas ocorreram no contexto da discussão sobre qual seria a melhor estratégia para sua obtenção, a custos reduzidos, pela própria população ocupante. Havia a idéia de que o DIS induziria os proprietários a negociar, sendo possível, em alguns casos, retirar o DIS e deixar a população buscar um acordo.

³⁶OTN - Obrigações do Tesouro Nacional

TABELA IV. 6 MSP. TERRENOS OBTIDOS PELA HABI/SEHAB NO PERÍODO 1989/1991

GLEBAS/CONJUNTOS	Superfície	Localização	DIS inicial	Data DIS	Data da Imissão	
					na posse ou escritura	Situação da aquisição
CITY JARAGUA	468.445	Norte 1	29.322/90	1990	Mar-94	imissão na posse
PARQUE CONTINENTAL	218.700	Oeste	28.391/89	1989	Abr-90	concluída
REC. DOS HUMILDES	215.156	Norte 1	29.289/90	1989	Abr-90	imissão na posse
INÁCIO MONTEIRO	183.680	Leste 2	29.150/90	1989	Mar-94	imissão na posse
GARAGEM	140.689	Leste 2	29.619/91	1991	Out-91	imissão na posse
JARDIM CELESTE	128.650	Sudeste	27.974/89	1989	Mai-90	imissão na posse
JARDIM DOS MOREIRAS	92.000	Leste 2	28.696/90	1990		ação iniciada
APUANA	85.414	Norte 2	28.118/89	1989	Jul-90	imissão na posse
JARDIM PIRATININGA	81.000	Leste 1	28.370/89	1989		desistência
TEXIMA	74.244	Leste 2	27.774/89	1989	Nov-89	imissão na posse
VILA NILO	55.321	Norte 2	29.344/90	1990	Fev-92	imissão na posse
MIGUEL ACKEL	55.296	Leste 2	27.972/89	1989	Dez-89	imissão na posse
SITIO CASABLANCA	54.723	Leste 2	28.584/90	1990	Mar-92	imissão na posse
JARDIM BRASÍLIA	52.820	Norte 1	27.975/89	1989	Nov-89	imissão na posse
PARQUE EUROPA	52.556	Sul	28.147/89	1989	Nov-89	imissão na posse
JARDIM IV	49.730	Sul	28.119/89	1989	Dez-89	concluída
CENTENÁRIO						
BALTAZAR CISNEROS	45.244	Leste 2	27.973/89	1989	Nov-89	imissão na posse
TIRO AO POMBO	38.825	Norte 2	28.495/90	1990	Mai-92	imissão na posse
MONET	38.789	Sul	28.054/89	1989	Jun-90	imissão na posse
SONDA	29.431	Norte 2	28.569/90	1990	Fev-90	imissão na posse
FURNAS	28.051	Norte 2	28.145/89	1989	Fev-90	ação iniciada
BALTAZAR SANTANA	24.866	Leste 2	29.149/90	1990		imissão na posse
TREZE	23.328	Leste 2	28.697/90	1990	Ago-91	imissão na posse
ASSIS RIBEIRO	22.848	Leste 2	29.840/91	1991	Nov-92	imissão na posse
VILA MARA	20.000	Leste 2	27.775/89	1989	Jan-90	imissão na posse
PQ. DOM JOÃO NERY	19.350	Leste 2	28.023/89	1989	Set-91	concluída parcial
LAPENA	17.470	Leste 2	27.856/89	1989	Nov-89	imissão na posse
TALARA	15.500	Sul	28.062/89	1989		concluída
GAUCHA	15.230	Leste 2	27.773/89	1989	Nov-89	concluída
MUNCK	13.000	Oeste	28.231/89	1989	Mai-90	imissão na posse
JARDIM MIRIAM	11.287	Leste 2	29.831/90	1990		ação iniciada
JARDIM PAQUETA I	11.010	Norte 2	28.208/89	1989	Mar-91	concluída
VILA MARA III	10.764	Leste 2	29.809/91	1991	Nov-92	imissão na posse
VILA MARA	10.660	Leste 2	27.772/89	1989	Abr-92	imissão na posse
LAGOA SECA	10.512	Leste 2	27.855/89	1989	Jul-92	concluída
ILHA DE SANTA ANA	6.266	Leste 2	29.855/91	1991	Nov-91	concluída
Subtotal 1 (glebas vazias)	2.420.855					
CHÁCARA DO CONDE I	284.837	Sul/APM	28.362/89	1989	Mar-91	concluída
CHÁCARA DO CONDE II	978.203	Sul/APM	28.369/89	1989		desistência
JARDIM ELIANE	55.000	Sul/APM	28.392/89	1989	Fev-90	imissão na posse
Subtotal 2 (APM)	1318.040					
CELSO GARCIA	3.798	Centro Hist.	29.066/90	1989	Ago-90	concluída 34%
MADRE DE DEUS	1.000	Centro Hist.	28.361/89	1989	Fev-92	concluída 75%
MORRO DO PARI	25.674	Centro Hist.	29.394/90	1990	Ago-92	concluída 23%
RUA DO CARMO	537	Centro Hist.	29.364/90	1990	Dez-91	imissão na posse
CINEMA	4.251	Centro Hist.	30.557/91	1991		ação iniciada
Subtotal 3 (cortiços)	35.260					
TOTAL DIS (1, 2 e 3)	3777.834					
CHAPARRAL TIETÊ	60.000	Leste 1	dominial		1989	
RINCÃO	10.200	Leste 1	dominial		1989	
SÃO FRANCISCO	1062.550	Leste 2	dominial		1989	
Subtotal 4 (dominiais)	1.132.750					
TOTAL DE TERRENOS	4.906.905					

fonte: Documentos do Grupo de Terras [1989/1991]; Relatórios HABI/SEHAB 1995

Ainda no período em que desenvolveu sua política intensiva de desapropriações, SEHAB/HABI foi levada a desistir de alguns DIS cujas condenações judiciais evidenciaram um preço absolutamente incompatível com um programa habitacional. No entanto, a grande maioria dos terrenos cujo processo expropriatório foi iniciado entre 1989/1992 continua com seus processos judiciais, como se pode observar na tabelas IV.6 e IV.9.

As características das áreas adquiridas no período 1989/1991

O total de áreas vazias obtidas por HABI por desapropriação ou transferência de bens dominiais entre 1989 e 1991 foi de 491 hectares. Essas áreas, somadas a terrenos comprados pelo FUNAPS e pelos movimentos (cerca de 41 hectares) seriam suficientes, segundo o departamento de planejamento da superintendência, para a construção de cerca de 43 mil unidades. A grande maioria das glebas adquiridas por HABI tem menos de 10 hectares, sendo que 28 delas tem menos de 5 hectares, escala também adequada para uma gestão de obra pelos próprios movimentos por moradia, nos programas de mutirão.

TABELA IV. 7

MSP. TERRENOS VAZIOS ADQUIRIDOS POR SEHAB/HABI, DE 1989 A JULHO/1991, SEGUNDO TAMANHO (área em hectares)

	até 1	de 1 a 2	de 2 a 5	de 5 a 10	de 10 a 20	de 20 a 50	de 50 a 100	mais de 100	Total
Número	5	11	11	11	3	4	1	1	47
Área total	15.852	164.983	326.786	718.374	453.019	1.187.138	978.203	1.062.550	4.906.905
% da área	0,3	3,4	6,7	14,6	9,2	24,2	19,9	21,7	100,0

fonte: documentos internos de HABI, 1989/1991

TABELA IV. 8

MSP. TERRENOS VAZIOS ADQUIRIDOS POR SEHAB/HABI, DE 1989 A JULHO/1991, SEGUNDO ZONEAMENTO (área em hectares)

	Z-2	Z-8 100/1	Z-9	Z-11 e Z-15	Outras zonas	Total
Número	27	6	4	4	6	47
Área total	1.115.692	1.693.523	555.582	1.367.770	174.338	4.906.905
% da área	22,7	34,5	11,3	27,9	3,6	100,00

fonte: documentos internos de HABI, 1989/1991

Algumas glebas tem características especiais, por estarem vinculadas a projetos experimentais da SEHAB/HABI, como era o caso da zona central e da área de proteção de mananciais. Neste caso, foram selecionados dois perímetros para desapropriação (área total de 1263 hectares, compreendendo 16 propriedades) com objetivo de implantação de um conjunto habitacional modelo, a partir das recomendações de um grupo de trabalho intersecretarial responsável por propor soluções para a porção paulistana da APM. Uma das propriedades (284.837 m²) foi adquirida por acordo. A estratégia de negociação previa que uma parte dos terrenos desapropriados fosse devolvida aos proprietários depois de transformadas em áreas comerciais na aprovação do projeto (portanto mais valorizadas) em troca da cessão das áreas

utilizadas para as habitações. No entanto, esta operação mostrou-se demasiado complexa, sobretudo ao lado das dificuldades encontradas para aprovação do projeto junto ao governo estadual. Em 1994, a prefeitura providenciou a desistência das ações expropriatórias (à exceção da gleba já adquirida), por ter perdido o interesse no projeto.

A política de terras dos agentes promotores municipais depois de 1992

Em entrevista com a responsável por HABI no período 1993/1996, foi afirmado que a PMSP não tinha interesse numa política de estoque de terrenos³⁷. Na verdade, a prefeitura não tem atualmente um programa que exija novos terrenos; seus investimentos se concentram no projeto Cingapura, que constrói sobretudo sobre terrenos públicos ocupados por favelas; ou unidades destinadas à relocação de favelas por obras públicas, para as quais o estoque existente é suficiente.

Em 1994, a administração municipal fez aprovar a Lei 16.632, de 26/06/94, pela qual os terrenos adquiridos pelo FUNAPS e os terrenos desapropriados para projetos habitacionais deveriam ser transferidos para a COHAB/SP, com cláusula que a obriga a repassá-los para a demanda definida por HABI, no caso de compromissos anteriores. Aliás a COHAB/SP vem tentando - mas aparentemente não tem recursos financeiros - implementar um programa semelhante ao *chamamento empresarial* da CDHU, onde o problema da compra dos terrenos é repassado às empresas contratadas.

O fato de muitos terrenos estarem com imissão na posse exigiria um acompanhamento municipal sobre as avaliações judiciais e o sobre o crescimento da dívida municipal em terrenos para habitação. Como em vários desses terrenos já houve a construção de conjuntos habitacionais, caberia também uma avaliação de seu preço atual e dos efeitos desses conjuntos nos valores fundiários do entorno. Só essa avaliação permitiria uma análise mais fundamentada sobre os efeitos da política de desapropriações nos preços de terrenos para os programas de HABI e no mercado do entorno. Ela seria também importante para eventuais contestações da prefeitura às condenações judiciais nas desapropriações analisadas e em outras.

TABELA IV. 9
MSP. SITUAÇÃO DAS DESAPROPRIAÇÕES POR INTERESSE SOCIAL, PERÍODO 1989/1992³⁸

	Número	Superfície (m2)
Total de ações expropriatórias (83 DIS)	110	4.625.372
Total de ações com imissão na posse	81	3.294.781
Total de ações concluídas	17	471.996
Total de ações com pedido de desistência (Chácara do Conde)	12	720.099
Diferença de área referente a 2 acordos judiciais (Continental e Talara)	(2)	138.496

fonte: dados de documentos internos HABI/SEHAB/ 1994

³⁷ Entrevista com a socióloga Maria Teresa Silveira (julho/95)

³⁸ Esses números se referem a áreas vazias e ocupadas. Cada ação corresponde a uma propriedade, podendo haver mais de uma ação por terreno ou DIS.

2.3 - Integração urbana, projeto e custos nos programas municipais

A seleção de terrenos e os projetos da COHAB/SP - na sua grande maioria - são bem característicos de uma política habitacional completamente desligada da gestão urbana. Nem a companhia se preocupava com o que acontecia na cidade e no entorno de seus conjuntos, nem os órgãos de planejamento tratavam da integração desses conjuntos na cidade, salvo algumas iniciativas isoladas que não chegaram a sair do papel³⁹. Segundo observação de técnicos da própria COHAB/SP “(...) a atuação isolada em relação a outras intervenções urbanas, e a falta de integração com outros órgãos municipais e mesmo estaduais, inviabilizava a implantação simultânea de escolas, creches, serviços de saúde, áreas verdes e de lazer, transporte coletivo, etc. Construído o conjunto, ficava faltando o serviço de conservação e manutenção do sistema viário, de drenagem, e das áreas verdes”⁴⁰. Nisso, os conjuntos não se distinguiam do processo de formação da periferia, com a diferença que seus custos de implantação eram muito maiores.

Muitos autores já analisaram os conjuntos da COHAB/SP e outros que no Brasil todo seguiram as mesmas diretrizes urbanísticas e arquitetônicas⁴¹. Não é objetivo deste trabalho aprofundar essa questão, mas apenas levantar alguns aspectos dos projetos que se articulam com a escolha de terrenos para programas habitacionais, determinando aumento de custo e baixa qualidade. A estratégia de reduzir os custos de produção pela utilização de terrenos baratos não apenas custou caro pela necessidade de expansão das redes, mas porque os terrenos não eram adequados à ocupação residencial econômica, determinando uma grande quantidade de obras para torná-los aptos a receber as edificações. Essas condições desvantajosas dos terrenos foram agravados pelos partidos urbanísticos, definindo sistemas viários e quadras que exigiam um grande volume de terraplanagem. Essa opção estava, por sua vez, ligada à utilização de edificações padronizadas, tanto embriões como prédios de vários andares. Desse modo, os projetos não cumpriram o papel de minimizar os custos de urbanização, compensando as desvantagens físicas da área com a adaptação da tipologia.

Dado o porte de algumas glebas, ou agrupamento de glebas contíguas, elas exigiam planos urbanísticos complexos, ainda que os projetos fossem executados em etapas. As grandes glebas da zona de expansão urbana encontram-se sobre solos frágeis e de declividade acentuada, exigindo projeto cuidadoso para sua ocupação, o que é o contrário do que foi feito. Os projetos da COHAB/SP foram desenvolvidos sem avaliação geotécnica e nem mesmo pedido de diretrizes aos organismos municipais.

Em grande parte dos conjuntos da COHAB/SP, o projeto foi feito pela empreiteira contratada para as obras de cada setor. O terreno natural era completamente alterado para adaptar-se à

³⁹ Entre essas, os Plano das Regiões Administrativas, concluídos em 1985. Ver a respeito PMSP/SEMPA. *Planos para cinco regiões Administrativas do Município de São Paulo*. 1986.

⁴⁰ Relatório de Gestão 1989/1992

⁴¹ Entre eles Bolaffi; Veras; Maricato e Pedrosa; Pozzi; Tavares; Vargas; Kolpatez; Ornstein; Goubar e Romero; Mascaró; del Carlo; Attadia da Mota ; Ghoubar.

normatização dos edifícios, determinando a execução de enormes plataformas formadas por corte/aterro⁴². Para possibilitar a produtividade no processo de produção dos edifícios - apropriada privadamente⁴³ - as despesas com terraplanagem eram extraordinariamente aumentadas, em detrimento da economia de recursos públicos. As soluções de terraplanagem excessiva, além de caras (na execução) tendem a criar outros problemas técnicos. Encarecem a infra-estrutura de drenagem, exigindo soluções de implantação mais cara e difícil manutenção, obras de contenção, tratamentos paisagísticos sofisticados etc. Em obras contratadas entre 1986 e 1989 (de responsabilidade do CERPROHAB), os serviços de terraplanagem foram inteiramente executados antes das edificações, para justificar as parcelas financeiras a receber. Paralisadas por falta de recursos, essas obras significaram um desperdício duplo, na execução e na recuperação que teve que ser feita.

A responsabilização das empreiteiras pelos projetos e a não preocupação com a aprovação dos mesmos fez com muitas vezes não existissem projetos executivos, ou que eles não correspondessem às obras de urbanização ou de edificação executadas. Também devido às relações pouco claras da companhia com as empreiteiras, especialmente no caso do CERPROHAB, a fiscalização se via sem condições de exercer seu papel, por falta de projetos executivos completos, esquemas de controle e autoridade efetiva⁴⁴. Em 1989, foi necessária a paralisação das obras para reformulação de projetos arquitetônicos (inclusive por conta de materiais inadequados) e reformulação de projetos de infra-estrutura. Quando o estágio das obras permitiu, foram feitas alterações significativas nos projetos de urbanização, mas em alguns o partido inicial de implantação não podia ser corrigido, determinando enormes volumes de terraplanagem e redes de alto custo.

Os problemas de incompatibilidade entre projeto e obra, constituem também um impecilho para regularização e registro dos conjuntos, demandando tempo e despesas para execução dos projetos retificativos, necessários para identificar lotes e espaços públicos (vias, áreas verdes e institucionais). De um total de 129.372 unidades implantadas desde 1967, 84.149 ainda não estavam totalmente regularizadas no final de 1991⁴⁵. Enquanto não se regulariza o parcelamento ou o conjunto, o imposto predial é devido pela COHAB. Enquanto não ocorre o registro, o logradouro não é formalmente público, mas pertence ainda à companhia, não havendo responsabilidade formal do município quanto à limpeza pública e o recolhimento do lixo. Por outro lado, em muitos conjuntos, os espaços livres destinados a equipamentos e áreas verdes, permanecem vazios, como “terra de ninguém”, assim como as áreas remanescentes pertencentes à companhia, sujeitos a invasão e ocupações irregulares⁴⁶.

⁴² Em Itaquera, o volume de terraplanagem foi de 1,4 m³/m²; em Stanta Etelvina, de 4,7 m³/m² (Tavares, 1984?) O eng. Pedrosa, da Cohab, afirma que esse volume chegou a 18m³/m² em alguns setores (Construção São Paulo, 13/1/92).

⁴³ Os trabalhos de Tavares e Castro concluem que a repetitividade e outras economias de escala não redundaram em redução dos valores pagos pela COHAB/SP às empreiteiras.

⁴⁴ COHAB/SP. *Relatório de Gestão 1989/1992*

⁴⁵ Documento apresentado pela COHAB ao Conselho de Política Urbana (CPU), em 1992.

⁴⁶ No documento citado - na forma de Portaria intersecretarial - a COHAB solicita que a manutenção dos espaços públicos e a fiscalização de edificações irregulares nos empreendimentos habitacionais promovidos por agentes públicos em processo de regularização imobiliária fique a cargo da SAR a partir de comunicação e de entrega das plantas onde esses espaços estejam identificados

Em 1989, a COHAB/SP iniciou um trabalho de recuperação ambiental em vários conjuntos habitacionais⁴⁷. Um trabalho fundamental é o plano diretor da cidade Tiradentes, envolvendo 7 conjuntos, que a COHAB desenvolveu para saber o que podia ainda ser ocupado (e como) numa área total de cerca de 1044 hectares, onde já viviam 150 mil pessoas. Essa imensa superfície, envolvendo várias glebas, com tamanho e população de cidades médias, vinha sendo objeto de projetos de parcelamento isolados, sem considerar as exigências de equipamentos e articulação urbana que essa escala exigia. Com esse plano, tentou-se impedir que algumas áreas de preservação viessem a ser ocupadas, seja por invasores, seja pela própria COHAB⁴⁸. Isso não seria impossível, visto que terrenos com evidentes limitações físico ambientais e legais foram objeto de projeto e solicitação de recursos ao SFH, na gestão 1986/1988.

Os custos reais dos conjuntos da COHAB/SP são difíceis de calcular, mas são certamente muito maiores do que os que seria necessários em glebas mais adequadas, com projetos preocupados com a economia⁴⁹. Na infra-estrutura entraram recursos de diversas linhas do BNH, da prefeitura e do Estado, em geral não incidentes e muitas vezes não apropriados. As informações de que o terreno não custou mais do que 7% do custo das edificações, ocultam a responsabilidade desses terrenos nos custos de outros itens da própria obra e os de recuperação e manutenção. Por outro lado, não há nenhum estudo que demonstre que a opção da COHAB/SP por terrenos grandes e periféricos tenha se baseado em cálculos de viabilidade. A hipótese que a compra dessas glebas tenha servido basicamente para justificar um grande volume de obras e as estratégias das empresas de edificação parece bastante plausível, restando saber até que ponto houve essa intenção. Esses conjuntos também atenderam aos interesses dos proprietários fundiários da periferia, mais do que aos da política habitacional.

As glebas periféricas subiram imediatamente de preço por conta dos investimentos ligados à implantação dos conjuntos habitacionais. Por outro lado, o mercado de terrenos periféricos tira vantagem da opção dos agentes públicos pelas glebas grandes, elevando seu preço em relação a terrenos não considerados adequados para os conjuntos habitacionais. A gleba de Santa Etelvina foi comprada pela COHAB/SP em 1979 por 0,458 VRF/ m²⁵⁰; em 1990, já se ofereciam glebas vizinhas por 2,5 VRF/ m². Um estudo coordenado pelo eng. José Luís Bessa, em 1990, conclui que o custo final de produção de um lote de 100 m² na gleba Sta. Etelvina seria de 740 VRF (7,4 VRF/ m²), onde cerca de 90 VRF correspondem ao terreno, 385 VRF à terraplanagem e 265 VRF à infra-estrutura. Pelas pesquisas da COHAB/SP, um lote à venda nas mesmas condições na região tinha um preço de 163 VRF; na região de São Miguel

⁴⁷ Programas em menor escala foram desenvolvidos entre 1982 e 1985, tendo constado também das propostas do Plano Diretor elaborado em 1985.

⁴⁸ Construção São Paulo, 13/1/92- "O pesadelo da casa imprópria".

⁴⁹ Segundo o mesmo artigo, conforme afirmações de engenheiros da COHAB/SP, o m² do apartamento de Sta. Etelvina, incluindo terreno, terraplanagens, infra-estrutura, reformas e manutenção, atinge o mesmo valor do bairro de Pinheiros, um dos mais valorizados de São Paulo.

⁵⁰ VRF - Valor de Referência Financeiro

Paulista havia terrenos disponíveis, com toda a infra-estrutura, por 2 VRF/m² ⁵¹. Esse trabalho parece contradizer estudos internacionais que afirmam que o custo de urbanização de glebas nuas é inferior ao diferencial de preço entre essas e glebas mais centrais urbanizadas; no entanto, essas disparidades podem indicar disfunções no mercado periférico de lotes, devido ao desinteresse nesse produto por parte de construtores privados e públicos⁵².

O mesmo estudo conclui que, quando se constrói HIS em áreas já urbanizadas, ao contrário, os conjuntos têm o efeito de desvalorizar os terrenos vizinhos, isso aconteceu na zona sul, perto dos conjuntos Adventistas, São Luís, Parque Ipê e Valo Velho, da COHAB; S. Bento e Feitiço da Vila, da CDHU; e Monet e Paranapanema, de HABI.

Os terrenos adquiridos por HABI são geralmente de pequeno porte e integrados no tecido urbano. Mesmo quando grandes, os projetos do período 89/92 não repetem os mesmos erros de concepção urbanística dos grandes conjuntos COHAB. Em geral, contaram com diretrizes técnicas dos organismos de planejamento e de licenciamento municipal, que tiveram a preocupação de orientar sobre a possibilidade de soluções mais econômicas de implantação, incidindo na extensão das redes e de movimentos de terra. Alguns foram desenvolvidos por escritórios privados, com experiência e competência. No entanto, terá que ser avaliado se a excessiva diversidade de projetos de arquitetura não teria onerado custos de projeto e de execução.

Densidade e custos

Uma das formas de reduzir o preço do terreno por unidade habitacional é aumentar o número de unidades no terreno, o que permite também redução no custo da infra-estrutura por unidade. Essa obviedade nem sempre foi considerada nos empreendimentos públicos, embora seja a maior preocupação nos privados. Aparentemente, o baixo custo de obtenção dos terrenos levou a uma despreocupação com a densidade na COHAB/SP. Seus conjuntos só atingem o coeficiente de aproveitamento bruto maior que um ($CA = 1$) nos terrenos da linha do metrô, sendo geralmente menor que o permitido pela legislação específica para conjuntos de interesse social.

A discussão sobre a redução dos custos de infra-estrutura e da densidade envolve freqüentemente uma falsa contraposição entre as soluções horizontais e a verticalização. A tabela IV.10 mostra que nem sempre a verticalização dos conjuntos correspondeu a maiores densidades. Por outro lado, a redução do tamanho do lote⁵³ e as soluções agrupadas e superpostas podem contribuir para um maior adensamento em relação às soluções tradicionais

⁵¹ COHAB/SP. Relatório do GT-3, preparação do Plano Diretor /91. Esse valor corresponde a um aproveitamento de 50% da gleba bruta, retiradas as vias, áreas verdes e outras perdas; custo unitário de terraplenagem de 1,925 VRF/m²; custo unitário de infra-estrutura de 1,325 VRF/m².

⁵² Ver respeito Martin Smolka. *Terra na provisão de habitação popular pelo mercado formal*. 1997

⁵³ A discussão sobre a necessidade de aumentar a densidade nos conjuntos horizontais por meio da redução dos tamanhos dos lotes e da sobreposição de unidades tem sido levada com os movimentos de moradia. Nos projetos HABI (89/92) lotes de até 48m² foram aceitos, enquanto a reivindicação dos movimentos populares em 1986, junto à CDHU, era de 200m²!

de lote e casa isolada. Comparando os projetos de COHAB, CDHU e de HABI⁵⁴, vê-se que esta última utiliza na média 108,3 m² de terreno por unidade, enquanto esse valor sobe para 150 m² na COHAB e 238 m² na CDHU, sendo que a percentagem de verticais em HABI era de 40,7% e na COHAB de 73,2%.

Além da preocupação com o adensamento, os índices obtidos por HABI se devem também à utilização de terrenos menores. Quando o terreno tem menos de 10 mil m² - ou até 20 mil m², quando resultante de parcelamento onde já houve doação - o conjunto a ser construído não precisa doar áreas verdes ou institucionais, o que permite obter uma área total de lotes maior. Nos casos em que não é necessária a abertura de vias, essa economia é ainda mais importante.

TABELA IV. 10
RMS - APROVEITAMENTO DE TERRENOS ADQUIRIDOS PARA PROGRAMAS HABITACIONAIS

ÓRGÃO PROMOTOR	Número de terrenos	Área total de projeto (m ²)	Tamanho médio (m ²)	Número total de unidades	% de unidades verticais	Unidades por hectare	M ² de terreno/unidade
COHAB/SP (1)	37	15 715 958	424 756	104 790	73,2	66,7	150,0
CDHU (2)	9	1 798 362	199 818	7 563	0,0	42,1	237,8
HABI (3)	17	750 250	44 132	6 925	40,7	92,3	108,3

(1) obras concluídas até 1991, excluídas as sem dados sobre a área real de projeto. Dados do relatório

(2) conjuntos concluídos do programa SH1 até julho/91. Dados de relatórios diversos.

(3) obras iniciadas até julho/91. Dados de relatórios internos.

Com exceção dos *conjuntos renda média*, os edifícios da COHAB/SP não ultrapassam 5 andares. Quando verticalizou, HABI também utilizou 4 e 5 andares em seus projetos, alguns construídos por mutirão. É evidente que uma verticalização maior - 8 a 12 andares - acompanhada de um bom projeto pode vir a trazer melhores índices de densidade e de redução nos custos de urbanização, assim como facilitar a preservação ambiental, pela redução do desmatamento e das terraplanagens. No entanto, a construção de prédios mais altos exige maiores recursos (financeiros, equipamentos e tecnologia) e adequação dos financiamentos à demanda.

No aspecto controle de custos globais, no caso da região metropolitana de São Paulo, a produção pública de moradias com a localização adequada não pode ser desligada do adensamento, preferencialmente mediante a verticalização. Por esse motivo, a baixa produtividade da indústria da construção⁵⁵ é duplamente preocupante, pois interfere no custo da edificação e da urbanização. A estratégia federal de contornar o problema habitacional dando prioridade (quase exclusividade) aos programas baseados na autoconstrução é também responsável pela continuação do atraso. Nesse aspecto, encontramos também alguns técnicos defensores do mutirão que absolutizam as vantagens da redução dos custos de construção da moradia, esquecendo a influência da densidade no preço da terra e do custo da infra-estrutura e terraplanagem.

⁵⁴ Os conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB/SP, HABI e pela CDHU são construídos segundo legislação municipal específica para HIS. Desde 1976 até o início dos anos 90 foi utilizado decreto lei 14025/76, existindo também outros textos legais que autorizavam um coeficiente de uso de 2,5 para os projetos de HIS.

⁵⁵ Esse assunto é analisado por autores como Maricato, Vargas e Farah.

O conceito de “charges foncières”.

Os franceses chamam de *charges foncières* o conjunto de despesas ligadas à viabilização do terreno para a edificação, incluindo projetos, obras e as taxas legais. Em qualquer análise de custos de programas públicos ou privados fala-se de *charges foncières* e não de preço do terreno. Não se considera o terreno isoladamente, mas o conjunto de despesas ligadas à preparação de um determinado terreno para receber a edificação. Essas despesas são expressas normalmente em valor por metro quadrado (francos/m²) de área bruta ou de área útil de edificação. E podem ser expressos como um percentual do valor de uma determinada unidade residencial, variando consideravelmente conforme as localizações e as normas urbanísticas locais.

Essas considerações têm o objetivo de mostrar que o simples preço pago por uma gleba não responde ao problema do custo determinado por aquele terreno em um programa específico, o qual depende das características geo-morfológicas e do projeto urbanístico/arquitetônico, que determinam as características do sistema viário e de redes, assim como a densidade. Por isso, é impossível desenvolver um controle do custo global se a seleção de terrenos é desligada do processo de projeto, ou de diretrizes claras quanto ao aproveitamento esperado para aquele terreno.

QUADRO IV. 1 ENCARGOS FUNDIÁRIOS NOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS (cf. Paul Massé, in Granelle e Vilmin (org.), 1994

1. Valor da compra

2. Despesas de liberação, viabilização e preparação do terreno:

- indenização para desocupação, devida a locatários;
- demolições;
- despesas com sistema viário e redes, distinguindo-se aqui a ligação do terreno com os sistemas existentes e a implantação do sistema interno ao conjunto;
- arranjo do terreno: plataformas ou patamares, fundações especiais, espaços verdes, cercamentos, áreas de estacionamento;
- honorários diversos (cartório, intermediações, topografia, sondagem).

3. Participação nos equipamentos públicos e nas taxas urbanísticas determinadas pelas municipalidades: (nem todos e nem cumulativos)

- execução de obras comunitárias exigidas pelas municipalidades;
- taxa local de equipamento/infra-estrutura (TLE);
- “solo criado” (PLD);
- pagamento por ultrapassagem do CA ou taxa de adensamento;
- outras taxas específicas;

obs.: nem todas as cidades francesas têm todo esse conjunto de taxas

Na França, o conceito de *charges foncières* é utilizado principalmente para discutir o peso que os componentes do terceiro tipo de despesas têm no custo final da edificação. Em São Paulo, as únicas doações exigidas são no parcelamento do solo ou no caso excepcional das

operações interligadas. No entanto, esse conceito pode ser útil para avaliar as estratégias de agentes públicos e privados.

Retomando as discussões do capítulo II, vemos que os empreendimentos imobiliários privados procuraram reduzir as “charges foncières” e têm sido beneficiados pelas normas urbanísticas municipais nesse propósito. Essa redução se dá não apenas no preço do terreno - onde o aumento de aproveitamento é obtido sem custo - mas na ausência (ou pouca expressão) das despesas com infra-estrutura, especialmente nos casos de remembramento. A redução dessas despesas é essencial para garantir um maior lucro na venda dos apartamentos (ou escritórios).

Nos programas públicos, as despesas complementares de viabilização do terreno foram descontroladas, pelo menos na grande parte dos grandes conjuntos da COHAB/SP. Uma das razões é a diversidade de fontes de financiamento; outra, são os interesses das empreiteiras de obras sustentados por dirigentes e funcionários das companhias habitacionais; e ainda, a incompetência técnica. Por outro lado, os esforços para distribuir essas despesas por um número maior de unidades também não foram grandes.

A tabela abaixo não pretende ser demonstrativa, pois não abarca um universo grande e as situações são diversificadas, incluindo obras executadas, em execução e estimativas para solicitação de empréstimos. Por outro lado, não pretende comparar o desempenho dos três agentes, pois as condições de levantamento das informações são diferenciadas, inclusive no tempo. Aliás, a própria falta de dados organizados de maneira uniforme confirma a despreocupação geral dos agentes e da falta de controle social. Na COHAB/SP, os custos de infra-estrutura raramente incluem as redes de água e esgoto, dando a falsa impressão de baixo custo; e pode-se ver também que o custo da terraplanagem supera em quase 40% o do terreno e que o terreno não chega a 7% do valor da edificação. Em HABI, a terraplanagem está incluída na infra-estrutura; o custo do terreno corresponde a mais de 43% do da edificação. Já na CDHU, o custo do terreno supera o da edificação nos primeiros conjuntos horizontais que executou no município de São Paulo.

TABELA IV. 11

Agentes Promotores	terreno	infra-estrutura e urbanização	terraplanagem	edificação	Total
COHAB/SP ⁽¹⁾	5,7	3,9	7,9	82,5	100,0
CDHU ⁽²⁾	41,8	12,1	9,9	36,2	100,0
HABI ⁽³⁾	22,1	27,0	-	50,9	100,0

(1) Conforme Maricato, 1986. Redistribuição dos percentuais, excluindo planejamento (4%), taxa de administração BNH (2%); FCVS e juros na carência (5,4%). Dados COHAB/SP, 1983.

(2) CDHU/Diretoria Financeira / Relatório Fechamento de Custos, programa SH1. Valores médios para 11 conjuntos (8.272 unidades); excluindo outros custos (3,8%). Construção horizontal, por empreiteira.

(3) Pedido de financiamento à CEF feito em 1990, edificações verticais e sobrepostas, edificação por empreiteira ou por mutirão.

A busca da redução dos custos de produção/ as normas para projetos públicos de habitação de interesse social ⁵⁶

Em 1990, a partir das discussões sobre as diretrizes para os projetos municipais e estaduais de conjuntos habitacionais⁵⁷ e da necessidade de regularização de conjuntos já implantados, o Departamento de Parcelamento do Solo da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano - PARSOLO/SEHAB - tomou a iniciativa de uma discussão sobre a legislação vigente até então para os conjuntos habitacionais de interesse social o decreto 14025/75. Foi formada uma comissão com o objetivo de propor novos critérios, formada por técnicos dos governos municipal e estadual, coordenada pela SEHAB. Desse trabalho resultou o novo decreto municipal de Critérios Urbanísticos para Empreendimentos de Interesse Social Promovidos pelos Órgãos Públicos - DL 31601/92.

Os técnicos que compunham a comissão consideravam que não apenas o decreto 14025/76, mas também a legislação municipal de parcelamento, continha exigências legais (dimensões mínimas de vias e de lotes, recuos das edificações, posicionamento das áreas públicas, índice de ocupação e aproveitamento dos terrenos, entre outros), que oneravam desnecessariamente os projetos. Por outro lado, elas de certo modo condicionavam a implantação de obras em desacordo com as limitações do meio físico, especialmente em áreas de maior declividade natural. A participação dos técnicos da COHAB, CDHU, HABI, SHDU, IPT e de órgãos municipais afetos ao parcelamento do solo e edificações, possibilitou uma avaliação cuidadosa dos problemas observados nos loteamentos e conjuntos habitacionais até então implantados, que orientou as modificações feitas. Foram também ouvidos empresários do setor de loteamento, através do SECOVI. O eixo principal de preocupações foi a definição de regras que pudessem garantir a qualidade dos assentamentos habitacionais, evitando sua degradação ambiental.

A redução indiscriminada das obras de infra-estrutura não foi procurada, mesmo porque isso a médio prazo não significa economia, quando se consideram os custos de manutenção decorrentes de uma implantação tecnicamente deficiente. Para racionalização das obras de infra-estrutura foram adotados critérios gerais de projeto que permitem maior densidade, menor área pavimentada e melhor posicionamento das edificações nos lotes, possibilitando uma economia significativa nas mesmas.

Os principais aspectos revistos foram os seguintes:

a) Tipologias habitacionais - os critérios urbanísticos abrem possibilidades para que algumas soluções habitacionais, tais como as vilas, casas superpostas e condomínios horizontais, praticamente abandonadas nos últimos anos, inclusive face às restrições legais, possam voltar a ser implantadas. Essas soluções são compatíveis com edificações evolutivas, bastante adequadas aos mutirões e compatíveis com a forma tradicional de produção da moradia

⁵⁶ Texto baseado na justificativa para o projeto de Lei de Interesse Social, redigida por mim e pela arq. Eliane Guedes, diretora de Parsolo entre 1989/1992.

⁵⁷ Também os projetos da CDHU solicitam diretrizes ao PARSOLO e devem aprovar os conjuntos junto aos organismos municipais.

popular. Além disso, podem propiciar densidades altas, equivalentes às construções verticalizadas, que apresentam o inconveniente de impossibilitar a ampliação da habitação. Por outro lado, o decreto não proíbe o uso do elevador - como fazia a legislação anterior - deixando espaço para que avanços tecnológicos garantam o barateamento de soluções mais adensadas.

b) Lotes e parâmetros de aproveitamento - no caso das habitações unifamiliares, o lote deve ter um tamanho que possibilite a implantação de uma edificação assobradada com 72 metros quadrados, ocupando não mais que 60% do terreno. Em áreas planas, um lote com 60 metros quadrados já possibilita o atendimento dessa condição⁵⁸. Os "lotes de fundo" são permitidos, criando condições para uma utilização otimizada de glebas de formatos variáveis. O tamanho mínimo do lote deve ser maior quando é fornecido apenas o lote urbanizado ao comprador e nas situações de maior declividade do terreno natural. A comissão considerou que os recuos tradicionais provocam aumentos desnecessários nos custos das edificações e obras de infraestrutura, com a pulverização dos espaços livres nos lotes e, muitas vezes, prejudicando, ao invés de melhorar, as condições de habitabilidade. Esses recuos foram revistos, adotando-se condições bastante liberais, nos casos em que estão garantidas condições satisfatórias de iluminação, insolação e ventilação das edificações. Para evitar a monotonia e repetição decorrente de lotes unifamiliares dispostos ao longo de ruas, o projetista tem a possibilidade de implantação de vilas e condomínios horizontais que, em muitos casos, possibilitam um aproveitamento mais racional do terreno, concentrando na área de uso coletivo os pequenos espaços livres de cada lote. Os coeficientes de aproveitamento são aumentados para promover a verticalização em áreas centrais (Z3, Z4 e Z5).

c) Parâmetros geométricos do sistema viário - foi revista a largura do leito carroçável (faixa pavimentada) das vias de tráfego local, adotando-se parâmetros coerentes com a categoria e volume de tráfego observados nos conjuntos habitacionais. Nessas vias de tráfego restrito interessa, por fatores de segurança, a circulação a baixa velocidade. A redução do leito carroçável nesses casos induz à redução da velocidade, garantindo melhor funcionamento, segurança e propiciando uma redução sensível nos gastos com pavimentação. Foi também introduzida a possibilidade de implantação de vias mistas, funcionando como calçadas, com acesso apenas para os veículos locais e acesso esporádico de veículos pesados. As vias mistas e vias de pedestres possibilitam uma adequação do projeto aos terrenos de elevada declividade, reduzindo os custos de terraplanagem e os riscos decorrentes de uma elevada movimentação de terra. A introdução dessas categorias de vias apenas resgata uma prática que era usual na primeira metade desse século e que foi praticamente abandonada - as vilas são um exemplo nesse sentido. Por outro lado são introduzidas exigências para o bom funcionamento das vias onde se deseja tráfego rápido, e torna-se obrigatória a arborização e execução de passeio em todas as vias.

⁵⁸ Em vários bairros da cidade, como por exemplo, em Perdizes, Sumaré, Pompéia e Pinheiros, são encontrados núcleos habitacionais em lotes com essas dimensões, em condições invejáveis de moradia.

e) *Estacionamento* - o decreto considera que na legislação ocorre uma distorção com relação às vagas para estacionamento. Enquanto nos prédios de apartamentos admite-se que apenas uma parcela das unidades tenha vagas de estacionamento, existem sérios impedimentos à implantação de casas sem estacionamento. De acordo com os critérios do decreto, admite-se a dispensa de estacionamento para até 50% do total de unidades unifamiliares. Para as unidades multifamiliares foram introduzidas condições menos restritivas, em especial para os projetos situados em áreas bem servidas por transportes coletivos e nos projetos destinados às faixas de mais baixa renda. Esse procedimento visa facilitar a viabilização de empreendimentos para a população de baixa renda nas áreas bem equipadas, evitando-se - no caso de empreendimentos públicos - o subsídio público à implantação de garagens.

f) *Áreas verdes e institucionais* - foi introduzida a exigência de áreas destinadas à implantação de praças, com dimensões proporcionais à população atendida. Entendendo-se que a rua funciona como importante espaço para a recreação e lazer, foram regulamentadas as condições para que pequenas áreas livres situadas junto ao sistema viário pudessem ser computadas como área verde.

g) *Infra-estrutura* - é obrigatória a implantação das obras usuais de infra-estrutura: redes de água, esgotos, drenagem das águas pluviais, eletricidade e pavimentação das vias arteriais, coletoras e vias com mais de 10% de declividade. Considerando os sérios problemas de erosão que têm afetado os conjuntos habitacionais, foi também incluída a exigência de:

- tratamento primário das vias não pavimentadas (solo-brita ou sistemas de estabilização dos solos contra os processos erosivos);
- remoção e estocagem da camada de solo superficial, argiloso, para proteção superficial das áreas terraplenadas;
- projeto detalhado de terraplanagem nos casos de grande movimentação de terra.

No início de 1992, formou-se um grupo de trabalho para discutir em que condições os critérios desse decreto poderiam ser utilizados pelo setor privado. Dessa discussão resultou um projeto de lei, que não chegou a ser examinado pela Câmara Municipal, e que será objeto de avaliação no item 4.2 deste capítulo.

A partir de 1993, foram feitas algumas alterações ao decreto 31.601/92.

3. A INTERVENÇÃO NOS ASSENTAMENTOS IRREGULARES

3.1 A atuação nas favelas

As favelas de São Paulo foram consideradas de início como antro de marginais e de criminosos e até recentemente como uma solução provisória de migrantes, até que pudessem alcançar uma situação estável de emprego e de alojamento. A posição usual da administração municipal, até meados dos anos 70, foi a de que as favelas deveriam ser removidas, embora as remoções só tenham sido efetivas nos casos de realização de obras públicas ou com essa justificativa. Atualmente a opinião generalizada nos governos e na sociedade é de que a grande parte das favelas transformou-se em bairros dificilmente erradicáveis e que elas são resultado de desequilíbrios econômico-sociais⁵⁹. No entanto, existem ainda alguns setores do planejamento e políticos que insistem em acreditar ou exigir que sejam encontradas outras soluções para os favelados, liberando as áreas hoje ocupadas pelas favelas. Alguns ambientalistas defendem essa solução.

No que se refere ao reconhecimento da favela e à necessidade de tomar iniciativas para sua consolidação, São Paulo está atrás de outras cidades no Brasil e no mundo. Essa orientação corresponde a linhas de financiamento do BNH desde o fim dos anos 70 e às políticas adotadas pelo Banco Mundial mesmo antes disso, a partir da conferência Habitat I (Vancouver, 1976). No caso brasileiro, a cidade de Recife é o exemplo mais expressivo de política de urbanização e regularização fundiária de áreas de posse. A aceitação dos assentamentos urbanos formados a partir da invasão corresponde - seja nas políticas nacionais ou internacionais - ao reconhecimento da incapacidade do sistema econômico em garantir habitação para o conjunto da população, mesmo a empregada no mercado formal. No caso brasileiro, essa aceitação mostra também o reconhecimento da fragilidade dos programas públicos de provisão e da redução do número de famílias que podiam comprar um lote para autoconstruir.

O número de favelas e de favelados - que chega a quase 20% da população da cidade - é outro fator que não permite fechar os olhos ao problema. Mesmo que no Mapa Oficial da Cidade (MOC) as áreas ocupadas pelas ruas e casas das favelas apareçam como áreas verdes, torna-se cada vez mais difícil esconder ou ignorar no planejamento. No entanto, cada vez mais, o aparecimento e a permanência de favelas nos bairros habitados por população de maior renda é dificultado tanto pela fiscalização municipal, inclusive porque as áreas municipais são ajardinadas; pela razão inversa, as favelas crescem mais na periferia. Por outro lado, na periferia, as favelas não são um fator de desvalorização dos investimentos imobiliários ou são em muito menor escala. Não é por acaso que a maior resistência às favelas é dos proprietários vizinhos e que, com a redução dos núcleos nos bairros de renda média e alta, diminui a rejeição às favelas na opinião pública.

⁵⁹ Ver a respeito, Taschner, 1984 e 1986.

A precariedade dos assentamentos e as condições de vida nas favelas obrigam a uma ação pública para evitar riscos e para garantir direitos essenciais aos serviços públicos para seus moradores. Existe, entretanto, grande resistência em tomar medidas para a regularização das posses, que significaria um reconhecimento oficial e a segurança para as famílias. Mesmo as políticas de melhorias não têm continuidade, ficando ao sabor de interesses partidários, e sujeitas às disputas entre Executivo e Legislativo, assim com às interpretações do Judiciário.

A aceitação pelo poder público das favelas existentes - inclusive pela impossibilidade de prover outra solução adequada - deve distinguir-se da aceitação da favela como forma de responder às necessidades de moradia da população trabalhadora paulistana. Os limites para essa solução são dados não apenas pelos riscos e baixa qualidade de vida para seus moradores, como pelos prejuízos ambientais causados por assentamentos precários em áreas de encostas e várzeas. De um modo geral, as áreas faveladas não são adequadas para uso residencial, mas são as únicas possíveis de conquistar pela população mais pobre.

Durante várias décadas, as reivindicações dos favelados eram individuais ou de pequenos grupos de vizinhos; disso resultava um atendimento também individual e muitas vezes clientelista. Era comum os políticos mandarem instalar uma torneira de água em troca de votos na favela. A população favelada do município começou a organizar-se em associações por favelas e depois por regiões da cidade em meados da década de 70, a partir de problemas e interesses internos a cada favela. A participação das pastorais e das comunidades eclesiais de base foram de fundamental importância para a organização dos movimentos de favelados. Nessa época, um decreto do prefeito Olavo Setúbal estimulava e permitia a reintegração de posse de áreas municipais; e proprietários particulares sentiram-se estimulados a fazer o mesmo. O movimento de reivindicação surgiu da resistência⁶⁰. Começam as lutas pela água, pela luz e pela posse da terra. Mesmo quando esta não era encaminhada, os favelados acreditavam que a água e a luz tinham o efeito de consolidar as favelas, dificultando as ações de remoção. A mudança de política social da prefeitura se dá com o prefeito Reynaldo de Barros. Pressionadas pelo movimento e respaldadas pela política municipal, a Eletropaulo e SABESP iniciam os programas de eletricidade e água⁶¹.

Independente da vontade municipal, a intervenção na problemática das favelas é complexa, seja pelo aspecto da ilegalidade do assentamento (face à propriedade e às normas de uso do solo), seja pelas dificuldades técnicas apresentadas pelo sítio natural e pela forma de ocupação, além dos aspectos sociais. Entre os 1805 núcleos, estão aqueles consolidados, passíveis de urbanização, e outros assentados em áreas impróprias à edificação (áreas com diferentes tipos de risco) ou de permanência inviável (obras públicas programadas). Entre os consolidados, os problemas variam em função do sítio (encostas, várzeas), da forma de implantação do assentamento (sistema de acessos e circulação), da densidade das edificações, etc. Mesmo entre os assentamentos cuja consolidação é desaconselhada, ou são feitas algumas

⁶⁰ No entanto, não se pode falar de uma participação massiva dos favelados nas lutas urbanas. Segundo o Censo de Favelas de 1987, em quase 63,9% das favelas pesquisadas a comunidade não reconhecia uma liderança.

⁶¹ Sobre a luta dos movimentos por melhorias e sobre os programas desenvolvidos no início dos anos 80, as informações são da arq. Marta Belieiro, que durante muitos anos trabalhou na FABES.

melhorias para evitar riscos e dar um mínimo de condições de vida, ou é responsabilidade do poder público retirar as famílias e encontrar outra solução. Por outro lado, a introdução de melhorias em áreas faveladas particulares não é assunto pacífico - mesmo que não haja resistência dos proprietários - porque envolve investimentos públicos em áreas de terceiros.

Do ponto de vista financeiro, a criação de um fundo municipal, em 1979, foi importante, mesmo porque escassearam os recursos federais para urbanização de favelas (PROMORAR) deste o início dos anos 80. De início o FUNAPS era utilizado apenas para auxílio individual a famílias faveladas (mudanças, outro barraco, passagens de volta para o interior etc.) e posteriormente em obras de melhoria ou urbanização⁶². Em 1985/86 o FUNAPS recebeu recursos do Ministério do Desenvolvimento Urbano para urbanização e realojamento de famílias faveladas⁶³.

As intervenções municipais em favelas em São Paulo não obedecem a algum plano geral, mas fundamentalmente às pressões da população favelada ou aos projetos viários. Entretanto, o risco apresentado foi um motivo de priorização no período 89/92; e a visibilidade das operações é sem dúvida o critério que justifica as obras do projeto Cingapura. A predominância das intervenções de remoção, melhorias ou urbanização correspondem a períodos diferentes da história das favelas paulistanas. No entanto, esses tipos de intervenção coexistem, com menor ou maior importância, até hoje.

a) Remoção e reintegração de posse

A ocupação não autorizada de qualquer área - pública ou particular - constitui-se em violação do direito de propriedade e dá o direito de expulsão pelos proprietários. Essa expulsão, esgotados os meios pacíficos de persuasão, é feita por despejo judicial, a partir de *ações de reintegração de posse*, solicitadas pelos proprietários ou detentores legítimos da posse. A execução dessas ações é feita por funcionários do judiciário, que podem solicitar força policial para tanto. Muitas vezes ela não acontece logo, mas quando a ocupação já está consolidada, as casas construídas. Normalmente, o juiz obriga os proprietários a pagarem a mudança dos ocupantes para onde queiram ir. Quando não conseguem obter a retirada por meios legais, muitos proprietários investem recursos para obter acordo com os ocupantes. Pagam diretamente aos favelados ou propõem dar meios ao governo para retirá-los. Nem sempre essa solução é considerada ruim pelos ocupantes.

A favela em área de uso comum do povo ou em áreas dominiais, além de constituir uma invasão de bens públicos, representa também uma quebra na responsabilidade municipal quanto à administração de seus bens imóveis, os quais deveriam ser utilizados para usos de interesse coletivo. A ocupação de áreas municipais -ou pelo menos seu início - muitas vezes deu-se com a aceitação tácita ou e mesmo a ação direta dos órgãos de assistência,

⁶² Taschner, 1986.

⁶³ Convênio MDU/PMSP (no 23/85) - 205 famílias beneficiadas com infras e lotes para 1130 famílias, comprados em 8 loteamentos; convênio MDU/PMSP no 19/85: 2664 famílias beneficiadas com infras e 417 com lotes comprados em 9 loteamentos.

promovendo “assentamento provisório”. Por outro lado, na maioria dos casos, a *remoção* não precisou contar com ordem judicial, mas deu-se por meios persuasivos, inclusive por permuta por barracos em outras favelas.

As ocupações graduais foram toleradas. As ocupações organizadas começam em 1981, e geralmente foram reprimidas violentamente antes que as mesmas se consolidassem, em áreas públicas ou particulares. Uma das primeiras e mais importantes foi a da Fazenda Itupu, na zona sul, pertencente ao IAPAS, envolvendo cerca de 3 mil pessoas, reprimida⁶⁴. Em 1984, as mais importantes aconteceram na zona norte, em terrenos da Santa Casa, sendo que parte conseguiu fixar-se a partir da compra das áreas invadidas pelo FUNAPS. Outro processo expressivo, envolvendo áreas na zona leste pertencentes à CDHU, ao FUNAPS e a cerca de 50 proprietários particulares, ocorreu no início de 1987. A repressão resultou na morte de uma pessoa pela guarda municipal.

Entre 1966 e 1979, foram removidos 58 núcleos e 4708 barracos de áreas públicas, sendo que a maior parte foi reinstalada pela própria prefeitura em outras áreas municipais mais periféricas⁶⁵. A administração Mário Covas (1983/1985) assumiu uma postura clara pela permanência e consolidação das favelas. No período Jânio Quadros (1986/1988), a urbanização de favelas foi proibida; 2245 famílias foram removidas, sendo extintas várias favelas em áreas valorizadas da cidade (Juscelino Kubitschek, Jóquei Club, Vila Maria) e foram criadas as *operações interligadas* com o objetivo de estimular as remoções com recursos privados⁶⁶. Na administração Luisa Erundina - também comprometida com a consolidação das favelas - houve remoção de 5036 famílias, sendo 4913 por risco⁶⁷. Entre 1993/1995, a administração Paulo Maluf promoveu várias remoções ligadas a obras viárias. Só para execução do complexo Águas Espriadas, cerca de 9.600 famílias foram removidas, combinando a pressão com incentivos financeiros, oferecidos pelas empresas interessadas nas obras e na valorização imobiliária. Parte dos favelados foram transferidos para outras favelas, inclusive na Área de Proteção dos Mananciais⁶⁸.

Embora o corpo de funcionários dos organismos responsáveis diretamente pelas favelas tivessem uma atitude sempre favorável à permanência e à regularização - até porque eles mesmos não tinham outra solução a apresentar - as atitudes dos governos e de outros organismos municipais era contraditória. Independente das políticas desenvolvidas desde a década de 70, no ano de 1989 haviam 900 processos de reintegração de posse na Secretária de Negócios Jurídicos. A prefeita Luisa Erundina baixou uma portaria sobrestando esses processos (portaria 59/90, de 6/2/90) e outra fixando critérios e procedimentos para

⁶⁴ Ver a respeito Silvio Caccia Bava. As ocupações de terra e a igreja em São Paulo: 1981/1985. In: Cadernos CEDEC n° 13. São Paulo, 1988; e Marta Tanaka. *Invasão: uma solução legítima?* Dissertação de Mestrado, 1983.

⁶⁵ Ver a respeito a dissertação de mestrado de Arlete Moysés Rodrigues. *Processo migratório e situação de trabalho da população favelada de São Paulo*. 1981. Segundo Marta Balieiro, havia também remoções para fora do município.

⁶⁶ O objetivo inicial da lei 10.209/86 era promover o desfavelamento, estimulando os proprietários de áreas invadidas ou os empreendedores imobiliários a doarem casas para favelados na periferia em troca de contrapartidas em aumento do potencial construtivo nos terrenos favelados ou outros.

⁶⁷ Dados publicados em SEHAB/HABI. Relatório de Gestão 1989/1992.

⁶⁸ Ver a respeito Trabalho de Graduação Interdisciplinar de Mariana Fix, citado em Maricato, 1996.

regularização fundiária e para remoção administrativa e judicial (portaria nº 206/90, de 2/7/90). Esta portaria define quais as favelas que não são passíveis de regularização: as localizadas sobre leitos de vias, à margem de vias expressas, nos baixos de viadutos, em áreas destinada à realização de obras públicas e à implantação de planos (em vias de execução), sobre oleodutos, redes de água e esgoto, sob redes de alta tensão, ou em micro-regiões com carência de áreas verdes ou equipamentos coletivos; as favelas cujos custos de urbanização sejam superiores aos de reassentamento em áreas aceitáveis; aquelas com laudo geotécnico de risco máximo. Obriga também que os processos sobrestados pela portaria 59/90 sejam analisados por HABI e que todos os processos administrativos referentes a regularização fundiária ou a remoção de favelas deverão obedecer tramitação padronizada, que deverá ser fixada pela SEHAB.

As remoções municipais levam parte das famílias para alojamentos provisórios, que viram definitivos e geralmente dão origem a novas favelas. Atualmente, os contratos para obras com recursos do BIRD, como o Procav (canalização de córregos) e o projeto Guarapiranga, exigem da Prefeitura o realojamento definitivo das famílias desalojadas.

b) Programas de melhorias e prevenção de riscos

Pro-Água - foi iniciado em 1979. Hoje, a maior parte das favelas tem abastecimento de água potável, sendo o problema de adução semelhante aos dos loteamentos vizinhos. Note-se que isso foi facilitado pela expansão geral das redes e pelo porte das favelas paulistanas. No interior das favelas, a maior dificuldade foi devida à resistência da empresa concessionária em adaptar sua tecnologia à realidade da implantação da favela. A exigência de vielas com largura mínima de 4 metros determinou que só nas favelas lindeiras a logradouros oficiais e nas favelas que apresentavam condições físicas favoráveis fossem feitas ligações individuais, neste caso a partir de ramais secundários da rede pública. Os altos custos dos hidrômetros, que eram pagos pela Prefeitura, inviabilizaram as medições individuais; com isso surgiu um novo movimento, pela *tarifa social*.

Pro-luz- (*Programa de Ligações de Unidades Subnormais*)- foi implantado a partir de convênio assinado em julho de 1981 entre a Prefeitura e a ELETROPAULO. Foram autorizadas as ligações nas áreas públicas e nas áreas particulares, exigia-se a autorização do proprietário. Em 1979, já haviam sido feitos alguns projetos piloto. Essa concessionária criou "kits" especiais para favelas, ligando duas moradias à rede elétrica e adaptou seu sistema de instalação para vielas de 2 metros de largura. Antes desse programa, as famílias faveladas faziam ligações clandestinas a partir dos lotes e construções vizinhas. Além da taxa ser muito elevada pelo alto consumo coletivo - que arcava com o não pagamento de parte dos usuários - provocava desentendimentos entre vizinhos e mesmo corrupção. Além disso eram freqüentes os incêndios causados pelas ligações clandestinas.

Pro-Favela - programa de melhorias que funcionou entre 1979 e 1983, coordenado pela EMURB, com recursos do FUNAPS, atendeu a 24 favelas, com altos custos de obras e

poucos benefícios. Previa um custo de 55,43 UPC por unidade beneficiada, que foi muito ultrapassado⁶⁹. O objetivo explícito do programa era de não consolidar esses assentamentos, mas apenas melhorar as condições enquanto as pessoas não tinham possibilidade de alcançar uma habitação adequada.

Prevenção de riscos - esse programa foi implementado entre 1990 e 1992, a partir de diretrizes do grupo intersecretarial formado pela SEHAB, pela Secretaria das Administrações Regionais (SAR) e pela Secretaria do Bem Estar Social (SEBES), com o objetivo de evitar acidentes e recuperar áreas em situação de risco. Para essa intervenção, a PMSP contou uma avaliação geral de eventuais situações de risco em 240 favelas consideradas críticas, contando com o IPT, que definiu uma metodologia de análise e homogeneização dos critérios, e empresas geotécnicas. Foi feita a remoção preventiva das famílias e congelamento das áreas de maior risco. Em seguida, foram executados projetos e obras de recuperação e consolidação geotécnica, incluindo intervenções que extrapolavam os núcleos, mas tinham a ver com a estabilidade de vias lindeiras com tráfego intenso. Em 1992, havia 35 obras concluídas e 56 em execução, correspondendo a investimentos de 20 milhões de dólares⁷⁰.

c) O Programa de Erradicação da Sub-habitação - PROMORAR

Executado com recursos federais do BHN, propunha a erradicação da favela e a substituição dos barracos por unidades-embrião de 25 m² na mesma área, com resolução da posse da terra. A concepção do programa em São Paulo era não retirar a população favelada do tecido urbano local, por isso as áreas de remoção eram lindeiras ou bastante próximas. Promoveu a retirada e relocação de cerca de 5 mil famílias vindas de 25 favelas em situação de risco ou que deveriam ser removidas para execução de obras públicas. No entanto, a má qualidade dos projetos e das construções, a ausência de equipamentos urbanos e a relocação de famílias oriundas de favelas muito diferentes, determinaram que os conjuntos PROMORAR se tornassem espaços com muitos problemas de natureza social, principalmente a marginalidade e a violência⁷¹. O PROMORAR produziu pouco mais de 5 mil unidades⁷² sendo desativado em 1983. O padrão de loteamento era específico - aprovados por decreto do prefeito - com lotes de 75m². A execução era de responsabilidade da COHAB/SP, com projeto da EMURB.

d) Programas de urbanização

Os programas de urbanização distinguem-se dos de melhoria pelo seu objetivo de transformar a favela num conjunto permanente e dotado das condições urbanas semelhantes às do entorno. O conceito de urbanização liga-se ao de regularização da posse coletiva ou das posses individuais. Nos programas municipais de urbanização, foram utilizados dois processos radicalmente diferentes do ponto de vista urbanístico, social e de custos. O primeiro supunha

⁶⁹ TASCHNER, 1986

⁷⁰ SEHAB/HABI. Relatório de Gestão 1989/1992.

⁷¹ Ver a respeito Tanaka, 1983.

⁷² Nos conjuntos Vila Nova Cachoeirinha, Vila Maria, São Luis, Fernão Dias, Estrada da Parada e Sapopemba

demolir todas as moradias para construir outras unidades, segundo uma organização do espaço totalmente nova. O segundo se propunha respeitar as construções existentes - sempre que possível - executando melhorias nos espaços coletivos de modo a criar condições aceitáveis de circulação e convívio social. O primeiro conceito - preconizado pelo programa PROMORAR - foi utilizado no período 1983/1985 e, posteriormente, no projeto Cingapura. O segundo, orientou o programa desenvolvido entre 1989 e 1992, correspondendo também à solução adotada em muitas outras cidades que desenvolveram expressivos de urbanização, como Recife e Diadema. Esta solução parece responder de modo mais adequado às características das favelas paulistanas, onde a grande maioria das casas são em alvenaria, indicando investimentos importantes dos moradores ao longo dos anos.

Laura Bueno nota que havia inicialmente preferência das famílias por um programa que permitisse parcelar a favela em lotes de 100 m², com a propriedade regularizada individualmente, mesmo que isso significasse a destruição das casas, denotando o apreço popular pelo lote tradicional⁷³. No entanto, demonstrada a irracionalidade e as dificuldades financeiras para um programa desse tipo atendendo a um grande número de favelas, essas famílias ficaram convencidas pela solução de urbanização mantendo as características do assentamento original. Por outro lado, as condições deste sistema viário, dos espaços livres, dos lotes, são dificilmente compatíveis com a legislação urbanística. Daí a necessidade de normas específicas para as favelas ou de critérios mínimos de desempenho a atender.

Não é fácil determinar com certeza quantas e quais obras foram feitas pelo município nas favelas, especialmente em que períodos. O controle dos organismos responsáveis deixa a desejar, assim como o significado exato de cada programa. Por exemplo, provisão pode significar construção da moradia, fornecimento de lote urbanizado, de materiais de construção, ou mesmo verba para compra de barracos. Melhoria e urbanização também não têm definições claras. Por outro lado, os programas começam em uma administração e começam em outra; e, o que é mais absurdo, podem ser interrompidos no meio, justificando um outro início de obra posterior. Neste aspecto, o Relatório de Gestão 89/92 (em vários volumes) representa um avanço, pois a cada obra citada nas favelas corresponde a documentação necessária para verificar o seu estado de avanço; é também definido o conjunto de obras que caracteriza a melhoria e a urbanização.

Desde 1983 até 1992 - com forte concentração no período 1989/1992 - haviam sido concluídas intervenções de melhoria ou urbanização em cerca de 128 favelas, beneficiando 22.566 famílias. Os números de concluídos para o período 83/88 seriam 37 favelas, com 5839 famílias⁷⁴.

⁷³ Laura Machado de Mello Bueno. *Métodos de ação planejada em favelas*. 1995.

⁷⁴ SEHAB/HABI, 1992.

A urbanização de favelas no período 89/92

No período 1989/1992, dinamizou-se bastante a política de urbanização, utilizando 3 tipos de programas. Um deles se processava através de convênios do FUNAPS com associações de favela (URBANACOM) que recebiam recursos para comprar materiais e executar pequenas obras em mutirão gerenciar verba para contratar uma assessoria técnica, compra de materiais e execução de obras de infra-estrutura, desde esgotos até paisagismo. Esses convênios foram feitos com 5 favelas, envolvendo 3 mil famílias. A urbanização por empreitada foi a modalidade quantitativamente mais importante. O programa FUNAPS Comunitário destinava-se à execução ou melhoria de unidades habitacionais nas favelas, tendo concluído 245 unidades e deixado outras 1.293 em execução.

Na política habitacional e de favelas em particular, a questão da regularização da posse era fundamental, mas o executivo contou com a resistência da Câmara de Vereadores para essa questão. Por esse motivo, a urbanização teve que ser tratada de modo independente da questão fundiária, tanto no período 83/85 como no período 89/92. Neste último, os projetos procuravam definir quadras, onde a posterior solução de propriedade pudesse ser feita na forma de condomínio⁷⁵.

Os resultados da urbanização são essenciais para a qualidade de vida na favela, tanto pela existência de redes de saneamento básico como pela criação de espaços de circulação e convívio, já que as unidades são pequenas e praticamente sem quintais. Só excepcionalmente houve financiamento para construções de moradias na própria favela, em casos de reconstrução de barracos que tinham sido removidos para obras de contenção ou drenagem. A solução de verticalização apenas foi adotada em 2 favelas (Água Branca e Heliópolis). Constatou-se que após (e mesmo durante) a urbanização as famílias moradoras na favela investiam seus próprios recursos na melhoria da casa.

Os custos médios de urbanização por unidade, tendo por base 25 projetos, foi de US\$ 1.888⁷⁶, considerando execução de escada hidráulica, sarjetas, muros de arrimo, passeios, pavimentação, rede de drenagem, rede de esgoto, terraplanagem, movimento manual de terra, contenção de margens de córrego, etc. As obras concluídas em 1992 eram: Urbanização: 6114 (22 favelas); Melhorias: 10610 (69 favelas). Em andamento: 22581 (74 favelas); 2033 (7 favelas).

⁷⁵ Solução já pensada para a favela da Maré, no Rio de Janeiro.

⁷⁶ Bueno, 1995. O valor mediano foi de US\$ 1756.

O projeto Cingapura

Na gestão 1993/1996 (prefeito Paulo Maluf) o projeto Cingapura foi o principal programa para favelas e da política habitacional. O programa consiste na substituição da totalidade ou de parte dos barracos de algumas favelas por construções verticalizadas⁷⁷, formando um conjunto dotado de sistema de circulação pavimentado, redes de água, esgoto e eletricidade. Não consta do projeto dessa gestão uma política extensiva de regularização fundiária de áreas ocupadas; a estratégia é de regularizando caso a caso, por meio de projetos de lei para cada favela⁷⁸. Não há também uma política de melhorias para o conjunto das favelas, restringindo-se o município a corrigir alguns aspectos da precariedade em algumas, onde estão sendo construídos os prédios Cingapura. A primeira etapa de licitação compreendeu 14 favelas e 3684 unidades (novembro de 1993). A segunda etapa de licitações, feita em fevereiro de 1995, compreendeu 12 favelas e 4752 unidades⁷⁹. Em julho de 1997 haviam sido concluídas 6.596 unidades, estando cerca de 11 mil em obras ou licitadas, em 37 áreas⁸⁰.

Os custos desse programa aparentemente são maiores que os da COHAB/SP e CDHU ou dos apartamentos produzidos por HABI⁸¹. Os valores licitados na segunda etapa vão de R\$17.286 a R\$18763 por unidade habitacional. O valor total desta etapa é de R\$ 85.381.744,81. Só para a edificação, os preços vão de R\$12.067 (favelas Edu Chaves, Haia do Carrão, Chaparral) a R\$14.088 (favelas Arpoador e Uirapuru) para unidades com 41,78 m² de área útil média⁸². Existem apartamentos com áreas menores - 30,82m² - e maiores - 51,18m².

Enquanto não se resolve a questão da desafetação das áreas de uso comum e da regularização do parcelamento em todas as áreas onde houve construção, será feito um contrato de "permissão de uso" precária e onerosa com os moradores. O contrato de permissão de uso contém também uma cláusula em que o município se compromete a encaminhar ao legislativo o projeto de lei solicitando autorização para venda. Por ocasião da venda, os valores pagos serão deduzidos do valor do móvel. Cada família pagará R\$57 mensalmente (57% do salário mínimo em 1994). Segundo a superintendente de HABI, as famílias faveladas têm mais recursos do que declaram; quando a renda declarada impede a inscrição, eles alteram e tentam comprovar renda maior, mesmo informal. A previsão é de que menos de 15% das famílias não terão condições de pagar pelo apartamento. Está previsto um estoque não vendido de habitações para atender pessoas mais velhas e famílias que não apresentam condições de

⁷⁷ Segundo a SEHAB, o projeto Cingapura também executa obras de urbanização de favelas sem verticalização, como nos casos do Jd. Panorama (277 famílias) e do Jd. Sto Antonio (281 famílias).

⁷⁸ Entrevista com a soc. Maria Teresa Silveira (julho/1995)

⁷⁹ Empresas ganhadoras das 2 licitações: Schain Cury - 2664 apartamentos; OAS - 2096; Construbase - 1700; Camargo Correia - 1200; CBPO - 776.

⁸⁰ Estão incluídos no projeto Cingapura alguns conjuntos executados em terrenos adquiridos por HABI no período 89/92 (Garagem, São Francisco e City Jaraguá)

⁸¹ Valores só para edificação em projetos verticais, segundo Relatório de Gestão, 1992. Água Branca (US\$ 12.615); US\$ Jd. Celeste (US\$ 7509,00); Munck (US\$ 11785,50); IV Centenário (US\$ 14758,41); Rincão (US\$ 13788,42).

⁸² Dados sobre custos do Diário Oficial do Município de São Paulo, citados pelo boletim da bancada do Partido dos Trabalhadores. Áreas conforme matéria da Folha de São Paulo, de 28/6/95.

melhorar seu nível de renda; será uma espécie de locação especial, não transferível; subsídios poderão ser dados, controlados anualmente⁸³.

Problemas e vantagens apontados

O projeto Cingapura melhora a imagem externa da favela. Os apartamentos, dotados de todas as instalações e infra-estrutura, representam uma melhoria de padrão habitacional face aos antigos barracos. No entanto, muitas famílias que já haviam investido nas casas, durante anos, são forçadas a sair e não recebem indenização pela construção anterior. No apartamento, terão que pagar de novo, sem a certeza de que serão proprietárias, pois a regularização fundiária nem foi encaminhada na maioria dos casos; se ficarem inadimplentes perderão a casa, sendo que muitos tinham unidades sólidas de alvenaria com área maior ou possibilidade de aumento⁸⁴. A questão do custo não envolve apenas o pagamento da prestação, mas as taxas de serviços e o condomínio⁸⁵. Segundo notícia publicada no Diário Popular (22/5/95), os moradores da favela Vera Cruz - incluída na segunda etapa - fizeram um plebiscito, onde rejeitaram o projeto Cingapura por 490 votos a 15; eles não concordam com a destruição das casas (muitas delas em alvenaria) nem com o fato de terem que passar vários meses em alojamentos provisórios; eles defendem a urbanização da favela, que custaria menos aos cofres públicos e lhes causaria menos transtornos; só souberam que o projeto aconteceria na sua favela pelos jornais, após a licitação da obra.

O projeto Cingapura parece ter muita aceitação dos vizinhos, pois muda completamente o aspecto da favela e cria expectativas quanto à saída da população favelada⁸⁶. É interessante notar que as autoridades judiciárias não reclamaram da execução de apartamentos destinados à venda, e da propaganda e promessa de venda de áreas de uso comum, mesmo sem iniciar qualquer processo de desafetação.

Do ponto de vista da política habitacional, os resultados do Projeto Cingapura podem ser contraditórios. Se, por um lado, a ocupação irregular do terreno será oficializada; por outro, os novos imóveis construídos terão valores muito superiores aos dos barracos originais, produzindo alterações importantes no mercado imobiliário local.

O Programa Guarapiranga

Desde 1990 vem sendo definido um programa saneamento ambiental da bacia do Guarapiranga, com recursos municipais, estaduais e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial - BID). Está previsto o atendimento a 165 favelas e

⁸³ Entrevista com a soc. Maria Teresa Silveira, em 1995.

⁸⁴ O número médio de moradores por domicílio na favela é de 5,02 - segundo o levantamento FIPE 1993.

⁸⁵ Na favela Uirapurú, zona oeste, o condomínio custa R\$ 10,00 nos blocos de 5 andares e R\$ 35 nos blocos de 11 andares. A conta de água custa R\$ 21,00; a luz, R\$ 15,00; o gás (bujão coletivo) custa 10,00 por mes (depoimento de moradores a Suzana Taschner, em 24/10/97).

⁸⁶ Entrevistas feitas com dois avaliadores, mostram que os terrenos do entorno estão sofrendo valorização por conta da melhoria e da expectativa de mudança no nível social da população do Cingapura.

12.300 famílias em 5 anos; ao lado de outras medidas de afastamento de esgoto e de lixo, de urbanização de loteamentos (10 milhões de m²) etc. As famílias que tiverem que ser removidas por motivo de desadensamento ou obras de infra-estrutura serão atendidos em conjuntos construídos pela CDHU. O contrato foi assinado com o BIRD no início de 1992, sendo que uma parte dos projetos já estava pronta nessa época, mas as obras foram iniciadas posteriormente (6 favelas urbanizadas em 1997).

O Programa de Recuperação da Bacia do Guarapiranga originou-se de um pedido de financiamento feito pela SABESP ao Banco Mundial para melhoria da rede de esgoto da região. O BIRD exigiu do órgão um programa mais amplo de saneamento, já que a implantação de novas redes de esgoto não resolveria o problema. Como a Prefeitura tinha um trabalho de diagnóstico e intervenção nos mananciais, a experiência foi aproveitada para um programa comum entre os órgãos estaduais e municipais.

e) A regularização fundiária

Os instrumentos legais para regularização de posses em áreas públicas e particulares existem na legislação federal, mas dependem de decisões políticas para sua aplicação aos casos concretos. A regularização das posses em áreas estaduais e federais dependem dessas instâncias.

A regularização fundiária em áreas municipais

As áreas chamadas *de uso comum* porque são destinadas a praças, logradouros ou implantação de equipamentos coletivos, não podem ser cedidas para habitações particulares; por isso precisam ser desafetadas, ou seja, ser transferidas por lei para a classe dos bens *dominiais*, para que possam ser vendidas ou dadas em concessão de uso aos seus ocupantes. Tanto a desafetação com a concessão ou a venda dependem de autorização legal da Câmara Municipal.

A Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) é um instrumento de cessão de bens dominiais que permite aos ocupantes o uso da área por até 99 anos, podendo também ser transferida por herança. Ela pode ser gratuita ou onerosa. A CDRU foi durante alguns anos a principal reivindicação dos movimentos de favelados, tendo sido adotada em Recife, Campinas, Diadema e outras cidades brasileiras. Em sua defesa tem-se argumentado a maior dificuldade para remembramento e transferência da propriedade, ou mesmo mudança radical de uso⁸⁷. Em São Paulo, no entanto, a partir de 1991, a proposta de venda começou a ganhar força.

Apenas 12 áreas de uso comum ocupadas por favelas foram objeto de desafetação com objetivo de concessão do direito real de uso (CDRU) até meados de 1997. A primeira lei foi

⁸⁷ Existe proposta do jurista Paulo Lomar no sentido de que lei federal considere o CDRU como garantia para empréstimos habitacionais.

proposta em 1985 e votada no ano seguinte (lei 10.266/86), envolvendo 8 favelas, 470 unidades e área total de 4,2 hectares. O decreto 24.054/87 regulamentou a lei, exigindo a elaboração de plano de urbanização e da urbanização propriamente dita como condição para a concessão. O processo para encaminhamento dos certificados individuais foi retomado em 1989, após alteração do prazo e aceitação da cláusula de concessão onerosa. Outras 4 áreas foram desafetadas (mais uma em apreciação na Câmara) por conta do programa Cingapura (de um total de 35 em intervenção). O projeto apresentado pela prefeitura em 1990 (PL 51/90) envolvendo 135 núcleos, 31 mil famílias, com área total de 235 hectares ainda não foi aprovado⁸⁸, apesar de ter passado por muitas discussões e emendas, inclusive a que transformou a concessão em venda. A última versão conhecida propõe que após a desafetação, fique em aberto a possibilidade de venda ou concessão, mas permitindo de qualquer modo a *urbanização específica* (com padrões específicos). De qualquer modo, desde 1993 não há interesse do Executivo neste projeto.

A administração Maluf decidiu pela venda dos apartamentos do projeto Cingapura; no entanto, até agora as unidades prontas foram atribuídas na forma de "permissão de uso, a título precário e oneroso" (decreto 35.232, de 27/6/95).

No âmbito do projeto de lei do Plano Diretor de 1991 foi proposta a criação de um zoneamento especial, voltado para a garantia de permanência dos assentamentos favelados - ZEIS, mas esse instrumento também não foi aprovado pela Câmara, tendo contado com a oposição forte dos empresários da construção e do setor imobiliário, de um modo geral. As ZEIS compreendiam 282 favelas - terrenos públicos e particulares - com área aproximada de 823,7 hectares, onde habitavam cerca de 90 mil famílias.

QUADRO IV. 2 SÍNTESE DAS DISPOSIÇÕES DO CÓDIGO CIVIL SOBRE OS BENS PÚBLICOS

Artigo 66

Classificação dos bens públicos:

- de uso comum do povo;
- de uso especial;
- de uso dominial

Para efeitos administrativos são denominados:

- bens do domínio público (mares, rios, estradas, ruas, praças);
- bens patrimoniais indisponíveis (edifícios ou terrenos utilizados por serviços ou estabelecimentos federais, estaduais e municipais);
- bens patrimoniais disponíveis (terrenos livres ou construídos, alienáveis em condições especiais)

Os bens das Autarquias e empresas paraestatais são bens públicos com destinação especial, sendo administrados segundo o estatuto dessas entidades.

Formas de atribuição de terrenos públicos: autorização; permissão; cessão; concessão de uso; concessão de direito real de uso. As duas últimas estão condicionadas a autorização legislativa e a concorrência, dispensada em determinadas condições.

A administração de bens públicos abrange a aquisição (compra, desapropriação, doação, etc.), a alienação, a utilização e a manutenção, todas reguladas por legislação específica.

⁸⁸ Segundo a superintendente de HABI, Maria Tereza Silveira, não existe interesse da administração municipal (1993/1996) em uma regularização extensiva, mas as providências de regularização seriam tomadas caso a caso, conforme as necessidades.



A regularização das posses em terrenos particulares

A situação irregular de um grupo de ocupantes face a uma gleba particular pode ser resolvida por acordo desde que proprietários e ocupantes concordem sobre o preço. Este acordo não depende de intermediação da Prefeitura, mas em muitos casos ela foi chamada, inclusive para financiar esse acordo. Por pressão dos movimentos sociais ou solicitação de proprietários a Prefeitura fez negociações visando encontrar formulas que atendessem interesses a cada um dos lados. Outras vezes a declaração de interesse social (DIS) funcionou como forma de pressão para que o proprietário negociasse. Ou para abrir negociação com o Judiciário.

Na seqüência do processo de invasões iniciado no princípio dos anos 80, a Prefeitura tentou intermediar a negociação com alguns proprietários e comprou algumas das áreas invadidas, com recursos do FUNAPS (entre elas 3 áreas pertencentes à Santa Casa). Mas a maioria das áreas foi objeto de reintegração de posse. Nas áreas adquiridas pelo FUNAPS, os processos de regularização do parcelamento do solo, objetivando a individualização dos títulos ficou interrompido durante anos, sendo concluído para parte das áreas em 1992.

No período 89/92, a administração municipal apoiou fortemente a regularização de ocupações em áreas particulares, principalmente aquelas em que havia risco de despejo. Foi usada a Declaração de Interesse Social (DIS) como modo de suspender ações de despejo ou de pressionar os proprietários à negociação com os ocupantes. Algumas áreas foram desapropriadas pelo município antes de 1992, sendo necessário um processo de individualização das posses. Em outras, o abandono dos processos de negociação contribuiu para a continuidade da ocupação, com características menos organizadas. Houve também intermediação do município e concessão de financiamento do FUNAPS para que associações de moradores pagassem à vista o terreno ocupado, como no caso do Parque Maria Fernanda (9.160 m²), ocupação antiga na APM. Neste caso, os moradores participaram também com uma poupança coletiva equivalente a cerca de 2% do valor pago em 1990.

Nas negociações, com ou sem DIS, a principal dificuldade se refere ao seu preço pedido pelos proprietários, que dificulta tanto a compra pelas associações de favelados como a desapropriação pelo Município. Muitas vezes, os proprietários insistem em pedir um valor como se a terra estivesse vazia⁸⁹. Também a posição do Judiciário tem sido a de confirmar avaliações de terrenos ocupados como se eles estivessem desimpedidos para o uso previsto pela legislação urbanística ou pelo seu proprietário.

O jurista Paulo Lomar argumenta contra o uso da desapropriação para resolver posses em terrenos privados. que não é devida a indenização ao proprietário negligente e anti-social. “*Se a lei não atribuiu ao usucapiente a obrigação de indenizar o proprietário negligente (...), com maior razão não deve o Poder Público indenizar o proprietário (...).*”⁹⁰

⁸⁹ Em alguns casos os ocupantes e a Prefeitura acharam que valia a pena pagar um preço alto para impedir a reintegração de posse, que levaria à perda total do investimento já feito nas moradias.

⁹⁰ Documento escrito para o IPEA, no âmbito da pesquisa “Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano”. 1997

A Constituição Federal autorizou o *usucapião urbano* (art. 183) após 5 anos de ocupação, em lotes menores do que 250m². Mas esse instrumento só pode ser aplicado quando o proprietário não usou outros instrumentos legais para tentar a desocupação, ou seja, aceitou tacitamente a ocupação. Em 1990, foi organizado em HABI um serviço de apoio às ações coletivas de *usucapião urbano*, apoiado em 23 convênios com entidades não governamentais. Estes convênios, que apoiavam também locatários pobres e encortiçados, foram objeto de questionamento judicial e estão suspensos desde 1993.

As iniciativas de regularização fundiária que pretendam chegar a instrumentos individuais de propriedade dependem da aprovação e registro em cartório do parcelamento existente, o que ainda é objeto de resistências burocráticas⁹¹. Esse parcelamento depende da lei de zoneamento; se o assentamento executado não atender as exigências mínimas da lei só poderá ser aprovado por lei específica (abertura possibilitada pela lei Lehman) ou por um decreto que seja autorizado por alguma lei geral anterior. Isso seria um dos aspectos resolvidos por um zoneamento especial, como as ZEIS.

3.2 A regularização de loteamentos e a repressão aos loteadores clandestinos

Embora o parcelamento irregular fosse notado como problema desde as primeiras décadas deste século, a única solução posta em prática foi a oficialização das vias, realizada por sucessivas anistias, entre 1916 e 1968. Essas anistias resolviam o problema de tributação dos lotes e os impedimentos legais para execução de obras nas vias. Mas não resolviam o problema da regularização do loteamento, não permitindo seu registro e nem a obtenção de escrituras pelos compradores. No início dos anos 70, um grupo de trabalho (GT-01/73) criado pelo prefeito Figueiredo Ferraz localizou 6 mil processos de regularização, mas vários processos poderiam referir-se a um mesmo parcelamento. O prefeito Olavo Setúbal (1975/1979) promulgou o decreto 15764/79 (22/3/79) estabelecendo critérios técnicos para regularização, a pedido dos empreendedores, de loteamentos abertos antes da lei de parcelamento, uso e ocupação do solo de 1972 (lei 7805, de 1/11/72). O prefeito Reynaldo de Barros constituiu “colegiados”, com a atribuição de resolver os processos pendentes. Mas, foi somente após a publicação da Lei Lehman (lei 6766/79) e da criação da SERLA (janeiro de 1981), que a regularização pode ser agilizada. Nesta ocasião, a COGEP levantou 3.567 loteamentos, cuja área total correspondia a 23% da área total do município e a mais de um terço da mancha urbanizada⁹².

⁹¹ A Prefeitura de Diadema tem tido dificuldades para registrar os parcelamentos específicos das favelas urbanizadas. Foi necessário ingressar com ação judicial de Dúvida Inversa perante a corregedoria de justiça. Com fundamento legal no decreto 271/67 e na Lei de Registros Públicos 6015/73, art.167, foi proposta ação em 6/10/88. Houve sentença confirmando a possibilidade de registro, desde que qualificados devidamente os concessionários e o estabelecimento da cota de terreno destinada a cada beneficiário.

⁹² Sobre a irregularidade do parcelamento, ver Marta Dora Grostein. *A cidade clandestina: os ritos e os mitos*. 1987

A lei Lehman (lei 6766/79) veio consolidar a disposição de acabar com o loteamento clandestino, definindo e qualificando os crimes do loteador (artigos 50, 51 e 52) e permitindo a suspensão de pagamento pelo comprador em caso de falta de registro, com depósito das prestações devidas no Registro de Imóveis (artigo 38). Cria também importantes instrumentos para permitir a regularização daqueles já abertos, entre eles a possibilidade de que a própria Prefeitura tome a iniciativa, à revelia do loteador (artigo 40) e o de que o comprador registre o lote apenas com o compromisso de compra e venda, comprovando o depósito das prestações devidas (artigo 41). No município de São Paulo, a legislação federal foi complementada por alguns provimentos judiciais que centralizaram as providências nas mãos da prefeitura e buscaram agilizar a regularização jurídica, mediante interpretação das exigências da Lei Lehman⁹³. Pelo provimento 9/80, do juiz Narciso Orlandi Neto, o depósito no registro de imóveis previsto no art. 38, deveria ser feito a partir de *carnets* emitidos pela SERLA⁹⁴, em agências da Caixa Econômica do Estado de São Paulo. Pelo provimento 3/82, do juiz José de Melo Junqueira, a averbação⁹⁵ do loteamento e de lotes podia ser feito pela prefeitura sem atender às exigências do art.18, referentes à comprovação das obras feitas ou de instrumentos de garantia para sua execução. A dispensa da prova de regularização técnica⁹⁶ é bastante controvertida. Se, por um lado, facilitou o acesso dos adquirentes aos títulos definitivos, por outro, enfraqueceu os instrumentos de coação previstos na lei, dificultando a cobrança das responsabilidades do loteador quanto às obras. Além disso, a SERLA foi autorizada, por provimento da Corregedoria Geral de Justiça, a fazer a regularização registrária diretamente nos Cartórios de Imóveis. Para agilizar a aprovação e registro a PMSP foi também liberada de consultar a autoridade metropolitana, inclusive na APM, trazendo inúmeros problemas. O provimento foi revogado em 1984. A partir de então, a SERLA tinha que enviar os processos à Secretaria de Negócios Jurídicos que, em nome da PMSP, solicita a regularização ao Juiz da Vara dos Registros Públicos. Também a partir desse ano tornou-se necessária a anuência da Secretaria de Negócios Metropolitanos do Estado de São Paulo.

A proposta política da SERLA, organismo diretamente ligado ao gabinete do prefeito, era regularizar todos os loteamentos antes do fim do mandato de Reynaldo de Barros, que era também candidato ao governo estadual. A estrutura montada e os métodos de trabalho privilegiaram a solução de pendências jurídicas, sem maiores preocupações técnicas e com enormes deficiências quanto à comprovação de dados físicos dos loteamentos em causa. Isso permitiu a regularização de loteamentos com graves problemas de infra-estrutura e falta de

⁹³ Sobre o processo de regularização posterior à lei Lehman, ver H.M.M.B. SILVA, *Maltratada e Maltraçada* (dissertação de mestrado, 1990) e Laura Ceneviva, *"Loteamentos Urbanos e Propriedade da Terra"* (dissertação de mestrado, 1995)

⁹⁴ Para isso, a SERLA organizou um processo de cadastramento de adquirentes, que funcionava nos próprios loteamentos, geralmente em fins de semana. O dinheiro depositado pelos adquirentes pode ser usado pela prefeitura para custear as obras necessárias ao loteamento, com autorização judicial.

⁹⁵ Averbar é anotar à margem de um documento registrado, no caso, a gleba objeto do parcelamento irregular (ver Laura..) Entre outras razões, o registro do parcelamento era impossível quando a área da gleba objeto do registro não coincidia com aquela apresentada pela planta de regularização. No entanto, cada lote do loteamento averbado pode obter um novo registro, isto é, obter uma nova matrícula no Registro de Imóveis. Até a lei federal 6015/73, o objeto do registro era a transação imobiliária, e não o imóvel. (Ceneviva, 1995)

⁹⁶ A regularização técnica é feita após a execução das obras necessárias e possibilita a oficialização das ruas, lançamento de impostos e acesso aos cadastro regulares da prefeitura...

doação de áreas públicas, além de lotes com características absolutamente inadequadas para construção. Além dos loteamentos levantados inicialmente, surgiam diariamente novas denúncias, trazidas por compradores ansiosos de obter as escrituras. Uma boa parte dos loteamentos já estava consolidada, inclusive por obras realizadas ao longo do tempo pela própria prefeitura. Nesses casos, os instrumentos de pressão previstos pela lei eram inócuos, dependendo de outras formas de cobrança da prefeitura, como por exemplo, em outros loteamentos do mesmo loteador.

Para registrar (ou averbar) é necessário uma planta com a situação real dos loteamentos, incluindo as dimensões dos lotes, as vias e os espaços livres, que passam para o domínio público. Como, em muitos casos, as plantas não existiam, ou eram completamente irreais, ou os loteadores não estavam dispostos a executá-las, a prefeitura decidiu responsabilizar-se pela sua execução (plantas AU). No entanto, os problemas dessas plantas AU foram inúmeros, seja por deficiência de exame da documentação de compra ou venda, ou de vistoria e levantamentos. Esses problemas dificultaram o registro dos lotes individuais. Por outro lado, ao executar a planta e averbá-la em cartório, a prefeitura responsabilizava-se pela existência de lotes e ruas, que às vezes não estavam implantadas ou não podiam vir a existir (trechos desapropriados, leitos de córregos, excessiva declividade, etc.).

O processo de regularização conduzido pela SERLA, de um modo geral, constituiu-se numa anistia aos loteadores irregulares, transferindo para o município os problemas de infraestrutura e ambientais, assim como de falta de áreas públicas. Entre os loteadores irregulares havia os proprietários que apenas subdividiam um lote grande, abrindo uma passagem; e grandes empreendedores com vários processos, muitas vezes lindeiros, ocupando áreas enormes. Alguns tinham loteamentos por toda a cidade e outros estavam paralelamente aprovando outros, em PARSOLO. A definição das obras a serem exigidas para regularização foi muito mal feito, não apenas por deficiência técnica dos vistoriadores como pela forma de análise dos processos. Em geral, resumiam-se a sarjetões em pontos críticos de drenagem e regularização mecânica de leitos de ruas, esta de efeito nada duradouro. O loteamento era visto isoladamente, independente do entorno; a cobrança de obras era desarticulada, mesmo em loteamentos lindeiros, pois constavam de processos diferentes, analisados por diferentes técnicos. Mesmo processos vizinhos, de um mesmo loteador, eram tratados de forma completamente separada. Em alguns processos exigia-se a abertura de ruas fisicamente inexequíveis, porque elas constavam das plantas aprovadas. Por outro lado, foram regularizados loteamentos não ocupados (e sem vendas) e mesmo nem abertos⁹⁷, sobretudo nas áreas mais periféricas e na APM. Transformados em Z9, essas zonas regularizadas são ilhas urbanas na zona rural.

No final de 1982 tinham sido averbados cerca de 50% dos loteamentos e 28% da área irregular identificados em 81 pela COGEP. De 1983 em diante, a rapidez da regularização reduziu-se bastante, seja por perda de prioridade política, seja porque permaneceram os

⁹⁷ Para regularização pelo decreto 15764/79, o loteamento deveria estar aberto antes de 1972, comprovado pelo levantamento aerofotogramétrico deste ano e por existência de documento referente ao *compromisso de compra e venda*.

processos de maior complexidade, do ponto de vista jurídico ou técnico. A SERLA passou a subordinar-se à SEHAB desde 1983. Entre 1986 e 1988, os serviços de regularização foram praticamente desativados, passando a SERLA a constituir-se num departamento de PARSOLO, com poucos técnicos e sem recursos. No período 89/92 (administração Luisa Erundina), o setor de regularização da prefeitura foi completamente reestruturado, passando a constituir um departamento da SEHAB, o Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo - RESOLO. Este organismo aperfeiçoou os critérios técnicos de regularização, contando também com recursos do orçamento municipal para encomendar projetos de recuperação e para execução de obras⁹⁸. Dezenas de autos de regularização foram cancelados, entre eles o do Jardim Aldefiori, na zona norte, que apresentava graves problemas de erosão, sendo que, posteriormente, o loteador executou todas as obras segundo o projeto da prefeitura.

TABELA IV. 12

MSP - LOTEAMENTOS REGULARIZADOS PELA PREFEITURA ENTRE 1979 E 1996

ORGANISMO/PERÍODO	Número de loteamentos	Número de lotes	Superfície (ha)
O			
Colegiados (1979/1980)	142	9.497	377,5
SERLA (1981/1982)	1.635	180.788	8.273,9
SERLA (1983/1985)	690	113.196	4.971,2
PARSOLO (1986/1988)	207	14.222	522,2
RESOLO (1989/1996)	n/d	47.250	2.169,8
TOTAL		364.953	16.314,6

dados: SERLA (até 1985), PARSOLO (86 a 88) e RESOLO (89 a 96)

Também no período 89/92, a prefeitura desenvolveu esquemas de repressão aos loteadores clandestinos, os quais tinham sido completamente abandonados no período anterior. Trabalhando junto com o Ministério Público⁹⁹, impediu a abertura de vários loteamentos clandestinos, principalmente na APM, trabalho que foi depois reforçado com a criação do programa SOS Mananciais, em colaboração com organismos estaduais. No período 89/92 foram feitas 98 denúncias ao Ministério Público, das quais resultaram 55 processos ingressados na Justiça contra loteadores clandestinos. Foram apreendidos equipamentos usados para abertura de vias e presos cerca de 20 loteadores, permitindo também a identificação das redes de grilagem mais atuantes¹⁰⁰.

⁹⁸ Foram organizados grupos técnicos conforme regiões da cidade e projetos técnicos globais para 5 loteamentos (Cidade d'abril (3a gleba), Jd. Aldfiore, Parque Amazonas, Jd. Filhos da Terra e Jd. Rio d' Ouro), totalizando 95,34 hectares e 3054 lotes, que fornecem parâmetros e exemplos para outros loteamentos.

⁹⁹ Órgão independente dos três poderes da República, organizado em nível federal e estadual, a quem compete a defesa dos interesses da sociedade (redefinido no art. 127 da Constituição de 1988 e regulamentado pela lei federal 8625/93). Ele é competente para iniciar as ações criminais contra os loteadores. No Estado de São Paulo, após a lei Lehman, foi criado um serviço do MP em convenio com o CEPAM, para assistência aos municípios na repressão/regularização. Com a intensificação dos loteamentos e da repressão, foi criado o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo. (Ceneviva, 1995)

¹⁰⁰ No período 93/96 (prefeito Paulo Maluf) a prioridade para a problemática dos loteamentos foi reduzida, notando-se a falta de objetivos e perda de poder e recursos de RESOLO, segundo depoimento da arq. Laura Ceneviva. Isso foi acompanhado de uma visão mais ortodoxa, e menos social (anterior Chicuta?) do poder judiciário, não favorecendo a regularização. Mas a repressão à clandestinidade foi relaxada. O núcleo de loteamentos do Ministério Público (repressão ao parcelamento clandestino e venda enganosa de lotes não regularizáveis) foi desativado. Segundo a adv. Marília (sobrenome?), a delegacia (municipal?) se preocupou mais com os mutirões feitos pela Prefeitura, que foram considerados loteamentos irregulares, do que com parcelamentos clandestinos promovidos por particulares

Segundo a prefeitura, face a complexidade do problema da irregularidade e da regularização, faltava novo instrumento legal que, além de compilar as disposições dispersas relativas a regularização, aprofundasse a questão, no sentido de obrigar o loteador faltoso a efetuar as obras de infra estrutura necessária, além de corrigir os problemas técnicos a que deu causa, enfim, recuperar tecnicamente o loteamento. De qualquer modo, foi adotado o critério de só regularizar os considerados irreversíveis, conforme texto de justificativa da proposta de Plano Diretor, em 1991:

“(...) A situação física, fática, concreta, é que contribui para a condição de irreversibilidade, porque implica em altos custos sociais, econômicos e políticos para sua reversão. O loteamento com lotes vendidos, mas não implantados, não é passível de regularização porque reversível judicialmente. Além disso, o fato de não estar implantado demonstra que nem adquirentes de lotes nem o loteador se interessam pelo loteamento, ele não existe. É no espaço e na população que habita o loteamento, que ele se constitui, que incide o interesse público. E o interesse público é que justifica a regularização.”

Em 1995, foi aprovada uma lei municipal (lei 11775/95) para regularização de loteamentos, aclarando os critérios para regularizar os abertos depois de 1972, e incorporando a maioria dos critérios adotados por RESOLO desde 1989. Entre as principais disposições dessa lei:

- caberá ao parcelador o cumprimento de toda e qualquer exigência técnica ou jurídica, necessária à regularização do parcelamento (art. 3);
- deverá ser comprovada a irreversibilidade do loteamento (inciso I, art. 4);
- exigências técnicas e urbanísticas, incluindo a exigência de garantias de execução, as quais são dispensadas quando os promotores são "associações de adquirentes de lotes";
- possibilidade da prefeitura executar as obras, cobrando do loteador o seu valor acrescido de 100%, mais multas;
- áreas faltantes relativamente ao percentual de doação para áreas verdes e institucionais, poderão ser localizadas fora dos limites do parcelamento, mas deverão ter o dobro da superfície normalmente exigida;
- autorização do desdobro do lançamento do IPTU após a expedição do Auto de Regularização ou definição, pela prefeitura, da planta do loteamento já executado, independente da época de implantação do loteamento.

A continuidade do parcelamento irregular e o papel da legislação

Como vimos no capítulo anterior, a produção de loteamentos populares reduziu-se muito a partir da lei 6766/79, mas vem retornando progressivamente, de modo clandestino, desde os meados dos anos 80, na extrema periferia, principalmente em áreas de proteção de mananciais, inclusive na forma de empreendimentos por associações. Entre 1984 e 1990, foram abertos 105 loteamentos clandestinos na APM, ocupando 1866,51 hectares. Por conta da repressão e do preço da terra em São Paulo, o parcelamento clandestino expandiu-se em

municípios da RMSP, como Embu, Guarulhos, Mogi das Cruzes¹⁰¹. O número de loteamentos clandestinos constatados na última década é muito superior ao dos aprovados e aos regularizados, como se pode ver na tabela abaixo. Isso indica que continua existindo uma demanda por lotes populares, certamente pressionada pelos valores dos aluguéis.

TABELA IV. 13
MSP - LOTEAMENTOS APROVADOS, CLANDESTINOS E REGULARIZADOS - 1988/1996

	Aprovados por PARSOLO ¹⁰²	Clandestinos identificados	Regularizados por RESOLO
Loteamentos	23	n/d	n/d
Número de lotes	12.991	147.750	47.250
Superfície (ha)	835,29	3311,75	2169,77

fonte: RESOLO/SEHAB- 1997

Essa situação tem favorecido o discurso da desregulamentação. Alguns técnicos argumentam que os lotes regulares são caros porque a legislação é muito exigente. E que os lotes irregulares são acessíveis porque não têm a infra-estrutura exigida.

Em 1981, a legislação municipal de parcelamento foi alterada para adaptar-se à lei federal, e foi criada uma categoria de lotes com exigências menores de infra-estrutura (tipo L3), com o objetivo de reduzir os custos e permitir produção de lotes populares. No entanto, entre 81 e maio de 1990, apenas 14 processos de aprovação (4200 lotes) para este tipo de loteamento tinham sido analisados na SEHAB, demonstrando a falta de interesse por esse tipo de produto, considerado ainda “elitista”.

Certamente pode haver algumas alterações técnicas e nos procedimentos que reduzam custos de produção dos lotes e mesmo o tamanho mínimo. No entanto, o preço da terra em áreas urbanas periféricas, lindeiras a loteamentos ainda irregulares (ou em regularização) já é excessivamente alto para seu aproveitamento em lotes populares, inclusive pela demanda por terrenos para condomínios horizontais fechados (especialmente em outros municípios) e cooperativas de classe média. Muitos desses terrenos são disputados para empreendimentos antes com quatro e agora com até vinte pavimentos.

Resolveria expandir a área urbanizável? Mesmo que isso não fosse desaconselhável, por aspectos ambientais, constata-se que o preço das glebas só é baixo onde o loteamento é proibido. E é por isso que os clandestinos se concentram aí. Os lotes irregulares têm preços acessíveis principalmente porque são irregulares, e não porque não têm infra-estrutura. Se esses lotes forem permitidos pela legislação, muito provavelmente, seu preço se ajustará para cima, pois aumentará a demanda, especialmente se houver financiamento.

¹⁰¹ Segundo declarações de Edgar de Souza, da AELO, à Folha de São Paulo de 29/10/88, em loteamentos populares de Arujá, Mogi e Guarulhos, o preço de um lote de 125 m² era de cerca de 42,2 salários mínimos da época, ou 337 OTN. Financiamento de até 120 meses.

¹⁰² Inclui loteamentos de recreio e loteamentos que criam lotes para conjuntos habitacionais.

Mas o mais importante é que - como vimos no capítulo anterior - não há falta de lotes populares no MSP, isto é, existem lotes pequenos vazios em loteamentos periféricos e intermediários, regularizados e em regularização. Existem também lotes maiores que podem ser desdobrados, sem nenhum custo de infra-estrutura. Seu preço é que é caro para quem pretende autoconstruir, e ainda mais sem financiamento nem para o lote e nem para a construção. Por isso, o problema não é como fazer mais loteamentos, mas como resolver as carências dos existentes e, ao mesmo tempo, garantir sua ocupação pelas famílias que precisam de habitação.

Como permitir às famílias de baixa renda adquirir esses lotes evitando a abertura de novos, em áreas cada vez piores - ou a ida para as favelas? Um controle maior do processo de remembramento e transformação de usos poderia evitar a valorização, reduzindo a expulsão e permitindo a compra nas áreas regularizadas por famílias de menor renda? Poderiam ser viáveis formas de consórcio com associações ou proprietários de terrenos; talvez empreendimentos públicos ou de associações baseados no remembramento de lotes, com densidade média mas sem verticalização... De que forma isso poderia ser combinado com o aumento de financiamentos para compra de lotes e para construção em terrenos próprios?

Aspectos urbanísticos e sociais da regularização de loteamentos

As obras exigidas por ocasião do processo de regularização de loteamentos têm que atender ao estabelecido na legislação e, nesse aspecto, a lei de 1995 representou um avanço, possibilitando responsabilizar muito mais o loteador pelos problemas que a implantação irregular trouxe. No entanto, cada loteamento não é um espaço isolado. O sistema viário e as redes de infra-estrutura articulam vários loteamentos e glebas vazios, formando um complexo que exige um tratamento articulado¹⁰³. Desse modo, as obras de recuperação de cada loteamento deveriam ser precedidas de um estudo que abrangesse uma área mais ampla que os limites da propriedade loteada. Muitos técnicos consideram que esse estudo deveria abranger a sub-bacia, isto é, um conjunto de loteamentos com situações de drenagens interagentes¹⁰⁴. Para isso o município deve encarar o processo de regularização como parte de um plano de recuperação ambiental, envolvendo um conjunto de loteamentos com problemas interagentes. Coerente com esse critério, a nova legislação de regularização deveria também dar condições de exigir do loteador sua participação nas obras desse plano e não apenas em correções circunscritas aos limites de sua gleba loteada.

Se cada loteamento não existe isoladamente, a periferia hoje também não é apenas um conjunto de loteamentos populares. Dentro dos loteamentos estão as favelas que ocupam os "espaços livres", cujo problema de precariedade urbana e fundiária também preocupa os moradores e por cuja solução o município é responsável. O tratamento isolado de cada loteamento, as obras nas favelas realizadas sem articulação com os loteamentos, e, ainda, as

¹⁰³ Ver a respeito H.M.M.B. SILVA, *Maltratada e Maltraçada* (dissertação de mestrado, 1990)

¹⁰⁴ Ver a respeito Ricardo Moretti. *Manual de recomendações para elaboração de projetos de loteamentos*. 1986.

obras de melhoria executadas pelas regionais de modo pontual e desarticulado não têm permitido uma eficácia maior na intervenção pública.

Por outro lado, nos loteamentos regularizados e no seu entorno encontram-se lotes e glebas vazios, passíveis de utilização por diferentes tipos de programas de provisão. Esses terrenos são valorizados sem que o município tenha conseguido por em prática um política de obtenção. A oportunidade da regularização poderia também ter sido aproveitada pela prefeitura para intervir na redefinição do traçado dos loteamentos ou pelo menos na subdivisão das quadras, com objetivos de melhorar a qualidade urbanística e de obter benefícios fundiários, o que não tem sido feito¹⁰⁵.

Embora não exista uma pesquisa específica sobre efeitos do processo de regularização, há varias evidências da valorização dos terrenos e da saída das famílias mais pobres, a exemplo do que ocorre em outros programas com investimentos públicos. A regularização técnica e fundiária, longe de fixar a população original, valoriza os lotes, que alcançam o mercado formal, aumentando drasticamente a rotatividade e a substituição da população. A necessidade de estabelecer mecanismos que facilitem aos moradores de baixa renda permanecerem, beneficiando-se das melhorias no loteamento pelos quais lutaram tanto tempo, tem sido presente em várias propostas desenvolvidas por técnicos da prefeitura. A proposta de ZEIS no projeto de lei do Plano Diretor de 1991 é a forma mais elaborada.

3.3. A intervenção nos cortiços

O cortiço é uma forma de habitação que tinha saído da preocupação dos governantes até o fim da década de 70. Por um lado, não havia interesse público em reprimir, não havendo grandes pressões da vizinhança para isso. Por outro lado, não havia pressão suficiente dos moradores sobre as autoridades. Também, sendo o cortiço uma forma de habitação ilegal exercida em propriedades privadas, a intervenção municipal apresenta dificuldades e contradições variadas, inclusive devido à dificuldade de controlar os valores cobrados após as melhorias exigidas ou executadas.

O *movimento de cortiços* surgiu em meados dos anos 70, com apoio da *pastoral de moradia* da Igreja Católica e do Sindicato dos Metalúrgicos; posteriormente passou a ter apoio da Associação de Defesa da Moradia (ADM) para suas disputas judiciais com proprietários e reivindicações diversas junto aos órgãos públicos. Em 1979, após a demolição de um cortiço na Mooca, moradores começaram a pressionar a SEBES para ter acesso a um programa de mutirão. O governo do Estado desenvolveu, a partir dos anos 80, um programa de tarifas

¹⁰⁵ Segundo relato de representante da prefeitura do Rio de Janeiro no seminário “Habitação: como ampliar o mercado?”, o programa de regularização está atribuindo os lotes caucionados em loteamentos onde executa obras a famílias de baixa renda, como forma de possibilitar sua ocupação imediata e evitar que o loteador possa vendê-los posteriormente, valorizados pelas obras executadas pelo poder público.

reduzidas de eletricidade para os cortiços. Na administração Mário Covas foram criados convênios jurídicos e desenvolvidas propostas de reabilitação de casarões mantendo a população cortiçada, as quais não foram implementadas; mas os encortiçados conseguem a construção de 90 casas por mutirão no Jardim Ivone¹⁰⁶, zona leste e participar no mutirão de Vila Nova Cachoeirinha¹⁰⁷. Na administração Jânio Quadros, vários cortiços foram demolidos, inclusive o da rua da Assembléia, no Bexiga. No Brás houve muitos despejos, para estacionamentos e comércio, obrigando a população desalojada a ir para mais longe. Paralelamente, a proposta do novo centro supõe a demolição de todas as construções deterioradas de Campos Elíseos, Santa Ifigênia, Ponte Pequena e Brás. A partir de 1988, movimento dos encortiçados passa a participar com o Movimento dos Sem Terra (MST) nas invasões para obter áreas¹⁰⁸.

Na administração da prefeita Luisa Erundina, pela primeira vez, foi definido um programa articulado de intervenções, concretizado em investimentos na produção habitacional destinada à população cortiçada, nas áreas onde elas se localizavam. Essas intervenções estavam coerentes com o conjunto de iniciativas relativas à reabilitação da área central de São Paulo nessa administração¹⁰⁹, as quais partiam de uma proposta política face ao papel do centro (cidadania, identidade cultural, democratização de acesso aos bens culturais etc.) e do direito dos moradores pobres a permanecerem nessas áreas, onde estão próximos de seus postos de trabalho.

O programa de cortiços foi considerado experimental pela HABI/SEHAB, devido à ausência de informações e à complexidade da intervenção, sendo proposta a realização de um censo. Para definir as prioridades de atendimento os critérios foram a maior organização da população e situações mais críticas das condições de habitabilidade e exploração dos inquilinos. Em função das reivindicações dos movimentos de moradia nas áreas centrais, as intervenções se concentraram nas áreas do Brás, Moóca, Pari e Ipiranga. Foram desenvolvidos 2 tipos de intervenção, contando com recursos do orçamento municipal:

a) Programa de Produção de Habitação de Interesse Social - HIS ou programa de médio porte - intervenções de renovação de quadras com concentração de cortiços, envolvendo a produção de novas unidades habitacionais e de equipamentos sociais. Os projetos partiram da constatação que nas áreas centrais torna-se necessário um redesenho urbano e a reabilitação arquitetônica como forma de (re)integração entre os diversos usos e de acesso dos habitantes às vantagens e serviços da cidade. Houve também a preocupação de propor mecanismos

¹⁰⁶ José Geraldo Simões jr. *Cortiços em São Paulo: o problema e suas alternativas*. Polis, 1991.

¹⁰⁷ Celine Sachs, 1990

¹⁰⁸ Simões jr.

¹⁰⁹ As obras de re-urbanização do Vale do foram concluídas e vários edifícios públicos do início do século foram restaurados, como o Teatro Municipal e a Biblioteca Mário de Andrade. Para recompor a paisagem urbana em um importante conjunto envolvendo o s centros velho e novo, foi desenvolvido o projeto do corredor Sé-Arouche, que significou a restauração das fachadas de grande número de edifícios comerciais, com recursos dos seus proprietários. Foi também definida a Operação Urbana do Anhangabaú (aprovada pela Câmara em 16/09/91 e alterada por lei de 1997) consistindo num aumento de estoque construtível, cuja venda poderia pagar obras de restauro das esculturas, manutenção e implantação de passeios e vias de pedestres, complementação da urbanização prevista no projeto do vale e microdrenagem do vale.

legais e estratégias imobiliárias, de modo a viabilizar um processo de negociação com proprietários, visando envolvê-los nos projetos e reduzir os investimentos públicos na compra de terrenos; a recomposição fundiária permitiria a densificação e a diversificação de usos relativamente à situação anterior das quadras.

Foram propostas 7 intervenções, sendo o conjunto Celso Garcia o primeiro a ser iniciado. Esse projeto, localizado na principal avenida do bairro do Brás teve como origem um imóvel cortiçado tombado, onde habitavam 54 famílias. O projeto propôs a aquisição de vários imóveis lindeiros e a construção de 180 unidades, que abrigariam moradores de outros cortiços vizinhos, além de comércio e serviços; o casarão deveria ser restaurado para ser usado como equipamento coletivo. As obras de construção desse conjunto foram desenvolvidas por mutirão, sendo inaugurado em janeiro de 97. Nesse mesmo conceito de intervenção foram desenvolvidas outras propostas, entre elas: um projeto para um conjunto de quadras no bairro do Pari (925 unidades) e um projeto baseado na reciclagem de uma antiga fábrica de tecidos, no bairro do Ipiranga (300 unidades). Nesses dois casos, as ações expropriatórias foram iniciadas, mas as obras não chegaram a começar.

b) Programa de Recuperação de Cortiços - intervenções pontuais relativas a alguns imóveis, visando melhorar a habitabilidade e transferir sua gestão e propriedade à associação de moradores. Esse programa apoiou-se em 2 sub-programas de financiamento direto às organizações de moradores, com recursos do FUNAPS: o primeiro, para a aquisição de imóveis cortiçados e o segundo, para a reforma ou construção nova no terreno de origem. A aquisição dos terrenos seria feita diretamente pela associação de moradores.

Em todos os tipos de programas a questão do projeto arquitetônico assumiu uma importância fundamental. Tratava-se de encontrar soluções específicas que atendessem, ao mesmo tempo, às necessidades dos diferentes tipos de famílias e à redução de custos, aspecto esse fundamental para garantir a viabilidade da experiência. As discussões com o movimento levaram ao consenso de adotar-se um padrão mais reduzido de área da unidade, considerando as vantagens da localização e o custo do solo no centro. No programa de recuperação, as novas unidades conservam o caráter de habitação coletiva, com algumas instalações que serão utilizadas em comum (banheiros e áreas de lavar roupa).

O Programa de Cortiços foi formulado paralelamente à discussão sobre as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) visando facilitar os aspectos fundiários (aquisição, parcelamento e remembramento de terrenos) relativos à produção e manutenção de habitação popular. As primeiras ZEIS de zonas encortiçadas (chamadas de ZEIS 4) seriam delimitadas para vários conjuntos de quadras em bairros próximos ao centro histórico (total de 19,79 hectares) onde, a partir de um plano de renovação elaborado pela municipalidade, os agentes públicos e privados deveriam ser obrigados a produzir HIS; comércio e atividades industriais seriam estimuladas, como fontes de emprego. No projeto de lei para Empreendimentos habitacionais de interesse social (LHIS), completado em 1992 - cujo objetivo era estimular a participação privada e de comunidades organizadas na produção habitacional para faixas de

renda baixa e média baixa - foram definidas condições especiais de aproveitamento de terrenos, de áreas construídas e de mescla de usos, especialmente visando a produção em bairros centrais e do seu entorno. A vantagem maior estava nos coeficientes de aproveitamento e na possibilidade de utilizar até 10% da área construída para comércio/serviços.

A não aprovação das ZEIS e da LHS, assim como a interrupção do Programa de Cortiços no fim de 1992, torna difícil avaliar a experiência concretizada em poucas obras, inclusive nos seus aspectos de custo. Por outro lado, só alguns anos de ocupação permitirão uma avaliação objetiva da autogestão dessas habitações.

Ainda durante a gestão Luisa Erundina, foi aprovada a lei municipal 10.928/91, de autoria do vereador Luiz Carlos Moura, que estabelece padrões mínimos de habitabilidade e salubridade para os imóveis coletivos precários de aluguel, e determina a realização do Cadastro dos Imóveis utilizados para esse fim. A questão do controle sobre a qualidade dos cortiços é complexa, pois levaria a prefeitura a ser responsável no caso de acidentes provocados pela precariedade das instalações, inclusive a elétrica. Por outro lado, o não cumprimento das exigências obrigaria ao fechamento dos cortiços, criando um problema social e uma nova demanda para os programas públicos. Isso seria certamente inviável sem uma política habitacional muito mais ampla, incluindo a oferta de unidades de aluguel no centro. (ver o item 4.2 deste capítulo).

Na administração 1993/1996 (Paulo Maluf), a posição sobre a presença da população pobre no centro era diferente. Um documento do PROCENTRO, entidade da municipalidade na gestão Paulo Maluf para tratar da revitalização do centro, expressa a seguinte posição sobre os cortiços no seu item de Ações de Médio Prazo: *"Há edificações localizadas no Centro que têm indiscutível valor histórico, arquitetônico e cultural ocupados por habitação suburbana (sic). A adequação do espaço arquitetônico, na maior parte dos casos, implica em recursos muito superiores aos custos das habitações construídas pela SEHAB. Assim, deve-se equacionar a habitação dos encortiçados em locais contemplados pelos programas habitacionais da prefeitura e restaurar as edificações adaptando-as para usos compatíveis"*¹¹⁰.

¹¹⁰ PMSP/SEHAB/PROCENTRO. Relatório circunstanciado das condições encontradas na região central e propostas à implementação das ações necessárias à qualificação urbana e funcional do centro de São Paulo. 1994.

3.4 A posição municipal diante dos assentamentos irregulares

Como vimos nos capítulos anteriores, a participação da produção feita conforme a lei no conjunto da produção habitacional na cidade foi pequena, e teve um papel quase insignificante nas regiões mais periféricas da cidade. A oferta de moradias pelo poder público é insuficiente. Desse modo, existe uma enorme parcela que continua excluída do mercado e da provisão pública, tendo que recorrer às soluções irregulares, em zonas mais distantes, sem infra-estrutura e de maior risco ambiental. E o problema só tende a crescer com o aumento da exclusão social.

A despreocupação prática de governo e de empresários com a provisão habitacional se apoia nas válvulas de escape viabilizadas pela provisão irregular. Se não houvesse a saída da moradia obtida com menor custo nas diferentes modalidades - cortiço, favela, loteamento clandestino, construção irregular - provavelmente os salários teriam que ser maiores e as políticas públicas teriam que ser mais eficazes como na maioria dos países industrializados. Por esse motivo, pode-se notar atitudes mais complacentes com os assentamentos ilegais. Se houve uma intenção clara de repressão ao loteamento ilegal manifesta na lei Lehman, não se pode afirmar que exista uma política municipal permanente nesse sentido. Há que se atentar para a responsabilidade de administrações na criação do "fato consumado", por não ter havido uma fiscalização adequada e muito raramente terem sido tomadas as providências cíveis e criminais contra os loteadores, de modo a impedir a situação de irreversibilidade, ou mesmo de recuperar os loteamentos quando irreversíveis. No caso das favelas, a tolerância se evidencia na continuidade do crescimento.

A aceitação tácita da ilegalidade como forma principal de provisão habitacional não tem levado a uma atitude firme dos poderes municipais no sentido de melhorar as condições de vida desses assentamentos ou de reconhecer sua legitimidade, especialmente no caso das favelas. Isso inclui a descontinuidade das ações do Executivo, a falta de instrumentos de responsabilidade do Legislativo (desafetação e atribuição legal das áreas municipais ocupadas) e algumas medidas do Judiciário impedindo iniciativas do Executivo (programa de apoio ao usucapião coletivo). Os assentamentos ilegais continuam a ser tratados como exceções pela gestão do uso do solo, inclusive pelo número de funcionários alocados.

O principal contraponto aos assentamentos irregulares tem sido a disputa do mercado legal pelas mesmas áreas. É o interesse do mercado que promove a saída das favelas e dos cortiços dos bairros mais centrais; e que impede a consolidação das ocupações nos bairros em valorização. Por outro lado, a regularização de loteamentos (por pressão de moradores) traz novas áreas para o mercado formal e tende a aumentar o preço dos terrenos, reforçando o círculo vicioso. Quando as melhorias urbanas (especialmente a acessibilidade) se ampliam para bairros populares elas têm por efeito tornar esses bairros mais atrativos para famílias de maior renda e para os serviços e empreendimentos a elas destinados. Desse modo, os investimentos públicos destinados a melhorar a qualidade de vida da população mais pobre

podem ter como efeito contribuir para a substituição da população moradora por outra com maior renda.

Nos anos 80 e 90 os dados do mercado imobiliário estão mostrando uma expansão do mercado formal sobre novas áreas, como consequência de uma demanda de classe média. O mercado mais recente, especialmente as cooperativas, se expande na periferia mais extrema do município e nos municípios vizinhos para atender a uma demanda paulistana com renda entre 15 e 25 s.m. Esses empreendimentos estão disputando espaço com o mercado irregular e com eventuais empreendimentos de menor custo na periferia.

As políticas de urbanização de favelas podem ter por efeito transformar assentamentos precários em bairros com características semelhantes às do entorno - quando na periferia - ou em enclaves populares em bairros habitados por famílias de maior renda. Os investimentos em infra-estrutura e equipamentos estimulam os investimentos individuais na melhoria das moradias. A favela urbanizada que se consolida com um padrão de lotes populares permite a melhoria da qualidade de vida e sofre uma valorização, mas continua sendo um impedimento à valorização muito grande da vizinhança, se não houver uma mudança radical da população.

Por outro lado, as políticas de substituição generalizada¹¹¹ das unidades faveladas parecem contraditórias no quadro atual de carências. Por um lado, beneficiam um número muito pequeno de pessoas com grandes investimentos; por outro, num quadro de escassez de ofertas, torna as unidades novas muito valorizadas, o que acaba por não beneficiar os atuais moradores da favela, mas famílias com maior renda. Aqueles terão que buscar moradia em outra favela, especialmente se puderem vender as unidades que lhe foram atribuídas. Ao perder completamente as características de assentamento popular, a tendência é que os imóveis tenham valores muito próximos ao do conjunto do bairro. A substituição generalizada das unidades teria sentido, talvez, num quadro de estancamento do crescimento da favela e de amplo atendimento fora dela.

Sem uma política de provisão pública ou sem ampliação do mercado, os efeitos das políticas de regularização são bastante limitados para garantir a permanência da população mais pobre. No entanto, alguns desses aspectos poderiam também ser minimizados com instrumentos de gestão do uso do solo, alguns dos quais vêm sendo discutidos há vários anos.

¹¹¹ A proposta é fazer Cingapuras em todas as favelas; o único critério é que tenham mais que 200 barracos (FSP 28/6/95). Esse critério deixa entender que responde à escala para a construção por empreiteiras de grande porte.

4. INSTRUMENTOS E PROPOSTAS EM DISCUSSÃO PARA A POLÍTICA HABITACIONAL

Depois da Constituição de 1988, as condições de atuação dos municípios brasileiros nas políticas sociais são favorecidas pela existência de mais recursos próprios e de mais repasses federais e estaduais. Fica esclarecida a competência do município no ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo (art.30, inciso VIII). Alguns instrumentos também lhe permitem fazer com que a propriedade urbana cumpra seu papel social (art. 182). Por outro lado, a Constituição, no artigo 23, estabelece a competência comum da União dos Estados e dos Municípios para “*promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico* (inciso IX); e para “*combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos*”(inciso X).

Não é evidente que o aumento de recursos e de competências legais possibilite à maioria dos municípios fazer frente as novas atribuições e especialmente ao quadro urbano resultante dos signos que acompanham a globalização e as políticas neo-liberais (desemprego, sub-emprego, demanda seletiva por mão-de-obra qualificada). Na Região Metropolitana de Sao Paulo, a busca de competitividade acentua o deslocamento das plantas industriais para cidades com custos urbanos e salariais menores, sem que o setor terciário nem de longe compense essas perdas. O desemprego, segundo a fundação SEADE, está em torno de 16% da PEA em 1997. O crescimento das demandas por políticas públicas diversas é extraordinário, mas as respostas se reduzem. Dentro da RMSP, as migrações são basicamente determinadas pela busca de moradia mais barata e não do emprego.

Nos anos 90, os recursos federais para programas de produção de promotores públicos são ainda mais escassos. Programas pontuais com recursos orçamentários baseados na autoconstrução - iniciados em meados dos anos 80 - continuaram a ser distribuídos com critérios clientelistas. No início da década de 90, os programas PAIH e PROHAP, com recursos do FGTS, privilegiaram lotes urbanizados. Na segunda metade, os recursos do FGTS têm sido distribuídos na forma de *cartas de crédito* visando financiar o comprador e deixa-lo livre para escolher no mercado. Esse instrumento depende do aumento da oferta de unidades financiáveis, caso contrário provocará aumento dos preços; entre as causas da escassez de imóveis financiáveis está o grande número de lotes e moradias ilegais. A *carta de crédito* é de eficácia duvidosa sem oferta pública e sem ampliação da produção privada.

No município de São Paulo, desde o fim dos anos 80, os programas públicos de provisão e de regularização de assentamentos populares são feitos com recursos estaduais e municipais. Os custos da provisão são grandes face aos benefícios, inclusive pelo custo da terra ou pelas alternativas fundiárias assumidas pelos agentes públicos. No entanto, a ação pública nem de longe acompanha o crescimento da demanda ou o surgimento das soluções ilegais e precárias.

O mercado, além de não atender à maioria, continua expulsando famílias que moravam em unidades formais ou informais em regiões valorizadas. Nessa valorização, tanto os investimentos públicos como a legislação urbanística têm papel primordial, favorecendo as novas estratégias do capital imobiliário (mega-projetos, shopping centers, condomínios fechados, etc.). Desse modo, a ação municipal não apenas é insuficiente como contribui para acentuar o problema habitacional.

Os limites para a atuação do município são dados não apenas pelo quadro sócio-econômico local - determinado por políticas nacionais - e pela sua capacidade de resposta financeira e operacional, mas também pela falta de definições da política urbana e habitacional da União. A habitação aparece freqüentemente no discurso oficial, mas à eloqüência dos grandes números do déficit não corresponde uma política abrangente, nem para o setor privado nem para a população fora do mercado. De fato, passou-se do discurso globalizante do BNH ao apoio a pequenos projetos municipais ou comunitários, geralmente escolhidos de modo clientelista. Qual o papel das diferentes esferas do poder público nessa matéria, de modo a garantir os preceitos constitucionais de provisão e melhoria habitacional? Como garantir esses preceitos nos quadros urbanos das diversas regiões brasileiras? Desde 1995, a política habitacional federal é responsabilidade de uma Secretaria de Política Urbana, esta subordinada ao Ministério do Planejamento. Não se sabe que relação terá a política habitacional com o projeto econômico do governo. É uma política social ou faz parte de estratégias econômicas?

O debate nacional sobre uma política habitacional intensificou-se no início dos anos 90, com a participação intensa de entidades empresariais, de governos estaduais e municipais, de funcionários da Caixa Econômica Federal e dos movimentos por moradia. Vários projetos de lei foram apresentados ao Congresso, onde uma comissão especial foi formada, tentando encontrar uma proposta de síntese entre as diferentes posições. O do movimento popular propunha a criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular, com fontes de recurso diversas, controle por um conselho nacional com ampla participação dos movimentos, e o reconhecimento das associações como agentes promotores. Todas as propostas consideravam a necessidade de subordinação do agente financeiro ao organismo responsável pela política habitacional, assim como seu controle por um conselho com membros da sociedade (com nuances nas propostas conforme a visão de sociedade de cada grupo). Entretanto, foi impressionante a falta de vinculação da discussão com a problemática urbana e com a questão específica da gestão do uso do solo. Neste aspecto, o documento resultante da discussão nacional de 1985, às vésperas da extinção do BNH, tinha avançado mais.

Entre as propostas mais recentes apresentadas pelo setor privado destaca-se o Sistema Brasileiro de Habitação, em que - para a produção habitacional - se combinam recursos orçamentários (subsídios), poupanças individuais e recursos do mercado. No entanto, nota-se que a discussão sobre política habitacional federal, estadual e municipal nessa segunda metade dos anos 90 continua completamente descolada da gestão urbana e dos condicionantes

fundiários da produção e da exclusão habitacional¹¹². A habitação é tratada como se fosse uma mercadoria simples, dependendo apenas do ajustamento de oferta e da demanda (o que já não é fácil...). A terra urbana tem sido encarada como se fosse um insumo como os outros, cujo preço fosse formado a partir de custos de produção. Sabemos que a existência de recursos não é condição suficiente para a aquisição de terrenos para habitação a preços adequados. Ao contrário, a existência de recursos pode ter o efeito de fazer subir esses preços, acentuando a exclusão.

Diversos instrumentos estão em discussão há vários anos, cujo objetivo seria apoiar uma política urbana menos excludente e uma política habitacional voltada à população de menor renda. Uma parte desses instrumentos vem sendo proposta desde meados dos anos 70, baseando-se na legislação urbanística de outros países. Eles têm constado das diversas versões propostas para uma legislação federal de desenvolvimento urbano. Alguns foram previstos no projeto de lei do Plano Diretor de São Paulo, de 1991. Esses instrumentos devem ser analisados em todos os seus efeitos individuais e combinados, segundo as diferentes condições de gestão do poder público e da sociedade, além das características locais e conjunturais de mercado de terras. Nesta tese, far-se-á uma análise apenas do ponto de vista da possibilidade da redução de custos de terrenos para a produção de HIS. Quando cabível, será feita referência a algumas experiências internacionais, especialmente a francesa.

Esses instrumentos e novos tipos de programas habitacionais em discussão para a região metropolitana pressupõem um aumento da atividade de provisão pública, do seu papel de coordenação de outros agentes promotores, de regulamentação da atividade privada, do controle do uso do solo. Tudo em contradição com o discurso liberal de que o mercado resolve e com a tendência de retirada do Estado...

4.1 - Instrumentos de política fundiária

A Constituição de 1988 introduziu o conceito de função social da propriedade no seu artigo 5º, inciso XXIII. Segundo o inciso XXIV a desapropriação será feita “*mediante justa e prévia indenização em dinheiro*”, ressalvados os casos previstos na mesma constituição. No artigo 182, parágrafo IV são explicitadas as medidas que o município pode tomar para fazer cumprir essa função social:

«§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não

¹¹² Deve-se ressaltar a iniciativa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA - na promoção da pesquisa nacional “Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano”, realizada em 1997, com o objetivo de oferecer sugestões ao governo federal sobre a matéria.

edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova o seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.»

Vários outros artigos são coerentes com essa visão menos estreita do direito de propriedade. No artigo 183, preve-se o usucapião urbano, que permite aos detentores da posse de lotes de até 250 m² por mais de cinco anos consecutivos adquirir o se domínio. O art. 156, parágrafo primeiro, estabelece que o imposto predial e territorial urbano poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

No entanto, segundo o jurista Paulo Lomar, estaria havendo falta de impregnação desses preceitos na legislação infra-constitucional, nas ações do Poder Executivo e nas decisões do Poder Judiciário. Por outro lado, a proposta de alteração do Código Civil, em tramitação no Senado, não incorpora adequadamente esses preceitos¹¹³.

Existem ainda interpretações segundo as quais a aplicação do parágrafo 4º do artigo 182 dependeria de legislação federal regulamentadora. O usucapião urbano tem sido pouco usado na ação de regularização de posses em áreas particulares, especialmente por falta de apoio público e jurídico, pois os procedimentos não são simples para o cidadão comum e pobre, pois exigem um plano de parcelamento para que as posses individuais possam ser identificadas.

De qualquer modo, esses e outros instrumentos legais não têm efeitos pela sua simples existência. Eles podem ter o papel de auxiliar uma política municipal ativa e só tem condições de funcionar se essa política existir.

a) Instrumentos para estimular o aproveitamento e punir a retenção ociosa de terrenos

Os três instrumentos citados no parágrafo IV do artigo 182 - *parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública* - seriam importantes para obrigar a utilização de terrenos ociosos. No entanto, sua aplicação pelo município depende da delimitação dos perímetros no Plano Diretor.

Existem controvérsias sobre a necessidade de sua aplicação *sucessiva*. O jurista Paulo Lomar entende que os três seriam sucessivos só para efeito da desapropriação com títulos da dívida

¹¹³ IPEA, 1997.

pública. Nada impediria que os municípios regulassem a urbanização compulsória e o imposto progressivo no tempo¹¹⁴. No entanto, no uso do artigo 182 para a desapropriação com títulos, o procedimento é muito demorado, pois exige passar por prazos compatíveis com o cumprimento de cada uma das duas etapas sucessivas. Isso só seria eficaz na existência de um processo de planejamento contínuo.

As medidas previstas no artigo 182 teriam como efeito estimular a transferência de terrenos daqueles que não querem (ou não tem recursos) para utilizá-los para aqueles que querem (ou têm esses recursos). Não se pode menosprezar o risco de que essas medidas tenham por efeito a concentração da propriedade em mãos de proprietários mais capitalizados, penalizando apenas aqueles sem renda para investir. Uma vez os terrenos transferidos e concentrados, as lógicas de utilização ou especulação não são facilmente controláveis. Desse modo, a implantação do instrumento precisa ser muito criteriosa e claramente vinculada a uma intenção municipal para uma determinada região da cidade. Se o *imposto progressivo* não puder ser implantado antes da *urbanização compulsória*, é preciso que o município tenha muito claro o que pretende como uso para os terrenos abrangidos.

Do ponto de vista da política habitacional, a maior eficácia do *parcelamento ou edificação compulsoria* seria sua vinculação a zonas onde só se permite a produção de habitações de interesse social. Imagina-se que a redução do padrão possível de construção nessas zonas reduza as expectativas de preço de venda. Neste caso, a tendência de esperar para que as medidas fossem suspensas, seria penalizada com o *imposto progressivo*. A geração de ofertas poderia ser aproveitada pelo setor público, por cooperativas, ou mesmo pelo setor formal, se tiver interesse em produzir segundo as normas dessas zonas.

Não se pode esquecer, no entanto, que a criação e manutenção de vazios urbanos resulta também de um conjunto de políticas municipais, como vimos no capítulo II. No aspecto tributação, alguns especialistas recomendam que o terreno seja mais taxado do que a edificação.

b) Zoneamento específico para definir perímetros onde apenas a construção de HIS é permitida e onde sua manutenção é obrigatória

As zonas ou áreas especiais de interesse social - ZEIS ou AEIS - têm sido definidas em vários planos diretores como porções do território municipal onde deverá ser promovida a produção e a regularização de habitação de interesse social. Esse instrumento tem sua origem nas ZEIS de Recife, cujo objetivo é o da regularização de áreas ocupadas por favelas. Com relação às possibilidades de produção em áreas vazias, as propostas e experiências não são muitas.

¹¹⁴ É esse também o entendimento de Candido Malta Campos, expresso no Workshop “Habitação: como ampliar o mercado?”

No caso de áreas ocupadas, as ZEIS seriam uma forma de otimizar políticas de urbanização e regularização fundiária de loteamentos e favelas. Esse instrumento traria maior facilidade de utilizar critérios específicos para regularizar o parcelamento existente, face à legislação municipal e às exigências dos cartórios de registro. Na regularização de loteamentos, poderia facilitar a reorganização do espaço, pela redefinição de lotes e áreas públicas. Nas favelas, ele poderia evitar riscos de despejos judiciais, enquanto não se implanta um projeto de consolidação. Nas áreas particulares faveladas, além do *usucapião urbano*, quando fosse o caso, poderia ser usada a *transferência de potencial construtivo*, de modo a ressarcir proprietários afetados. Em Diadema, as AEIS vieram para consolidar uma política contínua de investimentos e ações de regularização.

No caso de áreas vazias, esse zoneamento especial poderia funcionar ao mesmo tempo como estímulo e como coerção para proprietários privados, visando os objetivos da ZEIS e da política municipal. O estímulo seria dado por uma legislação específica que permitisse reduzir os custos de produção de lotes e unidades construídas. A coerção seria feita por meio dos instrumentos tratados no item anterior. Por outro lado, seria necessário que o Poder Público fizesse a sua parte, garantindo investimentos em infra-estrutura e em iniciativas na produção ou regularização fundiária. A utilização do instrumento *urbanização consorciada* poderia ser útil se aplicado conjuntamente.

A eficiência das ZEIS dependeria também de um plano geral de ocupação e de investimentos que organizasse e balizasse os projetos públicos, comunitários e privados, assim como da gestão desse plano. Caso contrário, as ZEIS correriam o risco de ser entendidas como áreas congeladas, favorecendo a degradação de imóveis e atividades, e a ocupação desordenada. Por outro lado, a possibilidade da redução de preço poder ser aproveitada por órgãos promotores ou por associações de moradia dependeria da existência de recursos e financiamento.

Na proposta do Plano Diretor de SP de 1991, existiam 4 tipos de ZEIS, destinadas a situações diferenciadas de terrenos: ocupados por favelas (ZEIS 1), loteamentos populares (ZEIS 2), terrenos vazios (ZEIS 3) e quadras com concentração de cortiços (ZEIS 4)¹¹⁵. Essa divisão baseou-se em critérios políticos (facilidade de discussão com diferentes agentes interessados no Plano Diretor) e nas especificidades das situações fundiárias a serem resolvidas. Segundo outras opiniões, as ZEIS podem funcionar também, e principalmente, como instrumento de ordenamento que articule a produção de novas unidades com a solução das irregularidades existentes, buscando a integração na cidade. A subdivisão em diferentes tipos, propostos para áreas muito reduzidas, pode prejudicar esses objetivos.

Uma das discussões provocadas pelas ZEIS é se esse instrumento deve servir apenas para garantir a intervenção, cessando após cumprido um determinado programa; ou para manter a ocupação de interesse social, através, por exemplo, de restrições ao remembramento de lotes.

¹¹⁵ As áreas totais delimitadas no PD/91 foram: ZEIS 1 - 823,66 hectares; ZEIS 2 - 5640,8 hectares; ZEIS 3 1261,63 hectares; ZEIS 4 22,66 hectares.

Isso poderia evitar que essas áreas, após a melhoria permitida por investimentos públicos, tivessem seu uso e ocupação facilmente transformados.

A definição de zonas onde é obrigatória a construção de habitação de interesse social faz parte da lógica do planejamento nos países europeus. Recentemente, a legislação francesa obriga os planos diretores e os planos habitacionais a garantirem uma determinada percentagem de habitação de interesse social em todas as cidades.

c) Mecanismos e estratégias para reduzir os custos da obtenção de terrenos para programas habitacionais

As propostas existentes vão no sentido de apropriar-se de terrenos antes da valorização (prempção e banco de terras); de alterar os critérios para determinação dos valores de indenização nas desapropriações; pelas tentativas de reduzir o valor de mercado dos terrenos almejados (ZEIS); e pela transferência da responsabilidade de aquisição ao construtor ou aos mutuários (planos-empresário e compras por associações).

O *Direito de Preempção* estabelece que, num determinado perímetro de interesse público, os proprietários interessados em vender seus terrenos deverão oferecê-los antes ao município. O objetivo principal desse instrumento, bastante aplicado na França para programas habitacionais e de equipamentos, é de possibilitar ao Poder Público adquirir terrenos sem ter que pagar pela valorização decorrente de seus próprios investimentos, impedindo transferências a proprietários com quem a negociação se torne mais difícil e adquirindo de quem já está interessado na venda. Ela também pode ser uma importante fonte de informações sobre os valores solicitados numa determinada zona da cidade, definindo as bases para avaliações de outros terrenos.

Várias formas de operacionalização desse instrumento foram propostas. O projeto de lei 775/83 (substitutivo Raul Ferraz) assegurava ao município preferência para aquisição de imóveis urbanos objeto de alienação, em áreas previamente delimitadas por lei, a qual também fixaria o valor dos imóveis atingidos e teria vigência de 10 anos. O prazo para que o município se manifestasse sobre a oferta de um proprietário era de 90 dias, após o qual a venda seria liberada. Tanto o poder público como o proprietário podiam discordar dos valores atribuídos pela lei (e corrigidos monetariamente) e pedir arbitragem judicial, após o que, a parte que não concordasse poderia desistir do negócio, mas deveria pagar as custas processuais. Diante da desistência de uma das partes, a alienação do imóvel durante a vigência da lei só poderia ser feita pelo preço fixado em lei ou arbitrado pelo juiz, escolhendo-se sempre o menor valor. Já o PL 5788/90 (do senador Pompeu de Souza) não falava de valores fixados em lei, mas sim solicitados pelo vendedor quando notificasse ao poder público seu interesse na venda; o prazo de resposta do poder público era reduzido a 30 dias. Esse projeto de lei estabelecia também que *«no arbitramento do preço será descontada*

a valorização decorrente de investimentos públicos na área», exigência certamente difícil de operacionalizar.

O direito de preempção poderia ser muito útil no caso das ZEIS e de operações urbanas. Ele pode diferir da desapropriação pelos prazos para efetivar a aquisição, (o DIS dura 2 anos e o DUP, 5 anos) e pela não obrigatoriedade da transação, dando tempo ao Poder Público para definir sua estratégia. A preempção poderia ser operacionalizada de diferentes formas, mas não é simples. O município deveria analisar rapidamente as ofertas, de modo a evitar problemas para o proprietário (e para o mercado, eventualmente); sendo necessária uma estrutura operacional adequada. Por outro lado, o problema da arbitragem de preço seria semelhante ao da desapropriação.

No caso da *desapropriação*, a “justa indenização” tem sido entendida pelos juízes com o valor de mercado, inclusive utilizando-se do potencial máximo permitido pela legislação municipal. Existem propostas de vincular o valor a ser pago pelo expropriante ao valor pelo qual o imóvel é tributado pelo município. Isso traria a vantagem de estimular a atualização permanente destes valores. Por outro lado, a “prévia indenização” só deveria ser exigida para aquelas propriedades que estejam sendo utilizadas pelo proprietário como moradia ou atividade econômica - o que geralmente não é o caso das áreas desapropriadas para conjuntos habitacionais ou já ocupadas por favelas. Paulo Lomar insiste na interpretação segundo a qual o valor da indenização não pode ser confundida com o valor de compra, pois só cabe ao expropriante pagar pelo que o proprietário efetivamente investiu no imóvel¹¹⁶.

O problema das avaliações judiciais em desapropriações não existe só no Brasil, mas tem sido discutido em diferentes países que utilizam esse instrumento. Os problemas têm a ver tanto com a defesa dos interesses do expropriado - considerada em alguns casos excessiva - como com critérios pouco claros para a definição de valores. Na França, por exemplo, num contexto de redução efetiva de preços fundiários, o poder público tem sido condenado a pagar valores maiores que os atuais, porque as avaliações se baseiam em valores de mercado praticados anteriormente. A Espanha definiu uma legislação relacionando os valores a serem pagos com os de tributação¹¹⁷.

Além da falta ou inadequação de instrumentos legais, a aquisição de terrenos pelos diferentes órgãos promotores ressentiu-se de uma organização eficiente para planejar e monitorar essas aquisições, de modo a evitar o conjunto de problemas levantados neste trabalho. Na Prefeitura de São Paulo, vários organismos fazem avaliações, com esforços dispersos. Existem organismos avaliadores diferentes e estanques na no Departamento de Rendas Imobiliárias (RI) da Secretaria de Finanças, para tributar; e no Departamento de desapropriações (DESAP) da Secretaria de Negócios Jurídicos, para desapropriar. Sem falar nos setores de avaliações da SEMPLA (para operações interligadas), da COHAB, da EMURB, etc. Nota-se a falta de um

¹¹⁶ IPEA, 1997

¹¹⁷ Ver a respeito “La línea del suelo”, número temático da revista *Alfoz. Madrid. Territorio, Economía y Sociedad*. n° 64. 1989.

sistema de informações centralizado, completo e atualizado sobre o mercado¹¹⁸; de meios operacionais de desenvolver negociações e acordos vantajosos, inclusive os baseados em permutas; de recursos mobilizáveis a tempo hábil, de modo a aproveitar conjunturas de aquisição favoráveis¹¹⁹.

Estoques de terrenos (banco de terras) - Nas condições concretas do município de São Paulo, a manutenção a médio e longo prazos de estoques de terrenos destinados à habitação por um órgão público (administração direta ou indireta) não parece aconselhável, mesmo que existissem recursos para tanto. Primeiro, porque o "banco de terras" não funciona, quando a lógica do órgão promotor é a mesma do proprietário privado ou quando o órgão promotor precisa ressarcir-se de investimentos pesados. Projetos realizados em áreas adquiridas pelo Metrô foram destinados a famílias com renda superior à daquelas que ali habitavam antes das obras, de modo a compatibilizar com o valor atualizado dos terrenos. Segundo, a pressão da demanda é tal, que as terras adquiridas pelos órgãos públicos tornam-se mais facilmente alvo das ocupações, podendo inviabilizar bons projetos que demandem mais tempo de elaboração ou de obtenção dos recursos. Talvez, os acordos claros com os movimentos populares pudessem evitar isso. Por outro lado, a lei poderia fixar regras que obrigassem os promotores públicos a utilizar os terrenos do estoque para programas destinados às faixas de baixa renda, independente da valorização.

Financiamento para compra de terrenos por associações - essa solução tem sido apresentada como alternativa para os problemas de aquisição encontrados pelos órgãos promotores públicos. Desse modo, as associações por moradia e cooperativas poderiam comprar os terrenos diretamente no mercado¹²⁰. Certamente essas organizações poderão obter melhores preços no mercado, se dispuserem do dinheiro para as compras de oportunidade. Os movimentos organizados possuem um grande conhecimento sobre o mercado de terras em suas zonas e, em certas conjunturas, o temor das invasões provocou o interesse de proprietários em desfazer-se de terrenos. De qualquer modo, mesmo sem qualquer financiamento público, a prática de aquisições coletivas de gleba intensificou-se desde o fim da década de 80, nas áreas onde os preços são mais baixos por conta de restrições urbanísticas e ambientais, com graves consequências para o município e dificuldades para os adquirentes. Uma intervenção pública, através de apoio técnico e financeiro, talvez permitisse controlar melhor esse processo, baseando-se na experiência e na disponibilidade financeira dessa população.

Terrenos como parte de edificações que os agentes públicos adquirem de empresas de construção - essa tem sido a mais recente forma de resolver as dificuldades nos programas de

¹¹⁸ Martin SMOLKA, 1993, propõe um sistema de observação de preços baseado no controle dos negócios realizados, via dados do formulário do Imposto de Transmissão de Bens Inter-vivos (ITBI).

¹¹⁹ Organismos públicos especializados em observação do mercado e na obtenção de terrenos, assim como os recursos financeiros necessários, foram fundamentais nas políticas habitacionais massivas na Europa.

¹²⁰ Experiências isoladas foram feitas pelo FUNAPS, em contextos diferentes do aqui proposto; no programa de cortiços começou a desenhar-se um procedimento técnico mais claro, onde os beneficiários podem ser atores efetivos do processo de negociação.

unidades prontas da CDHU, havendo também tentativas da COHAB/SP (programa SIM). Não há elementos para avaliar se os custos de terrenos (diretos e administrativos) são menores que nos programas tradicionais baseados na aquisição pelas companhias habitacionais¹²¹.

Utilização de áreas dominiais. Vários levantamentos de estoques de terrenos públicos foram realizados pelo Estado e pelo MSP, inclusive tendo como objetivo a sua destinação para programas habitacionais. Estão quantificadas as terras dominiais do município, de órgãos estaduais e de órgãos federais, sendo que o último levantamento detalhado da situação real de ocupação data de 85. Desde os tempos da colônia, muitas áreas dominiais foram cedidas sem critérios de interesse social. A questão das áreas devolutas do antigo aldeamento indígena, envolvendo milhares de hectares arrastou-se por décadas sem chegar a uma solução entre as três esferas de governo. A área está praticamente ocupada na totalidade, tendo ocorrido inúmeros loteamentos e ocupações, muitos dos quais dependendo de soluções na justiça federal. Houve mesmo desapropriações nessas áreas onde o Estado foi condenado a pagar. Diante do quadro atual de ocupação, o relatório de um grupo de trabalho que funcionou no período 90/92 recomenda que o estado e o município se retirem da disputa sobre o perímetro indígena, deixando abertura para as ações particulares de usucapião.

A Lei Orgânica do Município, art. 158 define que “*os bens públicos municipais dominiais não utilizados serão prioritariamente destinados, na forma da lei, a assentamentos da população de baixa renda e à instalação de equipamentos coletivos, assegurada a preservação do meio ambiente.*” Em 1990 a Câmara Municipal promoveu uma Comissão Especial de Inquérito (CEI) para avaliar a situação do patrimônio municipal. Vieram à tona casos de cessões de imensas áreas a entidades supostamente de interesse público, como clubes esportivos e hospitais, mas cujo uso é totalmente privatizado. Por exemplo, o Corinthians, recebeu em cessão por 90 anos uma área de 197 mil m²; o Palmeiras, 48,6 mil², por 40 anos; o São Paulo FC, com uma área de 44,5 mil m² e a Gastroclínica, com um área de 24 mil m², em regiões valorizadíssimas. Além do mais, os beneficiários são liberados do IPTU.

Sem dúvida, as aquisições dos diversos agentes e a disponibilização de terras públicas seriam beneficiados ainda pelas ZEIS ou pela aplicação do artigo 182.

e) Parâmetros mais econômicos de parcelamento e edificação para empreendimentos habitacionais de interesse social

A partir da aprovação do decreto 31.601/92, que trata dos empreendimentos habitacionais de interesse social promovidos por agentes públicos e da demanda dos empresários pela alteração do decreto 17.810/82, que dá alguns benefícios a empreendimentos financiados pelo SFH, foi feita uma proposta de uma lei abrangente para regular a matéria. Uma projeto de lei foi elaborado em 1992 pela SEHAB, incorporando as diretrizes técnicas do decreto e

¹²¹ Levantaram-se na imprensa, em outubro de 1997, acusações de que os preços de terrenos nesses programas seriam superiores aos de mercado.

incluindo uma série de controles para permitir a produção do setor privado com os mesmos parâmetros¹²². Esses controles baseavam-se no pressuposto que a simples redução de custo de produção não tem como efeito uma diminuição do preço de venda, o qual é determinado pela demanda; e no fato que os parâmetros do decreto constituíam benefícios públicos em relação às leis de parcelamento e de zoneamento, pelos quais deveria ser cobrada uma contrapartida de interesse da coletividade. Essa contrapartida seria a própria oferta de unidades habitacionais a preços acessíveis.

A discussão sobre os controles a introduzir não se processou sem dificuldades, pois os empresários argumentavam que o simples aumento da oferta faria cair os preços e que era do seu interesse fazer produtos baratos, para ampliar o seu mercado. Essa discussão se deu num quadro de escassez de financiamentos públicos e privados, mas é preciso lembrar que o desontrole do SFH determinou altas de preços dos imóveis e dos terrenos, como vimos no capítulo II.

A principal inovação deste do projeto de Lei de Habitação de Interesse Social - LHIS - é definir os empreendimentos de interesse social segundo a sua destinação a faixas da população não atendidas atualmente pelo mercado, e não segundo o seu agente promotor ou a utilização de recursos do Sistema Financeiro da Habitação, como até agora estabeleciam os decretos municipais 14.025/76 e 17.810/82.

A LHIS aumenta a possibilidade para os órgãos públicos e o setor privado construir habitação em terrenos de variados tamanhos dentro da zona já urbanizada, pela possibilidade de melhor aproveitamento dos terrenos, reduzindo sua incidência no preço final da unidade habitacional. Por outro lado, abre para a iniciativa privada a possibilidade de usar a Z8-100/1, que até então era prerrogativa dos agentes promotores públicos. Outro objetivo seria evitar os guetos de moradias de baixa renda, estimulando a construção de unidades de diferentes preços. Cria-se uma espécie de "operação interligada" interna ao empreendimento, quando se permite a construção de unidades mais caras que o limite, desde que se façam também unidades com preço acessível a 7 salários mínimos em quantidade muito maior (a área total dessas unidades deverá ser o dobro da área total das mais caras). Nas Z8-100/1 (hoje proibidos os empreendimentos habitacionais privados) e nas Z9 (hoje não se pode verticalizar) permite-se chegar a *coeficientes de aproveitamento* de 1,5 quando pelo menos um quinto dessa área construída for utilizado para moradias acessíveis a famílias com renda de 7 salários mínimos.

Outra característica importante do projeto de lei é facilitar as reformas e operações de reciclagem, visando aproveitar imóveis existentes - desocupados ou subaproveitados - para uso habitacional. Por outro lado, permite-se e estimula-se a combinação de usos no conjunto habitacional e nas construções verticalizadas. Até 15% da área total dos lotes e 10% da área construída podem ser destinados para comércio e serviços, evitando desse modo os os bairros

¹²² Participaram da comissão de elaboração do projeto as seguintes entidades: Secovi/SP, Sinduscon, CEF, CDHU, IPT, INOCOOP/SP

"dormitório", possibilitando o acesso da população a esses serviços e a criação de empregos próximos à moradia.

Para ampliar a participação de proprietários de terrenos vazios e de pequenos empresários, introduz-se no projeto a possibilidade de "consórcios imobiliários", pelos quais os proprietários permutam parte de suas glebas por obras de urbanização na parte restante; ou a possibilidade de que o poder público execute a infra-estrutura de um empreendimento de interesse social privado ou comunitário, sendo pago com lotes ou construções.

Os "controles" se referem principalmente ao padrão das unidades e lotes, e às condições de comercialização:

- além de estabelecer áreas mínimas para os lotes e condições mínimas de habitabilidade para as construções, a lei estabelece a área máxima de 100 m² para os lotes e a área máxima de 72 m² para as edificações, ambos considerados compatíveis com a realidade atual da cidade; exige-se também que as unidades não tenham mais de um banheiro e de uma vaga de garagem, que são os principais itens de encarecimento na produção e de valorização dos imóveis em São Paulo;

- proíbe-se o remembramento posterior de lotes, para evitar que se usem as vantagens da lei para mudar o seu uso ou para transformar lotes populares em lotes mais caros; e os projetos modificativos fora dos padrões da lei, para evitar que se usem as vantagens do coeficiente de aproveitamento para unidades mais caras ou para usos não compatíveis;

- o preço máximo das unidades - estipulado na ocasião em 3800 UPF - deve ser compatível com a capacidade de financiamento a famílias que têm uma renda anual equivalente à média mensal de 12 salários mínimos.

Apesar das construções e os lotes terem padrões populares, não atrativos para famílias de renda mais alta, considerou-se necessário controlar também o preço. Como grande parte dessas unidades e lotes seriam feitos pelo setor privado, seria impossível controlar a renda das famílias que iriam adquiri-los, sendo que a lei exige apenas que os compradores não sejam proprietários de outra moradia. O teto de preço e de comprometimento mensal de renda permitem que famílias com renda de até 12 salários mínimos tenham a possibilidade de adquiri-las. Por outro lado, ao permitir empreendimentos de interesse social em toda a cidade, o teto de preço evita o uso indevido da lei, nas regiões mais valorizadas, para a promoção de "flats" ou outras modalidades de empreendimentos destinados a faixas de renda alta.

Um outro dispositivo da LHS exige que toda a publicidade sobre os empreendimentos faça referência às condições de comercialização e às restrições contratuais. Isso remeteria aos compradores e à sociedade civil a co-responsabilidade pela fiscalização dos seus objetivos, através da lei de defesa do consumidor e de outros instrumentos legais

Apesar do apoio do setor da construção civil, essa lei não foi votada na Câmara Municipal. Desde 1996, no entanto, o decreto 31601/92 vem sendo utilizado pelo setor de cooperativas - inclusive na Z8 100/1 - mas sem nenhum controle sobre o preço ou a demanda atendida. A possibilidade de utilização por cooperativas era prevista no projeto, mas não que elas se tornassem uma alternativa de mercado, atendendo a famílias de maior renda, como vimos no capítulo III.

No programa SIM (Sistema Imobiliário Municipal), em fase de definição pela COHAB/SP, os empresários têm o direito de utilizar o decreto 31601/92 dentro de parâmetros de preço fixados por aquele agente promotor, que seria também responsável pela comercialização.

f) Instrumentos para obter recursos da atividade imobiliária e recuperar a valorização devida a investimentos públicos

Nessa categoria encontram-se instrumentos que já existem na lei federal e municipal, mas não são utilizados, como a *contribuição de melhoria*; os que dependem de lei municipal, como o *solo criado*; os que dependem de lei municipal em cada ocorrência, como as *operações urbanas*; e os que já são utilizados no município, mediante regulamentação e procedimentos rotineiros, como as *operações interligadas*. Todos eles têm importantes implicações urbanísticas, sociais e econômicas, mas esta análise se restringirá a alguns aspectos que interessam mais diretamente à produção e à oferta habitacional para a população de baixa renda.

É preciso analisar com cuidado os efeitos de instrumentos de apropriação da valorização gerada por investimentos públicos ou do custo, como é o caso da *contribuição de melhoria*, os quais poderiam reforçar os efeitos segregativos daqueles investimentos. É preciso cuidado para que sua aplicação não venha a incidir nos imóveis populares atingidos pelas obras públicas, os quais são suscetíveis de maior valorização relativa.

O *solo criado*, deve ser analisado nos seus possíveis efeitos sobre a produção formal de moradias e sobre a tributação usual dos imóveis urbanos (IPTU), a qual é uma importante receita municipal. A experiência francesa mostra que sua aplicação reduziu os preços de terrenos pagos aos proprietários, mas manteve o seu custo para os promotores; o poder público recebeu o pagamento pelo excedente em relação aos coeficientes legais no caso de empreendimentos, mas diminuiu a arrecadação relativa ao conjunto dos terrenos, com uma complexidade operacional bastante maior. Na fórmula paulistana (proposta do Plano Diretor de 1991) a arrecadação estaria vinculada ao financiamento da promoção habitacional pública, sendo que os empreendimentos de interesse social seriam liberados do pagamento, o que, em princípio, possibilitaria uma redução dos custos públicos de produção de HIS. Faltaria analisar também as condições operacionais para uma gestão eficiente, além da oportunidade política e de conjuntura da atividade imobiliária.

As *operações urbanas* são entendidas como instrumentos para viabilizar transformações urbanas de interesse público, contando com investimentos privados. Elas poderiam também ser instrumentos para aumentar a oferta habitacional e para resolver problemas da habitação precária nos seus limites¹²³, mas isso não vem acontecendo nas experiências concretizadas na metade desta década (Faria Lima e Águas Espraiadas). Por outro lado, a possibilidade de obter contrapartidas dos empresários para financiar obras públicas e políticas sociais depende muito da conjuntura do mercado imobiliário. Em algumas situações, o poder público é instado a reduzir as exigências aos empresários como forma de viabilizar apenas alguns objetivos das operações.

As *operações interligadas* - que consistem na outorga de benefícios urbanísticos em troca de recursos para o Fundo Municipal de Habitação - têm sido uma fonte de recursos importante para a política habitacional. No entanto, não existe uma avaliação sobre seus efeitos no mercado residencial, especialmente de classe média.

Do ponto de vista urbanístico, as operações interligadas são bastante discutíveis, por constituir um instrumento de exceção, principalmente num quadro de ausência do Plano Diretor. Além do mais, e exatamente por isso, exige estudos localizados detalhados, caros para o município e para os empreendedores. Para a argumentação desenvolvida nesta tese, é importante notar que as *operações interligadas* só interessam a empreendimentos de alto custo, capazes de cobrir os custos de pagamento das vantagens obtidas, sendo que o pagamento mínimo exigido é de 5 casas populares¹²⁴. Por outro lado, as vantagens obtidas são claramente superiores às contrapartidas pagas.

Na proposta de Plano Diretor apresentada em 1991 o *solo criado* tinha também o papel de aposentar as *operações interligadas*. Em planos diretores de outras cidades, esses instrumentos coexistem ¹²⁵. Na proposta do *solo criado*, a base de cálculo para a contrapartida seriam os valores venais; nas *operações interligadas*, utiliza-se o valor de mercado. As discussões sobre as formas de cobrar contrapartidas do setor privado incluem também a questão do destino dos recursos cobrados, sendo que alguns defendem seu uso na adequação da infra-estrutura e outros o propõem como um mecanismo redistributivo, a ser utilizado pelo município para melhorar os bairros carentes e construir moradias populares.

A implementação eficaz de qualquer desses instrumentos supõe condições institucionais e administrativas adequadas, onde a capacidade técnica e a probidade são essenciais. Mais importante ainda é saber se vale mais a pena investir em aperfeiçoar os instrumentos existentes - como o IPTU - ou implementar instrumentos novos. Ou ambos.

¹²³ Esses objetivos constavam dos projetos das operações Águas Espraiadas, Água Branca e Paraisópolis, no período 89/92.

¹²⁴ Entrevista com Fabiano Likon Tomás.

¹²⁵ Planos diretores de Campinas e Rio de Janeiro.

4.2 - Aspectos fundiários de novos tipos de programas habitacionais

Neste item são avaliados alguns novos tipos de programas em andamento, propostas em discussão e projetos que foram frustrados em um determinado período, mas que continham conceitos que continuam importantes. Esses programas interessam aos agentes promotores municipais, estaduais, privados e comunitários (associações). A intenção é examinar principalmente os condicionantes e os possíveis efeitos ligados à problemática fundiária.

a) - Habitação de Interesse Social nas áreas centrais

A proposta de uma política habitacional para o centro apareceu nos programas da SEHAB no período 89/92 e foi justificada pelo diagnóstico do projeto de Plano Diretor de 1991. No entanto, nesse período, os programas foram experimentais e limitados, não permitindo análises nem autorizando conclusões. A produção habitacional no centro continua sendo um ponto importante de discussão ligado às propostas de revitalização do centro metropolitano. O perímetro de discussão envolve o chamado *centro histórico* e setores de bairros lindeiros; ou a Administração Regional da Sé (AR-SE), incluindo os bairros de Bom Retiro, Pari, Brás, Cambuci, Liberdade, Bela Vista, Santa Cecília, República, Sé, partes da Consolação e Barra Funda. Esses limites não são muito precisos.

Os objetivos da política habitacional nesses bairros seriam aumentar a oferta para diferentes faixas de renda e melhorar das condições habitacionais dos que moram atualmente nos cortiços. No entanto, esses dois objetivos podem ser conflitivos entre si, porque a melhoria do padrão urbanístico também provoca a valorização imobiliária, impossibilitando a construção de unidades de menor custo e aumentando o valor dos aluguéis dos que já habitavam o bairro.

A produção de novos edifícios residenciais no centro com custo mais baixo que na periferia só será possível se o terreno ficar mais barato do que é hoje. Essa redução poderia dar-se tanto pela queda no preço por metro quadrado como pela possibilidade de construir uma área maior no mesmo terreno (aumento do *coeficiente de aproveitamento*), mantido o mesmo preço por m² para aquisição. A hipótese de redução do preço não parece provável num contexto de revitalização, embora os efeitos valorizadores dos grandes investimentos públicos ou de empreendimentos privados importantes e possam ficar circunscritos a pequenas zonas, não influenciando toda a área central.

Se os *coeficientes de aproveitamento* forem aumentados de maneira generalizada, os terrenos também deverão ter seu preço aumentado generalizadamente - num contexto de aumento da demanda - porque eles passam a possibilitar um lucro imobiliário maior. De fato, a única possibilidade de reduzir o custo incidente do terreno seria obter a possibilidade de utilizar um coeficiente maior quando o terreno já está comprado por preço baixo, ou obter um benefício excepcional, isto é, o direito a um CA que o vendedor (ou outro comprador) não poderia exercer. Para isso, uma das hipóteses seria que o município não cobrasse pela ultrapassagem do *coeficiente de aproveitamento* apenas nos caso de construção de interesse social .

Por outro lado, o bom aproveitamento do *coeficiente de aproveitamento* alto exige soluções arquitetônicas de grande verticalização. Ora, na construção de grande altura os custos de execução e de manutenção são maiores que soluções horizontais ou em prédios sem elevadores. Ela só se torna mais econômica em edifícios de uso misto, onde uma parte da área construída pode ser comercializada a preço maior. Mas isso dependeria da existência de mercado para essa área comercial, o que não é seguro no centro, visto a quantidade de áreas vazias¹²⁶.

A *reabilitação* ou *reciclagem* de edifícios existentes pode ter um custo bastante menor que o da nova construção, dependendo da organização do setor da construção para esse tipo de intervenção¹²⁷. Aqui, utiliza-se o termo *reabilitação* para reformas importantes que garantam a habitabilidade de um edifício residencial, podendo haver reorganização do espaço interno para reduzir ou aumentar o número de unidades; o termo *reciclagem* é empregado para a transformação de construções destinadas a outros usos - industrial ou comercial - em prédios residenciais. Se houver disponibilidade de recursos e se esse tipo de intervenção se generalizar, é provável que a indústria da construção se adeque, possibilitando redução de custos. Não é impossível encontrar edifícios antigos total ou parcialmente vazios com valores semelhantes ao de terrenos vazios, principalmente se esses terrenos têm um coeficiente de aproveitamento maior que a área construída do edifício em questão¹²⁸.

É possível também observar nos anúncios imobiliários que unidades prontas à venda no centro têm preços de venda menores que os custos de produção de uma nova unidade no centro, e mesmo na periferia. Esta questão deve ser examinada - assim como a existência de prédios vazios - para as decisões sobre a priorização de programas baseados na produção, na reabilitação, na reciclagem ou na compra/venda ou compra/locação de unidades usadas¹²⁹.

A questão do preço dos terrenos, do seu *coeficiente de aproveitamento* e das possibilidades de reciclagem estão estreitamente ligadas entre si e também ao padrão social do bairro. A condição para que se possam fazer unidades mais baratas - e que essas unidades continuem com preços acessíveis - é que o padrão dos bairros continue com características populares ou de convivência de setores sociais diferenciados. Para que esse padrão não seja alterado, uma condição importante é que não sejam alterados indiscriminadamente os *coeficientes de aproveitamento*, os quais, não apenas determinam o aumento do preço dos terrenos como

¹²⁶ Segundo a Gazeta Mercantil - pesquisa sobre o mercado imobiliário comercial, março/1996 - 14,89% dos escritórios do centro permanecem vazios. Essa percentagem aumenta muito quando se trata de áreas menores que 1000 m².

¹²⁷ Não exigem estudos sobre custos de obras de reformas, até porque isso não é comum; países onde a reabilitação e a reciclagem estão desenvolvidos, reduziram os custos a partir de técnicas específicas; aqui, onde o peso da mão-de-obra nos custos é menor, as vantagens relativas da reabilitação sobre a construção nova pode ser maior. A importância da reabilitação na economia e na geração de empregos na Europa é grande. (HMMBS. Trabalho Programado "Principais instrumentos de gestão fundiária e política habitacional na França". FAUUSP)

¹²⁸ Ainda segundo a Gazeta Mercantil, existem 28 prédios completamente vazios na área central. A pesquisa inclui o centro velho, Higienópolis, Bela Vista, Santa Cecília e Liberdade.

¹²⁹ Existem discussões envolvendo a Prefeitura e a CEF sobre a possibilidade de concessão de cartas de crédito para a compra de imóveis centrais vazios a serem reabilitados.

estimulam a demolição para construir uma área maior¹³⁰. Na direção contrária, a presença de conjuntos habitacionais populares também pode ter o efeito de impedir a valorização excessiva.

Nas condições específicas do centro e do mercado imobiliário paulistano, as dificuldades para circulação de automóveis pode ser um fator positivo para evitar uma mudança radical de padrão social. Além da existência de algumas zonas de pedestres, o trânsito já é bastante carregado; e se a prefeitura limitar o número de garagens nas edificações residenciais, reduzirá o interesse daquela parcela da demanda para quem o carro é essencial¹³¹. Aliás, se um dos interesses de aumentar a população residente no centro é reduzir a circulação na cidade, certamente a população que utiliza os transportes públicos é a demanda tecnicamente mais adequada. A qualidade do ar também agradecerá.

QUADRO IV. 3
PARÂMETROS DE CUSTOS DE UNIDADES RESIDENCIAIS (HIS) NO CENTRO E NA PERIFERIA

ITENS DE CUSTO	LOCALIZAÇÃO E TIPO			OBSERVAÇÕES
	horizontal / periferia	vertical / periferia (CA=1)	vertical / centro (CA=4 e TO=0,6)	
Infra-estrutura e terraplenagem	execução total de redes e terraplenagem	execução total de redes e terraplenagem	apenas escavações para fundações (6 a 8 andares)	A economia neste item permitiria maiores despesas nos outros itens
Área de terreno necessária por unidade habitacional	135 m ² ⁽¹⁾	50 m ²	10 m ²	Reduzindo o terreno necessário, seu custo por m ² poderia ser várias vezes maior
Area bruta por unidade habitacional	40 a 60 m ²	50 m ²	30 m ²	Apesar da área menor, o custo de construção no centro seria maior, devido à verticalização.

(1) valor médio em 6 conjuntos HABI; na COHAB e CDHU, esse valor é maior.

Quanto ao investimento público por unidade habitacional, será preciso decidir-se se ele deverá ser igual ou poderá ser maior que nos programas fora do centro. Quando se trata de habitação de interesse social, o poder público, se considerar importante prover soluções numa determinada localização, pode decidir que a adequação entre o custo e a demanda seja feito por meio de um subsídio. Sabe-se que nos conjuntos periféricos parte da infra-estrutura foi subsidiada ou não contabilizada, em alguns casos. Considerando as vantagens da localização central para a gestão urbana (aumento do consumo em redes instaladas, racionalização dos transportes, etc) e para os beneficiários, o subsídio aqui poderia ser altamente compensador.

Os agentes públicos deveriam preocupar-se ainda que a sua produção permaneça atendendo à demanda de baixa renda, pois seria provável a valorização dessas unidades, num contexto de grande demanda, principalmente se sua qualidade for considerada aceitável para faixas de renda maiores. Isso seria um problema a tentar minorar pelo padrão das construções ou pela forma de atribuição.

¹³⁰ A prefeitura do Rio manteve o zoneamento restritivo nas áreas de entorno do centro administrativo. O gabarito só permite 3 andares, e isso destimula a demolição para reconstrução.

¹³¹ A existência de garagem é um atributo essencial dos produtos do mercado imobiliário atual. Nos lançamentos dos últimos anos, o número médio é de 1,75 garagens por apartamento de 3 quartos.

Um objeto de discussão é se a área das unidades construídas no centro pelo poder público para famílias que hoje habitam os cortiços deve ou pode ser semelhante à das unidades dos conjuntos periféricos; outro, é a possibilidade de produzir unidades com instalações sanitárias coletivas. Nesses aspectos, certamente será necessário considerar a diferença entre unidades novas ou obtidas pela reabilitação/reciclagem de edifícios; e aquelas resultantes da reabilitação de imóveis cortiçados. Parece lógico imaginar que as unidades centrais devam ter áreas menores. No conceito de melhoria habitacional, pode-se certamente conseguir condições bastante melhores de densidade, conforto térmico, ventilação, e de utilização de banheiros e áreas de lavar, sem que estes últimos sejam privativos de cada família ou grupo domiciliar¹³². A questão da qualidade arquitetônica deverá certamente merecer um cuidado especial, de modo a integrar o esforço de requalificação do centro e de reabilitação do patrimônio cultural e arquitetônico¹³³.

As discussões atuais da prefeitura ou aquelas promovidas pela Associação Viva o Centro - embora falem da produção residencial - não demonstram a preocupação com os efeitos de algumas medidas propostas sobre as condições da ocupação residencial por faixas de renda baixa e média, sendo que algumas dessas medidas reeditam tendências do zoneamento favoráveis à segregação espacial. São medidas ou políticas de risco para um projeto de promoção habitacional diversificada no centro:

- a) O estímulo à verticalização com custo muito baixo e sem restrição de padrão incluído na lei da Operação Urbana Centro, que induz a uma valorização promovida pelo município e estimuladora de expulsão de moradores e atividades.
- b) O estímulo à demolição e ao remembramento de lotes - também na lei da Operação Urbana - reforçando o estímulo a megaprojetos. São operações que só interessariam para imóveis muito caros (residenciais ou comerciais). A lei aumenta o risco de demolições antecipadas e generalizadas para venda, aproveitando essa vantagem, expulsando moradores e atividades.
- c) O discurso de limpeza do centro, que hoje assume a forma de «limpeza da rua» pode induzir a procedimentos de segregação social. A saída das barracas (*camelôs*) foi conseguida por medidas legais e de fiscalização, parecendo ter efeitos positivos para o comércio regular e para a paisagem urbana; no entanto, qual o sentido para a perseguição aos catadores de papel, que tinham uma função social (cooperativas criaram emprego e coesão social entre moradores de rua) e mesmo ecológica (coleta seletiva e destinada à reciclagem)? No conflito entre a criação de um mercado de média renda e a presença da população pobre, a pressão contra a presença dos cortiços será

¹³² Os programas da PMSP envolveram essa questão; e os programas do Rio tem propostas diferenciadas de plantas conforme o nível de estabilidade dos ocupantes. Ver Projeto de Reabilitação de Cortiços. PMRJ. 1996.

¹³³ Em São Paulo, o projeto Celso Garcia, iniciado em 1990, é um bom exemplo de integração entre a reabilitação (casarão cortiçado, destinado a equipamento no projeto) e a construção nova.

forte, possivelmente camuflada no discurso de eliminação da habitação insalubre e irregular, e mesmo da reabilitação do patrimônio.

b) - Locação social

A *locação social* pode ser definida como um sistema de atribuição de moradias em que os valores dos alugueis são compatíveis com a capacidade de pagamento das famílias, sendo também também sociais os critérios de acesso e permanência nessas moradias. Esse conceito se aproxima das propostas de moradia como serviço público defendidas no Brasil nos anos 40 e 50. O Primeiro Congresso dos Arquitetos, em 1945, aprovou a tese de que as casas deveriam ser alugadas e consideradas como um “serviço de utilidade pública”, e não vendidas, entendendo que a política de casa própria levaria à escravização dos compradores a dívidas incompatíveis com orçamentos familiares¹³⁴. No entanto, na política habitacional brasileira - como vimos nos capítulos anteriores - não apenas a locação inexistiu como a locação privada foi desestimulada. A tentativa de controle dos aluguéis privados não foi acompanhada de oferta pública, como tentativa de regular o mercado. E a casa própria passou a não ser apenas uma forma de acesso à moradia, mas um modo de substituir a responsabilidade do Estado quanto à seguridade social dos cidadãos.

Nos países social-democratas os programas de locação foram a base das políticas habitacionais nos períodos de grandes investimentos públicos (anos 50 a 70) e continuam a ser sustentados, mesmo após a tendência de redução das políticas sociais (a partir dos anos 80). Existe financiamento para a produção e subsídio ao consumo de moradias alugadas. Organismos públicos ou privados de interesse social mantêm parques locativos com valores mais baixos, porque sem objetivo de lucro. Na França, atualmente¹³⁵, o subsídio é dado para acesso a esse parque e ao parque privado.

TABELA IV. 14
PARQUES LOCATIVOS SOCIAIS COMPARADOS DOS PAÍSES MEMBROS DA COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPÉIA (CEE)

PAISES	Parque Locativo Social	% do parque locativo	% do parque habitacional	unidades de locação social por mil hab.	PIB/hab. (US\$)
Holanda	1.989.000	62,3%	43,0%	136,5	15.258
Reino Unido	5.966.000	78,3%	26,4%	104,5	15.383
RFA	7.755.000	65,8%	25,6%	99,2	16.580
Dinamarca	488.793	48,9%	21,2%	95,5	16.606
França	3.661.578	46,4%	17,1%	66,6	15.951
Irlanda	124.741	55,0%	15,0%	33,9	9.381
Bélgica	253.278	18,0%	7,0%	25,7	14.712
Itália	1.200.000	16,1%	5,2%	20,9	15.242
Portugal	118.000	11,3%	4,4%	11,6	7.838
Espanha	104.630	10,9%	0,9%	2,7	10.807

fonte: Ghekière, 1991

(1) Excluídos Luxemburgo (mil unidades) e Grécia, sem parque locativo.

¹³⁴ Bonduki, 1995.

¹³⁵ Informações de 1996.

Nos países que mantêm políticas de locação de interesse social, o cálculo das prestações é feito de modo a remunerar o capital investido pelo agente promotor. O aluguel social, do ponto de vista do beneficiário, consiste na possibilidade de receber um subsídio para ajudar a pagar esse valor. Esse subsídio faz parte da política social e tem origem diferente dos recursos da produção, sendo geralmente orçamentária ou de fundos especiais.

No Brasil, argumenta-se com a dificuldade de gestão de grandes parques de locação, que as pessoas destruiriam os imóveis se não fossem seus, etc. Gabriel Bolaffi chega à conclusão que o que os mutuários “*pagariam de aluguel é o mesmo que pagaram para comprar*”; e que - na casa própria - o governo não fica com o ônus da manutenção do estoque. Existe também o argumento de que “ninguém aceitaria”... Por outro lado, desenvolveu-se uma desconfiança total da população com relação ao poder público. Não existe a confiança de que a casa alugada não lhe seria retirada; não lhe custaria mais do que poderia pagar; que seus filhos também estivessem seguros de se incluir nesse esquema.

No período 89/92, desenvolveram-se seminários e discussões sobre políticas de reabilitação e de habitação na França, promovidas pela Prefeitura, onde a questão da *locação social* era colocada como chave para a viabilização da permanência de famílias de menor renda no centro. Essa questão já era discutida há alguns anos na CDHU e chegou a ser objeto de um projeto de cooperação técnica com a França (1992), envolvendo alguns projetos-piloto¹³⁶. Mas os organismos municipais não desenvolveram essa discussão, não apenas por falta de tempo, mas porque a proposta de locação social era considerada inadequada para o Brasil pelos movimentos envolvidos e por muitos dos técnicos de HABI. No entanto, mais recentemente, já se verifica o interesse dos movimentos de cortiçados e a presença dessa modalidade em reivindicações mais amplas do movimento popular, destinada à população sem recursos para assumir um financiamento¹³⁷. A possibilidade de convênios com ONGs é apontada como solução para a gestão das unidades.

A casa alugada não precisa ser para sempre; nem a situação de viver no aluguel, nem viver na mesma casa. A necessidade de aluguel pode corresponder a um período da vida onde a poupança é pequena, a permanências relativamente curtas na cidade, à opções pessoais não ligadas à segurança imobiliária. Aliás, os países europeus estimulam as pessoas com renda suficiente a saírem do parque HLM e obterem financiamentos para comprar. A existência de um parque público também desafogaria a demanda e teria efeitos no mercado locativo.

Numa política de locação social o tratamento da questão fundiária poderia ser diferente, porque os terrenos não seriam transferidos aos beneficiários. Nos programas públicos,

¹³⁶ Um desses projetos-piloto seria um prédio a ser construído pela COHAB/SP, a partir de um projeto premiado em concurso nacional, onde previa-se que a renda obtida com as áreas comerciais pudesse viabilizar os apartamentos para baixa renda. A autosustentação desse projeto não foi confirmada.

¹³⁷ MNLM. *Plataforma Nacional da Habitação Popular*. 1994

poderiam ser utilizadas áreas dominiais do município e da administração indireta¹³⁸. Em programas privados ou comunitários, poderiam ser cedidas áreas públicas. Nos caso de desapropriação, o valor da compra não seria ressarcido, mas o terreno permaneceria como base de um estoque de interesse social, reduzindo as possibilidades de seu repasse no mercado formal para famílias de maior renda.

A implantação de programas de locação social dependeria de interação entre o município e os governos federal e estadual, fundamentalmente para adequação das modalidades de financiamento aos órgãos promotores. Além disso, seria necessário adequar as modalidades de contrato e sua relação com a legislação federal de locação, de modo a evitar abusos de ambas as partes (poder público e locatário).

Certamente a política de aluguel exige maior investimento na edificação e na sua manutenção. Por outro lado, a discussão sobre modalidades de atribuição alternativas à casa própria possibilitariam buscar melhores formas de adequação entre a capacidade de pagamento e a qualidade da habitação. É bom lembrar que a política habitacional brasileira, de casa própria, não permitiu subordinar a área da habitação ao tamanho da família.

c) - Habitação popular em áreas de proteção ambiental

O município de São Paulo contém isoladamente a maior superfície de manancial da Região Metropolitana - 550 km² ou a terça parte do seu território. Nesta área moram atualmente quase 800 mil habitantes, com um processo de crescimento urbano altamente conflitivo ao nível social, pela contiguidade de classes de renda muito diferenciadas, e, ao nível ambiental, pela poluição dos mananciais Guarapiranga e Billings.

A partir de 1989, a Prefeitura do Município de São Paulo decidiu desenvolver estudos que permitissem conhecer melhor os problemas, de modo a orientar o conjunto de suas ações na APM (fiscalização, regularização de loteamentos, melhorias em favelas etc.). Inicialmente, foi criado Grupo de Trabalho (GT - Portaria 282/89), que formulou o "Plano de Preservação e Manejo da Área do Município de São Paulo nas Bacias Hidrográficas dos Reservatórios Guarapiranga e Billings e dos rios Capivari e Monos". Considerando que os usos e ocupações do solo na área em questão são polarizadas pela mancha urbana de São Paulo e se estruturam em função desta, o GT caracterizou 3 compartimentos bem diferenciados, para os quais propôs diferentes políticas.

O relatório do *GT- portaria municipal 282/89* aponta vários fatores como determinantes para a inversão das intenções da legislação de proteção de mananciais. Entre esses estão a depreciação do preço do solo, a incompatibilidade entre as leis municipais e estaduais, as dificuldades para o licenciamento de empreendimentos, a falta de fiscalização, a falta de apoio e de conhecimento da população sobre uma lei que se baseou apenas em critérios

¹³⁸ Uma das dificuldades de utilizar os terrenos da administração indireta estadual ou municipal em programas habitacionais para venda é que esses terrenos constituem parte do capital dessas empresas.

técnicos, tendo sido elaborada sem nenhuma discussão com a comunidade. Além disso a região sul da cidade tornou-se um dos principais centros de emprego da região metropolitana, atraindo para sua vizinhança um enorme contingente que se instala nas soluções de menor custo e maior precariedade. A pressão pela implantação de programas habitacionais regulares, feita pelos movimentos por moradia que hoje habitam em condições extremamente precárias na região, tem sido grande, mas os governos municipal e estadual não têm possibilidades legais de atendê-los, por serem os parâmetros de uso e ocupação do solo em toda a extensão da APM incompatíveis com a produção de lotes populares, com a densidade adequada para justificar os custos de infra-estrutura. Além da reivindicação popular, a oferta de outras unidades habitacionais seria indispensável para a remoção de famílias em áreas de risco, assim como de áreas não esgotáveis de favelas e loteamentos clandestinos.

Espaço para o MAPA

Setor 1 - norte - constituído por mancha urbana contínua que se desenvolve em direção ao sul - o estudo propõe a implementação de infra-estrutura com reurbanização dos loteamentos precários e favelas, realocando a população moradora em área de risco.

Setor 2 - intermediário - caracterizado por núcleos urbanos dispersos - onde se propõe o estímulo às atividades agrícolas e de lazer.

Setor 3 - constituído pela área inserida na Bacia dos Rios Capivari e Monos, onde se propõe a preservação permanente, mediante a desapropriação e incorporação do setor ao perímetro do Parque da Serra do Mar.

A partir da aprovação desse relatório e da adoção de suas recomendações pelos diversos organismos municipais, as ações administrativas puderam ser melhor desenvolvidas e

articuladas. O Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - RESOLO/SEHAB criou uma equipe especial de denúncia, composta de técnicos e advogados para coibir os loteamentos clandestinos na cidade e em especial na zona sul, alcançando resultados significativos na paralisação e mesmo reversão de alguns empreendimentos. Ainda no que se refere à prevenção e à repressão foi criado em fevereiro de 1991 o grupo integrado SOS Mananciais (município, estado e empresas oncessionárias) com a finalidade específica de conter a ocupação na Bacia de Guarapiranga e retomar o controle do poder público sobre a Área de Proteção de Mananciais, com resultados positivos. Ao mesmo tempo, foram organizados os Fóruns de Moradia, para onde foram canalizadas as pressões dos movimentos de moradia e de loteamentos clandestinos, de modo a minimizar os processos de ocupação de terras públicas e privadas e comercialização de lotes clandestinos. Em março de 1991, a Prefeitura de São Paulo começou a participar, em conjunto com organismos estaduais e outras prefeituras municipais, da elaboração do "Programa de Recuperação da Bacia do Guarapiranga", com aportes financeiros do governo federal e BIRD (Banco Mundial).

Também a partir do relatório do GT- Portaria 2.822/89, a prefeitura decidiu analisar sob quais condições seria possível a implantação de conjunto habitacional no *Setor I* da bacia hidrográfica do reservatório Billings, de modo a atender a necessidade de relocação de famílias das áreas de maior risco e atender às demandas de movimentos por moradia da região. Em novembro de 1989 dois perímetros vazios abrangendo 28,5ha (Gleba I) e 97,8ha (Gleba II) respectivamente, esta envolvendo várias propriedades, foram declaradas de interesse social para produção de habitação. A localização destas glebas, envolvidas por áreas de classe A e B (áreas urbanas e de expansão urbana, segundo a visão da legislação de Mananciais), por loteamentos clandestinos de extrema precariedade, contíguas ao conjunto habitacional do Bororé, configurava situação peculiar de grande vulnerabilidade às ocupações desordenadas. Por outro lado, essa localização era também muito propícia à implantação de um *projeto modelo*, que cumprisse a função de reorganizador do processo de ocupação em nível local e permitisse à Prefeitura atuar no mesmo sentido em nível regional.

As diretrizes preliminares de ocupação das glebas¹³⁹ foram definidas considerando a importância de implantação de um parque regional que cumprisse efetivamente a função de proteção dos recursos hídricos; de tipologia de urbanização e construção que minimizassem os impactos da ocupação e das obras; e de sistemas de saneamento adequados. As áreas urbanizáveis corresponderiam a cerca de 45% , sendo cerca de 55% destinados ao parque. Além disso, foram buscadas soluções técnicas que permitissem maiores densidades do que aquelas definidas pela legislação vigente, assim como soluções legais junto ao Estado para viabilizar a aprovação do projeto¹⁴⁰. Isso se incluía numa posição mais ampla da administração de buscar a adequação da legislação de mananciais à realidade da ocupação, às tecnologias disponíveis para os procedimentos de saneamento e à nova conjuntura

¹³⁹ Essas diretrizes foram definidas pelo PARSOLO - Departamento de Parcelamento do Solo da SEHAB - definiu, com o apoio técnico do Departamento de Parques e Jardins da Secretaria de Serviços e Obras -S.S.O

¹⁴⁰ SEHAB contratou, em dezembro de 1989, a JNS - Engenharia, Consultoria e Gerenciamento Ltda. - para elaborar o estudo "Adequação de Projeto Habitacional (glebas Chácara do Conde) aos objetivos da Proteção aos Mananciais no Reservatório Billings" e a URBE (arq. Candido Malta Campos) para elaborar o projeto urbanístico.

democrática nacional. Com esse objetivo foi desenvolvida uma proposta de flexibilização da LPM, baseada nos estudos dos consultores de saneamento, a qual foi encampada pela Secretaria Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano, mas que não teve continuidade de encaminhamento¹⁴¹.

Além dos cuidados já descritos com o meio ambiente, a destinação preferencial do conjunto a movimentos organizados, buscou comprometer os futuros ocupantes com o objetivo de proteção ambiental, a partir de um trabalho educativo.

O projeto de saneamento aponta para uma ocupação de 4.200 unidades habitacionais, em três fases, de modo a permitir a implantação dos sistemas de tratamento adequados. Os projetos foram desenvolvidos contando com a possibilidade de estabelecer uma compensação de índices de ocupação, somando a área do projeto com outras áreas especialmente destinados à preservação, situados na mesma bacia do Ribeirão Cocaia. Isso permitiria ocupar as glebas objeto da DIS e localizadas em zona já urbanizada, com um número de unidades superior à prevista se as glebas fossem consideradas isoladamente. Para garantir os objetivos de redução da carga poluidora o conjunto seria dotado de sistemas especiais de tratamento de esgotos, e de deposição das águas pluviais, o último com o objetivo de não incrementar o lançamento de carga orgânica de origem difusa.

Aquisição de Terrenos - a estratégia da SEHAB para desapropriação dos terrenos tinha em vista três objetivos: a redução dos custos de aquisição, a rapidez na obtenção da posse e a proteção dos terrenos contra ocupações, que inviabilizariam tanto o projeto habitacional como o ambiental. Ainda em 1990 houve um acordo com um dos proprietários que permitiu à prefeitura obter a propriedade da gleba m. Nessa área foi feito um compromisso com movimentos populares pelo qual algumas famílias se instalaram provisoriamente no local, evitando a ocupação predatória. Relativamente aos terrenos de gleba maior, foi iniciado um processo de negociação com os proprietários, que manifestaram interesse em permutar os seus terrenos (com coeficiente de aproveitamento limitado pela LPM) por terrenos com maior potencial construtivo. A partir dessa proposta a SEHAB incluiu na diretriz do projeto urbanístico a localização de algumas áreas de uso comercial; estas áreas - mais valorizadas pela urbanização e uso nela permitido - poderão permanecer com os proprietários dos terrenos, em troca de acordos referentes às áreas remanescentes, que serão utilizados para o conjunto habitacional e o parque. Essas negociações incluíam um compromisso dos proprietários de protegerem seus terrenos contra ocupações, de modo a evitar que sua omissão favorecesse as invasões. De qualquer modo, a Prefeitura iniciou as ações expropriatórias de todos os terrenos particulares por meio de depósito do seu valor venal, podendo os diferentes tipos de acordo ser assinados em fases posteriores da ação judicial.

A demora na aprovação estadual provocou várias tentativas de invasão, sustadas pela prefeitura no período 89/92. O mutirão para construção do projeto aprovado para a gleba I chegou a ser iniciado, mas foi interrompido com a sucessão municipal. A própria associação

¹⁴¹ Paralelamente o Governo Estadual abria um debate sobre a alteração dessa lei.

conveniada decidiu ocupar o terreno e continuar a construção segundo o projeto aprovado. Por desinteresse no projeto, a administração municipal, em 1994, encaminhou a desistência das ações expropriatórias em curso.

A aprovação da nova Lei de Proteção de Mananciais, em outubro de 1997, dá a prerrogativa aos municípios de desenvolverem legislação de uso do solo específica, desde que atendendo ao espírito de preservação que a legislação contém. Superado este obstáculo legal, a implantação de programas habitacionais para baixa renda na APM passa a ser uma escolha política.

A falta desses programas pode ter conseqüências ambientais graves, com responsabilidade do estado e do município. Por outro lado, o estímulo à ocupação por outras faixas de renda e as facilidades para o transporte individual por meio do alargamento das vias de acesso pode trazer um valorização que - sem aqueles programas - teria efeitos ainda mais perversos. A saída das famílias mais pobres só poderia dar-se em direção às zonas mais restritivas das bacias Billings e Guarapiranga.

4.3- Planejamento territorial e gestão da política habitacional.

a) Aspectos legais e de gestão na aglomeração metropolitana

A Região Metropolitana de São Paulo tem 39 municípios, sendo que 32 destes são conurbados. Entre estes, encontram-se municípios industrializados, como os do ABCD paulista (Santo Andre, São Bernardo, São Caetano, Diadema), Osasco, Guarulhos; e municípios que oferecem poucos empregos, como Carapicuíba, Mauá, Itapecerica de Serra. O município de São Paulo faz é o mais populoso e o mais extenso, mas vem perdendo peso na população metropolitana. Correspondia a 72,8% em 1970; a 67,5% em 1980; e a 62,5% em 1991; e 60% em 1996.

Na condição de conurbação, as demandas não são municipais; as pessoas vão morar num município não por causa do trabalho, mas pelo preço da habitação, o qual se reduz, em cada eixo, conforme a distância ao centro. De fato, grande parte do crescimento de municípios dormitório é devido às dificuldades de acesso ao mercado e à falta e oferta pública nos municípios industrializados. Nos municípios mais pobres, as situações precárias de moradia são maiores - inclusive porque o solo é mais barato - com menores condições de atendimento pelo município.

Na metrópole paulistana, a solução habitacional não pode ser encarada apenas como responsabilidade municipal. Esforços de alguns municípios, não apenas com recursos, mas definindo instrumentos de gestão. Alguns municípios não têm condições de resolver (terra e

recursos). Há municípios cujo território está inteiramente dentro do perímetro protegido, não apenas limitando seu desenvolvimento econômico, como impossibilitando soluções habitacionais para a população de baixa renda, que na maior parte trabalha em outros municípios. Por outro lado, alguns não estão interessados em resolver. políticas de incentivo a condomínios fechados (Santana da Parnaíba, Barueri).

TABELA IV. 15

RMSP. ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DOS MUNICÍPIOS CONURBADOS¹⁴² COM MAIS DE 100 MIL HABITANTES EM 1996

MUNICÍPIOS	População em 1980	População em 1996	tgca 80/96	Superfície e total (km2)	Superfície em APM (%)	Mortalidade infantil (por mil hab./1991)	Habitantes /cômodo (1991)
Barueri	74.697	176.740	5,53	61	-	25,12	0,89
Carapicuíba	184.591	328.015	3,66	36	-	30,14	0,96
Cotia	62.309	127.047	4,55	325	64,9	34,76	0,83
Diadema	227.616	323.221	2,21	32	21,9	32,88	1,01
Embu	95.076	195.676	4,61	68	58,8	44,95	1,00
Ferraz de Vasconcelos	54.582	121.992	5,15	25	40,0	38,64	1,01
Francisco Morato	28.070	106.328	8,68	45	-	51,00	1,14
Guarulhos	529.483	972.766	3,87	334	29,6	33,60	0,90
Itapeçerica da Serra	60.072	110.362	3,87	136	100,0	40,13	0,94
Itapevi	52.863	133.769	5,97	88	2,3	39,17	1,01
Itaquaquecetuba	72.155	228.533	7,47	83	-	45,83	1,10
Mauá	204.582	344.684	3,31	67	19,4	31,87	0,95
Mogi das Cruzes	196.941	314.947	2,98	731	49,0	32,83	0,82
Osasco	473.168	622.374	1,73	68	-	36,48	0,86
Ribeirão Pires	56.171	100335	3,69	107	100,0	32,02	0,82
Santo André	552.069	625.294	0,78	179	53,6	24,27	0,73
S. Bernardo do Campo	423.677	658.791	2,80	411	52,6	29,54	0,75
São Caetano	163.268	140808	-0,92	12	-	20,81	0,62
São Paulo	8.475.380	9.811.776	0,92	1509	36,2	26,03	0,71
Suzano	100.342	180.703	3,75	185	73,0	48,21	0,91
Taboão da Serra	96.908	182.441	4,03	20	-	34,24	0,87
RMSP	12.549.856	16.354.497	1,67	8051	54,0	28,96	0,76

fonte: FIBGE

A COHAB/SP tem, desde 1965, atribuição de desenvolver programas nos diferentes municípios, mas seu modelo institucional não lhe permite - mesmo que pretendesse - ser responsável por uma política metropolitana de habitação. Ainda assim ela executou alguns conjuntos e fez um importante estoque de terras em outros municípios, quando contava com recursos federais e quando o município era governado por um prefeito nomeado pelo governador.

A responsabilidade pela questão habitacional agora é compartilhada constitucionalmente entre a União, os Estados e os Municípios. O Estado tem a responsabilidade por questões intermunicipais e teria a função política por articular os esforços dos municípios. Por outro

¹⁴² Os municípios não conurbados são: Salesópolis, Biritiba Mirim, Guararema, Sta Isabel; Mairiporã; Pirapora do Bom Jesus; Juquitiba e São Lourenço da Serra. Os conurbados com menos de 100 mil são: Arujá, Caieiras, Cajamar, Embu-Guaçu, Franco da Rocha, Jandira, Poá, Rio Grande da Serra, Santana do Parnaíba e Vargem Grande Paulista.

lado, as soluções habitacionais numa aglomeração como São Paulo, não podem ser desvinculadas do planejamento do transporte, que já é uma atribuição estadual. Entretanto, o Estado de São Paulo - através da CDHU - não desenvolve uma política para a região metropolitana nem busca atender a aspectos inter-municipais, mas programas de provisão pontuais vinculados a oportunidades (existência de terrenos, p.ex.) ou pressões políticas. Eles são desarticulados das iniciativas municipais, como no caso de São Paulo; ou voltados para uma demanda exclusivamente municipal, como no caso de Mauá, vizinha a municípios localizados na APM.

Paulo Lomar lembra que os municípios não possuem recursos para problemas inter-municipais. Para essas questões, *“a legislação atribui ao Estado Federado o poder de instituir e arrecadar tributos próprios os quais devem ser aplicados em benefício da coletividade naquelas questões que não estão ao alcance dos municípios. Se estes recursos não são suficientes o caminho próprio para superá-lo é a reforma tributária e não o desvio de recursos financeiros municipais para o financiamento de ações estaduais.”*¹⁴³

A questão habitacional não é a única prejudicada pela falta de tratamento da problemática metropolitana. A Região Metropolitana, enquanto figura institucional definida no período autoritário (1973) não foi capaz de contribuir para a solução do conjunto de problemas urbanos. Após a Constituição de 1988, essa figura ficou prejudicada pela autonomia municipal em matéria de uso do solo, mas continuam a existir atribuições estaduais face a problemas intermunicipais metropolitanos. O tratamento dessas questões - que inicialmente eram concentradas na EMPLASA - é atualmente disperso por diferentes organismos estaduais. As relativas a uso do solo (lei 6766/79) passaram para a SHDU; as relativas à proteção dos mananciais e à indústria foram transferidas para a Secretaria do Meio Ambiente - SMA. As tentativas atuais esbarram nas disputas entre as diferentes secretarias estaduais e no desinteresse geral pela questão no Estado e nos municípios. De fato, para as políticas estaduais, a RMSP nem sempre corresponde a uma unidade de planejamento, embora seja uma das regiões administrativas em que se divide o Estado de São Paulo. Por outro lado, os investimentos estaduais em infra-estrutura são geralmente feitos sem nenhuma articulação com os programas municipais.

A necessidade de uma ação articulada entre vários municípios para temas específicos motivou a criação de *consórcios de municípios*. Existem 5 consórcios integralmente na RMSP (EMPLASA/94) e outros com municípios externos, seja para desenvolvimento integrado (caso do consórcio do ABC, envolvendo 7 municípios) ou para políticas setoriais, como o tratamento ou disposição de resíduos sólidos. No consórcio do ABC se discute a possibilidade de definir articuladamente as normas de uso do solo para o conjunto dos municípios.

¹⁴³ IPEA, 1997.

b) - Descentralização e participação social na política municipal de habitação

Em várias partes deste texto foi observada a falta de uma visão abrangente dos diferentes aspectos da problemática habitacional no município; dos efeitos contraditórios da legislação urbanística e de investimentos públicos; da desarticulação entre diretrizes e intervenções físicas de programas de provisão e de regularização; e da descontinuidade das políticas. Se a política carece de uma visão abrangente e integrada, incluindo a dimensão metropolitana, sua implementação não pode ser desligada do conhecimento detalhado da realidade dos bairros, como espaço de problemas e de soluções. Desse modo, a discussão sobre a participação da sociedade deve envolver esses dois aspectos da política.

Um dos problemas de São Paulo é a falta de um Plano Diretor que enxergue a "cidade real", orientando as regras e uso do solo e dos investimentos públicos com objetivos redistributivos. O PDDI de 1971 certamente não tinha esse objetivo; as propostas de 1985 e 1991 - preocupados com a gestão mais democrática do solo - não foram sequer votadas. O projeto em discussão em 1997 preocupa-se principalmente com o aumento das densidades. Mas talvez um plano bom para a cidade só seja possível quando a sociedade estiver mobilizada para fazer aprová-lo e para garantir sua execução.

Os “planos locais” ou “planejamento de bairro” têm sido propostos como forma de garantir a descentralização, a participação popular e soluções locais mais adequadas¹⁴⁴. No entanto, numa cidade do porte de São Paulo qual será a unidade territorial adequada para garantir um tratamento técnico abrangente e integrado dos problemas, além da participação efetiva da comunidade? A implementação da descentralização, embora necessária, é bastante complexa. Sendo um importante instrumento para aproximar as decisões políticas da população, ela pode, por outro lado, ter efeitos perversos, se por acaso somar ações pontuais e desarticuladas com o interesse do conjunto da cidade; ou acentuar a fragmentação social do espaço urbano, ao consolidar espaços de decisões definidos por uma classe social. Por outro lado, existe o problema da descentralização administrativa, dos órgãos de poder ligados à elaboração desses planos. Eles seriam locais ou centralizados? As Administrações Regionais em que se divide o município estão longe de ter as condições para garantir o planejamento local e a participação popular. Os administradores são nomeados pelo prefeito - com critérios quase sempre de confiança política e sem exigência de competência técnico-administrativa para o cargo.

Diferentes governos municipais em São Paulo adotaram formas de consulta à população para assuntos específicos da política urbana e habitacional, as quais não resultaram em espaços permanentes¹⁴⁵. A discussão sobre as formas de garantir a representatividade e a diversidade de opiniões foi um dos obstáculos para a implantação de conselhos municipais no período Luisa Erundina. Em várias cidades brasileiras - como Brasília e Porto Alegre - a participação da sociedade está sendo estimulada através dos orçamentos participativos, onde existe a possibilidade de democratizar a discussão sobre a priorização dos investimentos.

¹⁴⁴ Seu principal defensor é o urbanista Cândido Malta Campos Filho.

¹⁴⁵ Entre eles os Foruns Regionais de HABI e os Núcleos Regionais de Planejamento.

Independentemente das soluções que os técnicos possam propor para incorporar a participação da sociedade no planejamento, é preciso que ela mesma se sinta motivada a participar, de modo a definir e a controlar as políticas públicas. Nota-se que esse interesse ainda é pequeno mesmo nos espaços já abertos. Tanto as políticas municipais como o sistema de leis poderiam ser bem mais questionados e influenciados pela sociedade. A participação que existe se restringe a grupos com interesses imediatos, freqüentemente corporativos.

(começar Conclusões em página ímpar)

CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

1 - Os pressupostos e a forma da política habitacional no Brasil até hoje

No Brasil não houve uma política habitacional visando garantir ao conjunto da população uma moradia adequada no que se refere à inserção urbana, conforto e preço compatível. Isso não se colocava como necessidade para a acumulação capitalista nem para a reprodução do sistema político, como aconteceu nos países capitalistas centrais. As políticas desenvolvidas possibilitaram aos setores médios e a pequenas parcelas da camada de baixa renda obter a casa própria com financiamento público e procuram manter esta expectativa no restante da população.

Existem muitas razões para explicar o fraco desempenho das políticas implementadas, ainda que tenham contado com recursos financeiros importantes: o quadro econômico; o quadro político/social; a origem e o tipo de recursos utilizados; a falta ou a forma de atribuição dos subsídios; as formas de gestão dos programas; a falta de controle social. Esta tese preocupou-se especialmente com os aspectos fundiários, que se relacionam com os anteriores para explicar a ineficácia e os efeitos perversos.

As modalidades de intervenção pública no mercado de moradias são múltiplas, seja no campo da demanda como no da oferta. Elas podem passar pela produção direta de moradias; pelo financiamento à produção e ao consumo; pela regulamentação da indústria da construção e do mercado imobiliário (compra/venda e locação); pela atividade de urbanização de novas áreas ou de áreas já ocupadas; pela intervenção no mercado fundiário; pelo controle do mercado de insumos da construção; pela tributação imobiliária; pela normatização do parcelamento, uso e ocupação do solo e da edificação. A forma de utilização desses mecanismos de intervenção dependem dos objetivos do estado (da sociedade) e dos interesses a atender prioritariamente.

As formas explícitas de política habitacional adotadas no Brasil foram o financiamento da produção privada e cooperativa; a produção por agentes públicos para as famílias de baixa renda; o financiamento para compra de unidades cuja produção, pelo mercado, também foi financiada; a urbanização de assentamentos irregulares; a regulamentação do mercado de imóveis alugados. Recentemente, priorizou-se a concessão de financiamento para que as pessoas comprem no mercado de imóveis novos ou usados, não importando de que modo esses imóveis foram financiados. Todos esses programas se desenvolvem sem uma preocupação com a gestão do solo urbano e com a problemática dos terrenos na produção habitacional.

No BNH, constatam-se os efeitos cruzados de uma mesma política nas suas duas vertentes: o mercado para renda média e alta e o mercado popular, especialmente as COHABs. No primeiro, as regras permitiram fortes lucros imobiliários e especulação fundiária, valorizando

os terrenos urbanos. Nas COHABs, a busca de terrenos baratos rurais contribuiu para a expansão urbana descontrolada e para a valorização de terrenos periféricos. No primeiro, a possibilidade de lucros imobiliários desestimulou a busca de produtividade na indústria da construção; este mesmo problema não permitiu reduzir os custos da construção nos programas de baixa renda, acentuando as opções pela terra barata e, posteriormente, pelos programas baseados na autoconstrução. Os investimentos do BNH no urbano também valorizaram terrenos, de forma diferenciada.

Em São Paulo, a gestão municipal do uso do solo, pelos instrumentos do parcelamento e do zoneamento, tem permitido que a valorização promovida pelo BNH e por outros investimentos públicos seja apropriada especialmente pelos incorporadores imobiliários. A expansão territorial dos empreendimentos imobiliários, na busca de terrenos mais baratos, empurra as soluções populares para mais longe e para áreas crescentemente de risco ambiental.

A provisão pública de habitação popular

As políticas de habitação baseadas na produção pública massiva para venda ou aluguel baseiam-se no pressuposto de que, assim produzida, a moradia pode ter um custo menor com a eliminação do lucro, mas necessita ser financiada para que as condições de pagamento sejam adequadas a diferentes faixas de renda. Essa produção pode ter também o efeito de equilibrar a oferta, contribuindo para forçar a redução da margem de lucro do setor privado.

No Brasil, existiu um produto único pré-definido para a população de baixa renda: a casa própria periférica, seja na forma de apartamentos ou unidades horizontais. Os agentes públicos trabalharam com o pressuposto da compatibilização do custo da moradia à capacidade de pagamento e com a determinação de reduzir o mais possível o custo do terreno. As contradições deste padrão de política aumentaram com a redução dos salários reais e com o aumento do custo da construção. O padrão construtivo foi ainda mais reduzido e a autoconstrução, institucionalizada. Os programas habitacionais se subordinaram à hierarquia do espaço urbano e reforçaram a aceitação social do padrão de moradia com qualidade precária e área insuficiente para as famílias mais pobres. De qualquer modo, a participação dos programas públicos de provisão é bastante reduzida em relação ao mercado formal ou informal.

A localização periférica, e mesmo rural, foi o principal critério de barateamento dos terrenos; critério que era também corolário da busca da grande escala para os conjuntos. E foi o critério que presidiu a formação de estoques com recursos do BNH. Os custos globais diretos e indiretos devidos à distância das redes e serviços e à inadequação física dos terrenos mostram o equívoco dessa proposta em São Paulo. As tentativas de aquisição terrenos menores e inseridos na malha urbana, a partir do início dos anos 80 e especialmente no início dos 90, podem cumprir um papel de controlar o processo de valorização dessas zonas, pela presença mesma de moradias populares. No entanto, se o pagamento das desapropriações pendentes

seguir a lógica atual adotada pelo Judiciário quanto aos valores iniciais e critérios de correção, os valores de pagamento podem suplantar os valores de mercado no momento do pagamento.

A política para assentamentos irregulares

Os programas ligados à regularização urbanística e fundiária dos assentamentos ilegais vêm crescendo desde o início dos anos 80. Isto parte do reconhecimento de que a necessidade de moradia com custo compatível é respondida fundamentalmente por soluções do mercado informal - isto é, um mercado que contorna certos itens de custo para oferecer um produto compatível com a capacidade de pagamento. Ou pela invasão de áreas não disputadas pelo mercado formal ou pelos loteadores ilegais.

Em São Paulo, o esforço público de regularização fundiária tem sido grande com relação aos loteamentos, política que interessa tanto compradores de lotes como loteadores, e ao mercado de um modo geral. Quanto às favelas, mesmo quando existe empenho do executivo, a regularização das posses tem enfrentado oposição de setores imobiliários e de ambientalistas. O programa de verticalização das favelas em áreas de maior visibilidade, com alteração total do padrão do assentamento, tem tido o apoio dos vizinhos, inclusive pelos efeitos já sentidos de valorização do entorno.

As redes de água e eletricidade foram estendidas à maioria dos domicílios e núcleos de favelas, mas a maior parte destes está longe de contar com as condições mínimas em matéria de saneamento básico, circulação interna, áreas de lazer, iluminação. De qualquer modo, a atuação municipal nas favelas têm sido dispersa e desarticulada, com soluções de continuidade, não sendo suficiente para enfrentar a precariedade e os riscos ambientais existentes em grande parte desses assentamentos.

A política para o aluguel

A preocupação com o controle dos valores de aluguéis foi baseada exclusivamente em regras de congelamento ou reajuste dos imóveis alugados no mercado. Essas regras apenas funcionaram como proteção temporária de quem já tinha um contrato de locação, mas tiveram como efeito reduzir o interesse nesse tipo de investimento, já afetado pela existência de alternativas mais vantajosas no mercado financeiro. A oferta de aluguel no mercado reduziu-se sem que houvesse uma oferta pública, que poderia ter equilibrado os valores. Na verdade, o controle dos reajustes fez parte de uma política pública anti-aluguel. Inicialmente, na primeira metade do século, como forma de deslocar esse investimento para a indústria. Depois do BNH, como forma de criar um mercado para a casa própria. A legislação mais recente favorece os proprietários, mas não há elementos para medir até que ponto tem influenciado a oferta ou os valores dos aluguéis.

2. O papel atual e futuro da política federal

É certamente incoerente esperar que uma política habitacional possa ser expressiva sob uma política econômica de traços recessivos, sobretudo num quadro político de redução do papel do estado. O governo federal continua sem uma proposta abrangente de política social diante de um quadro econômico que é claramente acentuador da “modernização excludente”, caracterizada pela concentração “de renda, de terra, de poder”(Maricato, 1996).

Existem também propostas “contra a corrente” que denunciam o liberalismo e a subordinação total às exigências da economia globalizada, propondo um país com distribuição de renda menos desigual e universalização da cidadania. Nesse caso, que política habitacional pode ser definida, coerente com esse projeto nacional e com um desempenho eficiente? O modelo brasileiro de política habitacional se consolidou no período autoritário, permitindo três décadas de equívocos em matéria de recursos financeiros e forma de atendimento. Será possível encontrar formas de desenhar uma política que interesse à maioria da sociedade e que não seja vulnerável aos interesses de grupos de poder ou às alternâncias partidárias?

Os números do déficit oficial e das carências reais são ainda maiores hoje, como o demonstra o aumento da população favelada em todo o país. Aumentou também a parcela da população que não pode participar de financiamentos. Certamente a política habitacional - qualquer que seja a política do governo - não pode ter hoje um discurso de dotar toda a população de uma moradia adequada e própria a curto prazo.

Entretanto, o papel do governo federal não deveria ser apenas o de financiar a aquisição ou a produção, mas coordenar processos que determinam a oferta e a demanda de moradias e a qualidade de vida nas cidades nas cidades. Isso inclui as políticas econômica, social, urbana, agrícola e ambiental. E significa incluir a questão urbana ou habitacional na agenda econômica, o que não tem sido feito. Por exemplo... diante do quadro urbano atual o que significa, ou quais são as condições para privatizar os serviços de saneamento, de eletricidade, de comunicações? De que modo a indústria automobilística e a abertura da importação de veículos vem acentuando as dificuldades de circulação nas cidades e restringindo os investimentos em transporte coletivo?

Toda a discussão sobre habitação popular continua girando em torno do financiamento... Persiste a crença que a questão se resume em recursos e construção. A questão da terra preocupa quando muito como um insumo da construção. O projeto de lei de desenvolvimento urbano não é prioridade nem para o Executivo nem para o Congresso, os quais, no entanto, priorizam a aprovação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). São muitos os riscos da discussão do financiamento desligada do urbano e do fundiário, inclusive se o SFI for criador de demandas imobiliárias para classe média e alta, repetindo os efeitos do SFH sobre o preço da terra. Um outro problema dessa visão desligada do urbano é que as várias linhas de recursos federais e estaduais para habitação não passam por uma articulação com o município, nem têm a ver com um planejamento da oferta integrado à gestão urbana.

A política habitacional continua seguindo uma lógica essencialmente bancária. Só tem respostas para as parcelas com capacidade de endividamento. E o resto da população, como vai resolver se problema de moradia?

A evolução da discussão internacional sobre os assentamentos irregulares nos diferentes países do “*terceiro mundo*” (ou “*em vias de desenvolvimento*”, ou “*do sul*”) é ambígua. Se, de um lado, existe um reconhecimento da sua existência e da necessidade de programas que promovam sua integração à cidade regular, existe uma certa tendência a considerar que eles continuarão a ser a única forma de acesso dos pobres à habitação.

A cidade fora das normas e dos olhos tem limites. Em São Paulo, a expansão irregular ocupou áreas absolutamente inadequadas ou áreas frágeis sem a infra-estrutura necessária; e assim continuará, se não forem encontradas outras soluções. A moradia ilegal não é apenas de uma flexibilização da propriedade privada ou de regras urbanísticas supostamente estritas. Os bairros são produzidos sem as menores condições, determinando problemas de risco, de desastres, de saneamento, de transporte, de violência. A questão ambiental urbana está ligada intrinsecamente à carência habitacional.

3 - A política municipal: limites e possibilidades

Não é fácil para o município desenvolver uma política de habitação sem que exista uma política federal para as cidades e para a habitação. É também verdade que dificilmente a União poderá desenvolver uma política adequada se não for apoiada pelo município. Uma política municipal que não se apoie em diretrizes nacionais claras e fortes dificilmente poderá ter continuidade. Mas, poderá uma política nacional obrigar um prefeito a desenvolver programas habitacionais ou uma gestão urbanística coerente com o direito à habitação?

As questões centrais para definir o quadro habitacional urbano são determinadas por políticas (ou conjunturas) nacionais, como o emprego, a renda e o nível de despesas das famílias; as migrações. A gestão dos recursos hoje destinados à habitação é competência do governo federal, sendo limitadas as possibilidades municipais para definir novas fontes. Algumas competências constitucionais do município permanecem teóricas, como no caso do urbanismo. O que pode realmente o município na gestão do uso do solo sem os instrumentos que devem ser definidos pela legislação federal? Além disso, permanecem como atribuição federal todos os assuntos que envolvam relações civis ou comerciais, como a legislação de inquilinato, de desapropriação e de licitações, as quais se relacionam diretamente ao consumo e à produção habitacional.

Parece evidente que uma atuação municipal em coerência com uma política nacional poderia ser mais eficiente, se ambos tivessem o mesmo objetivo. Não existindo essa política, o município poderá atuar sozinho, com objetivos próprios, como já vem fazendo; ou poderá

abster-se de uma atuação explícita no campo habitacional. Mas, de qualquer maneira, a gestão municipal do uso do solo e sua política de investimentos urbanos determinam fortemente o quadro da habitação, como vimos, seja por favorecer a apropriação privada da valorização imobiliária, seja por dificultar os empreendimentos populares.

No vazio da política federal, alguns municípios estiveram na vanguarda de propostas - mesmo antes do fim do BNH - e obtiveram resultados significativos, principalmente na urbanização de assentamentos precários. Na produção de novas unidades, resultados relativamente importantes no atendimento a famílias de baixa renda (face ao atendimento do BNH/CEF) foram obtidos por Estados que trabalharam com recursos próprios ou de novas fontes criadas por leis estaduais, como foi o caso de São Paulo. No município de São Paulo, a existência de um fundo municipal e de recursos orçamentários (além das *operações interligadas*) permitiu financiar unidades e desenvolver programas de urbanização. Mas, também nesses casos, a análise demonstra que as intervenções poderiam ter sido mais eficientes se apoiadas em instrumentos ainda ausentes da legislação federal.

A questão da formulação democrática da política habitacional deverá ser considerada também no município. É nele que as forças sociais se manifestam mais fortemente; sejam as organizações populares, sejam os promotores imobiliários; e é no município que os governantes são mais sujeitos a essas pressões. Supõe-se que uma política municipal será mais eficiente e mais permanente se atender a diretrizes e a leis federais, mas a existência de um controle social local sobre a definição e a implementação dessa política é indispensável. Por outro lado, a política habitacional é sempre ligada a um projeto político, que não é de âmbito estritamente municipal. Em municípios como Santos e Diadema, a continuidade partidária permitiu resultados muito positivos na qualidade de vida das favelas. Já São Paulo, conheceu cinco políticas com objetivos e métodos diferentes, às vezes conflitantes, entre 1979 e 1996.

O município como agente da provisão ou da melhoria habitacional

Um papel expressivo do município de São Paulo na provisão habitacional dependeria não apenas de um grande volume de recursos como de uma política fundiária agressiva e de uma estrutura de promoção muito mais eficiente que a que existe hoje. Isso não parece provável no curto prazo, inclusive porque fontes específicas de recursos dependeriam da dinamização da atividade imobiliária, a qual depende da conjuntura econômica. Por outro lado, existe o risco da utilização de recursos em programas pontuais - como é o caso do projeto Cingapura - em detrimento de investimentos que permitissem benefícios habitacionais mais amplos ou reproduzíveis.

Enquanto o atendimento com recursos do município for relativamente pequeno, ele deverá fazer escolhas, não somente entre tipos de programas, como de que famílias a atender, no âmbito das faixas de renda colocadas sob sua responsabilidade. Provavelmente terá que privilegiar situações de necessidade (riscos, pobreza), de atendimento a movimentos

organizados ou a projetos experimentais, que possam ser reproduzidos por outros agentes, com outros recursos. A discussão sobre critérios de priorização não é simples, entre a necessidade e a capacidade de pagamento; entre a necessidade e o nível de organização ou de pressão política, etc. Quando os programas de provisão são baseados na participação ativa dos interessados (mutirão e autogestão) a priorização se faz num universo de famílias agrupadas em torno de um objetivo e dispostas a assumir um conjunto de responsabilidades. Mas o município tem também obrigações a cumprir diante de famílias e indivíduos que não estão organizados.

Seria talvez em programas de cooperação com associações por moradia e com o setor privado que a atuação municipal poderia ser mais eficiente na provisão habitacional. Nesses casos o município poderia participar com parte dos recursos ou das obras, ou permitindo vantagens urbanísticas, em programas com parâmetros de custo e demanda controlados. Os instrumentos urbanísticos em discussão no âmbito da reforma urbana - especialmente as ZEIS - e uma gestão fundiária equilibrada também poderiam permitir ao município algum controle sobre o mercado de terrenos, aumentando as possibilidades de produção e oferta para faixas de menor renda.

Existem áreas com problemática habitacional complexa, que demandam estratégias públicas específicas, envolvendo articulações inter-setoriais e arranjos institucionais, como o centro metropolitano e a zona de proteção de mananciais. Na primeira, trata-se de enfrentar a contradição entre a “revitalização” para usos considerados “nobres” e a permanência de famílias pobres. Na segunda, a integração com outros municípios e com o Governo do Estado é essencial, de modo a conciliar os objetivos de moradia e de preservação, assim como otimizar recursos.

No tratamento das favelas em terrenos públicos e privados, a problemática da regularização das posses é tão importante quanto a das obras necessárias à melhoria urbana e da moradia. Tratar essas questões numa política abrangente seria fundamental para garantir os direitos à permanência e evitar que a regularização promova a expulsão e conseqüente reprodução de assentamentos irregulares mais periféricos.

Diferentes pesquisas mostram o aumento da renda média nas favelas nas últimas décadas, evidenciando a crescente inadequação entre os salários e o mercado habitacional. Na economia geral do sistema de provisão, parece que o volume de recursos destinados ao pagamento de soluções precárias - lotes irregulares e cômodos de aluguel - por muitos milhares de famílias permitiria a provisão de unidades regulares para essas mesmas famílias, apoiados por medidas de redução de custos e de financiamento adequado. Mas, o que pode ou o que deve ser gasto com a habitação por cada assalariado ou cada família? Não apenas a habitação não é considerada no salário, como a não existência ou a falência de políticas públicas de saúde e educação, contribuem para deteriorar o padrão de consumo dos assalariados, sobrando menos para a moradia.

O atendimento às famílias de baixíssima renda coloca claramente a questão do subsídio, como forma de garantir um produto adequado às necessidades da família e não à renda familiar; ou a definição de formas de atribuição de uma unidade sem transferência de propriedade, para uso; cujo pagamento se faz conforme a capacidade de pagamento. Diante do quadro de milhares de moradias localizadas em áreas de risco, as famílias desabrigadas por inundações ou deslizamentos também constituem uma demanda para o atendimento habitacional. Isso levanta a discussão sobre a fronteira entre as preocupações da política habitacional e da política social do município. De fato, a política nacional que permite o crescimento da exclusão, coloca nas mãos do município um volume de problemas sociais e habitacionais desproporcional à sua capacidade de solução mediante políticas setoriais.

O município como regulamentador e gestor do espaço urbano

A legislação urbanística atual, apresentada como um conjunto de regras racionais para um uso equilibrado do espaço, está longe de garantir a qualidade do espaço urbano e não é inocente na criação de segregação e de exclusão. Vimos como as regras municipais de zoneamento interferem decisivamente no preço dos terrenos, por exemplo, ao definirem coeficientes altos e padrões que só podem ser atingidos por prédios altos, além de áreas condominiais, garagens, etc. Esse zoneamento contribui para afastar uma parte da população do mercado imobiliário; não só porque o valor da construção é muito mais alto do que em prédios mais simples; mas porque o preço dos terrenos nessas zonas vai corresponder ao que seria seu aproveitamento máximo, isto é, um empreendimento verticalizado e de padrão sofisticado, cujo valor de venda permita recuperar com lucro o investimento no terreno. Além disso, as normas de zoneamento e de construção estimulam o uso do automóvel, contribuindo para o caos no trânsito e para as despesas públicas com o sistema viário, em detrimento do transporte público.

As normas urbanísticas são aplicadas nos bairros e nos terrenos onde atuam os promotores do mercado formal e são produzidas de modo a atender os seus interesses. A maior parte da cidade não atende nem a essas regras e nem ao bom senso, mas sobretudo à necessidade de aproveitar o mais intensamente possível os terrenos. Certamente as normas poderiam ser melhores e principalmente mais aplicáveis e mais aplicadas. No entanto, o discurso atual é sobretudo o da “desregulamentação”, tendo adeptos à esquerda e à direita.

O setor imobiliário pretende “flexibilizar” algumas regras para rentabilizar seus investimentos. As operações interligadas multiplicam as exceções ao zoneamento a pretexto da geração de recursos para habitação popular. O maior risco é a somatória de “flexibilizações” pontuais desligadas de uma proposta geral mais adequada para o uso e ocupação do espaço da cidade e de uma proposta mais coerente de recuperação da valorização imobiliária no interesse coletivo.

Alguns setores defendem a redução das exigências para loteamentos e benefícios no zoneamento como forma de ampliar o mercado popular. Certamente existe uma margem para

alterações que permitam melhorar a legislação e ampliar sua utilização em empreendimentos populares. Do mesmo modo, a alteração das normas de licenciamento - simplificando e diminuindo custos - poderia contribuir para reduzir o número de lotes e moradias irregulares. No entanto, é uma falácia pretender aumentar a oferta popular pela simples redução do padrão, pois o preço final é determinado pelo mercado. E nada permite dizer que os promotores tenham interesse em aumentar o tamanho do mercado se uma pequena produção lhe garantir lucros suficientes. Por isso, qualquer “flexibilização” de regras urbanísticas e construtivas não pode prescindir de controles econômicos e sociais para garantir a ampliação do mercado. Além disso, o problema principal não está no rigor da legislação feita para os empreendimentos populares, mas nas facilidades dadas para os empreendimentos caros, que favorecem a especulação imobiliária e fundiária.

A avaliação feita nesta tese permite concluir que a gestão municipal do solo urbano contribuiu fortemente para o quadro da carência habitacional em São Paulo pelo agravamento das dificuldades de acesso à terra. Esse quadro de carência é determinado pelo modelo econômico, pelo estatuto da propriedade fundiária e pela inadequação das políticas federais de habitação. Entretanto, a gestão do uso do solo e a gestão fundiária podem ser os instrumentos mais importante do município para uma intervenção positiva, que permita ampliar o atendimento público, privado e as iniciativas populares na provisão habitacional e na melhoria dos assentamentos populares. Por outro lado, um papel positivo na questão fundiária não depende apenas da vontade do Executivo, mas também do Legislativo e do Judiciário. E, para isso, da mobilização da sociedade.

Novembro de 1997

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, Francisco de Paula Dias de. *Subsídios para o estudo da influência da legislação na ordenação e na arquitetura das cidades brasileiras*. Tese (Concurso de Cátedra). Escola Politécnica da USP. 1966.

ARRETCHE, M T S. *Estado e Mercado na política habitacional: três modelos de política*. Dissertação (Mestrado) IFCL -Universidade Estadual de Campinas. 1990

ASSOCIAÇÃO VIVA O CENTRO. *Memória do Encontro Centro XXI: preparatório do Encontro Internacional*. São Paulo: Viva o Centro, 1994.

_____. *São Paulo: Centro XXI - entre história e projeto*. São Paulo: Viva o Centro, 1995.

ASSOCIATION DES ÉTUDES FONCIERES. *Outils fonciers, modes d'emplois*. Paris: ADEF, 1990.

AZEVEDO, Sergio de, ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de. *Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BALL, M; HARLOE, M; MARTENS, M. *Housing and Social change in Europe and USA*. London: Routledge. 1988.

BALL, Michael. *Recent changes in housing provision in Europe and the USA*. Documento apresentado no workshop "Habitação: como ampliar o mercado?". São Paulo: IPT/LABHAB/FAU, 1997.

BATTAGLIA, Luisa. *Cadastrros e Registros Fundiários: a institucionalização do descontrolado sobre o espaço no Brasil*. Tese (Doutorado). FAUUSP. 1995.

BARBOSA, Maria do Carmo Bicudo. *Tudo como dantes no quartel de Abrantes*. Tese (Doutorado). FAUUSP, 1987.

BAVA, Silvio Caccia. *As ocupações de terra e a Igreja em São Paulo*. São Paulo: Coleções Cadernos CEDEC n° 13, 1988.

BELO HORIZONTE - *Projeto de Lei do Plano Diretor*. 1995

BLAY, Eva Alterman. *A luta pelo espaço*. Petrópolis: Vozes, 1978.

_____. *Dormitórios e Vilas Operárias: o trabalhador no espaço urbano brasileiro*. In: VALLADARES, Licia (org) *Habitação em Questão*. Rio: Zahar, 1980.

BÓGUS, Lucia Maria M. *Vila do Encontro: a cidade chega à periferia: notas sobre as relações entre política urbana, família e reprodução da força de trabalho*. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-São Paulo, 1980.

_____. *(Re)urbanização: Por que e para quem?* Tese (Doutorado). FAUUSP, 1988

BOHADANA, Estrela. *A cidade é nossa*. Rio de Janeiro: Codecri, 1983. V.1.

BOLAFFI, Gabriel. *A Casa das Ilusões Perdidas: aspectos socio-econômicos do Plano Nacional de Habitação*. In: *Cadernos CEBRAP*, n° 27. São Paulo: Brasiliense, 1977.

- _____. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (org) *A Produção Capitalista da Casa (e da cidade)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982
- BONDUKI, Nabil, ROLNIK, Raquel. Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho. In: *Cadernos de Estudo e Pesquisa 2*. São Paulo: USP/FAU/FUPAM, 1979.
- BONDUKI, Nabil. Habitação popular: contribuição para o estudo da evolução urbana de São Paulo. In: VALLADARES, L. (org) *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982
- _____. *Construindo territórios da utopia*. Dissertação (Mestrado), FAUUSP, 1985.
- _____. *Origens da habitação social no Brasil: o caso de São Paulo*. Tese (Doutorado) FAUUSP, 1995.
- BRANT, Vinicius (org.). *São Paulo: trabalhar e viver*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- BRANT, Vinicius C. et alii. *São Paulo: o povo em movimento*. Petrópolis: Vozes, 1980
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988
- BRASIL. Banco Nacional da Habitação. *Relatório Final do Grupo de Trabalho para reformulação do SFH*. São Paulo, 1985.
- _____. *Informativo de Atualização do BNH (SFH, depois de 1986)*. (Coletânea de resoluções - 46 volumes) 1964-1996
- BRASIL. Banco Nacional da Habitação /Diretoria de Terras. *Atividades desenvolvidas pelo DETER em 1982*. DITER, 1982.
- BRASIL. Banco Nacional da Habitação/Departamento de Terras. *Relatório 1983/1984*. DETER, 1985
- BRASIL. BNH/DIPLA/DPLAC. *Informações estatísticas a nível dos Estados e Regiões*. 1984.
- BRASIL. IPLAN/IPEA. *As políticas federais de desenvolvimento urbano em 1988*. IPEA, 1989.
- BRASIL. MINTER/ Fundação Projeto Rondon. *As Constituições no Brasil*.
- BRASIL. SEPURB/ Fundação João Pinheiro. *Déficit Habitacional no Brasil*. 1995.
- CAMARGO, Candido P. Ferreira et alii. *São Paulo, 1975: Crescimento e Pobreza*. São Paulo: Loyola, 1976.
- CAMPANÁRIO, Milton. O mercado de terras e a exclusão social na cidade de São Paulo. in KRISCHKE, Paulo (org.). *Terra de habitação x Terra de espoliação*. São Paulo: Cortez, 1984.
- CAMPINAS. Secretaria de Planejamento. *Projeto de lei do Plano Diretor*. 1995
- CAMPOS FILHO, Cândido Malta. A terra no desenvolvimento urbano: o caso do Brasil. In: *Revista Brasileira de Planejamento*.
- CANO, Wilson. *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. São Paulo: Difel, 1977.

- CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. *O papel da tecnologia na produção da habitação popular: estudo de caso do Conjunto Habitacional José Bonifácio*. Dissertação (Mestrado). Escola de Engenharia de São Carlos, USP. 1986.
- CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. *Tierras para los asentamientos humanos*. Nairobi: CNUAH/HABITAT, 1984.
- COMBY, Joseph, RENARD Vincent et alii. *40 ans de politique foncière en France*. Paris: Economica. 1986.
- COSTA, Luis Carlos. Para uma política social do solo urbano. In: *Revista Projeto*, n°. 49. São Paulo: Projeto, março/1983.
- _____. *Aspectos do Processo de Produção das Periferias da Grande São Paulo*. Dissertação (Mestrado), FAUUSP, 1984.
- DOWALL, David , CLARKE, Giles. *A Framework for Reforming Urban Land Policies in developing Countries*. Banco Mundial/ UNDP/UNCHS, 1991.
- DURAND-LASSERVE, Alain, PAJONI, Raul. *La régularisation des établissements irréguliers dans les villes des pays en développement* (note de synthèse). Paris: PNUD/CNUEH/AITEC, 1993
- FARAH, Marta . Estado e habitação no Brasil: o caso dos Institutos de Previdência. In: *Espaço e Debates* n° 16. São Paulo: NERU, 1985.
- _____. *Tecnologia, processo de trabalho e construção habitacional*. Tese (Doutorado), FFCHL-USP. 1992.
- FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL. *Mutirões autogestionários: levantamento das obras - 1989 a 1995*. São Paulo: FASE, 1995
- FINEP/GAP. *Habitação Popular: inventário da ação governamental*. Rio de Janeiro: FINEP, 1983. v.1.
- FONDATION POUR LE PROGRES DE L' HOMME et alli. *Charte européenne pour le droit à habiter et la lutte contre l' exclusion*. Paris: FPPH, 1993.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM). *Estudo de Normas Legais de Edificação e Urbanismo Adequado às Áreas de Assentamentos Sub-normais ou de Baixa Renda*. São Paulo: BNH/DEPEA, 1982.
- FRANCE (Etat). Conseil Économique et Social. *La question foncière*. Paris: Direction des journaux officiels, 1996.
- GHEKIERE, Laurent. *Les Politiques du Logement dans l'Europe de Demain*. Paris: La Documentation Française, 1992.
- GHEKIERE, Laurent. *Marchés et Politique du Logement dans la CEE*. Paris: La Documentation Française, 1991.
- GIAQUINTO, Paulo. *Legislação, modelos e formas urbanas: São Paulo, 72/92*. Dissertação (Mestrado), FAUUSP, 1995.
- GOHN, Maria da Glória M.. *Lutas pela moradia popular em São Paulo*. Tese (Livre Docência), apresentada à FAUUSP, 1987.

- GRANELLE, Jean-Jacques. *Espace urbain et prix du sol*. Paris: Sirey, 1970.
- GRANELLE, J.J. et VILMIN, Thierry (coord). *L'articulation du foncier et de l'immobilier*. Paris: ADEF. 1994.
- GRANELLE, Jean-Jacques. (coord.). *La rente foncière: approches théoriques et empiriques*. Paris: ADEF. 1990.
- GROSTEIN, Marta Dora. *A Cidade Clandestina: Ritos e Mitos*. Tese (Doutorado), FAUUSP, 1989.
- HARVEY, David. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.
- _____. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. In: *Espaço e Debates*, no. 6. São Paulo, Cortez, 1982.
- HEUGAS-DARRASPEN, Henri. *Le financement du logement en France*. Paris: Documentation Française, 1994.
- JACOBI, Pedro. Exclusão urbana e lutas pelo direito à moradia. In: *Espaço e Debates*, nº 7. São Paulo: Cortez, 1983.
- KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1980.
- KOWARICK, Lucio (coord.) . *Modo e Condição de Vidas: Um estudo das desigualdades em São Paulo*. São Paulo: DIEESE/CEDEC, 1986.
- _____. (org.) *As lutas sociais e a cidade. São Paulo: passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994
- KOWARICK, Lúcio, ANT, Clara. *O cortiço: 100 anos de promiscuidade*. São Paulo: CEBRAP, 1982.
- KOWARICK, Lúcio; ANT, Clara; e VERAS, Maura. *O cortiço: sua história e atualidade*. São Paulo: COGEP, 1981.
- KOWARICK, Lúcio, CAMPANÁRIO, Milton. São Paulo: metrópole do subdesenvolvimento industrializado. In: Kowarick L. (org.) *As lutas sociais e a cidade. São Paulo: passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994
- LAMPARELLI, Celso. A habitação e a industrialização das construções. In: *Espaço & Debates* nº 7. São Paulo: Cortez, 1982.
- LEFEBVRE, Henri. *De lo rural a lo urbano*. Tradução para o espanhol de Javier González-Pueyo. Barcelona: Península, 1974.
- LEFEBVRE, Rodrigo. Notas sobre o papel dos preços de terrenos em negócios imobiliários de apartamentos e escritórios, na cidade de São Paulo. In: MARICATO (org.). *A Produção Capitalista da Casa (e da cidade)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982
- LIPIETZ, Alain. *Le tribut foncier urbain*. Paris: Maspero, 1974.
- _____. Repenser le logement social. In: revue *Esprit* nº 11. Paris: nov, 1995.
- MARICATO, Erminia (org.). *A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa Omega, 1982.

MARICATO, Ermínia. *Indústria da construção e política habitacional*. Tese (Doutorado), FAUUSP, 1984.

_____ *Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica*. São Paulo: Vozes, 1987.

_____ *Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental: diagnóstico e recomendações*. Apresentado no II Seminário Nacional Preparatório para o Habitat II. 1995.

_____ *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARX, Murillo. *Cidade no Brasil. Terra de Quem?* São Paulo: Nobel/ EDUSP. 1991.

MASSENA, Rosa Maria R. , VETTER, David M. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos em infra-estrutura urbana? uma teoria da causação circular. In: *Solo Urbano: Tópicos sobre o Uso da Terra*. MACHADO da SILVA (org.). Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

MATHEY, K (ed) *Beyond Self-Help Housing*. London: Mansell, 1992.

MEDINA, Roberto. *As terras devolutas e o crescimento da cidade de São Paulo: 1554-1930*. Dissertação (Mestrado), FAUUSP, 1991.

MELO, Marcus André B. C. de. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. In: *Espaço e Debates* n° 24. São Paulo: NERU, 1988

_____ *Políticas Públicas e Habitação Popular: Continuidade e Ruptura, 1979-1988*. Trabalho apresentado no "Seminário Internacional sobre Políticas não-convencionais de Habitação Popular no Terceiro Mundo". Rio de Janeiro, 1989.

_____ Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e sistemas financeiros de habitação: Brasil em perspectiva comparada. In: *Espaço e Debates* n° 31. São Paulo: NERU, 1990.

MOTTA, Caio Attadia da (coord.). *Nível de satisfação em conjuntos habitacionais da Grande São Paulo*. São Paulo: IPT, 1975.

MOVIMENTO NACIONAL DE LUTA POR MORADIA. *Plataforma nacional da habitação popular*. São Paulo: MNLM, 1994. (mimeo)

MUÇOUÇA, Sérgio, ALMEIDA, Marco Antônio. *Mutirão e autogestão em São Paulo: uma experiência de construção de casas populares*. São Paulo: Pólis, 1991

MUKAI, Toshio. *Direito e legislação urbanística no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.

OLIVEIRA, Francisco de. A economia brasileira: crítica à razão dualista. In: *Cadernos CEBRAP* n° 2. São Paulo: CEBRAP, 1972.

_____ O surgimento do Antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. In: *Novos Estudos* n° 22. São Paulo: CEBRAP, out/1988.

_____ O Estado e o Urbano no Brasil. In: *Espaço e Debates* n° 6. São Paulo: NERU, 1982.

ORNSTEIN, Scheila Walbe. *Deficiências Habitacionais na área urbana paulistana: causas, consequências e análise*. Dissertação (Mestrado).

- OSMOND, Annick. *La Banque mondiale et les viles des pays du sud: du développement à l'ajustement*. Paris: 1996.
- PASSOS, Lélia Pithon Reynal de. *O Estado e o Urbano: o problema do loteamento clandestino*. Dissertação (Mestrado). FAUUSP, 1983
- PEREIRA, Paulo César Xavier. *Espaço, técnica e construção: o desenvolvimento das técnicas construtivas e a urbanização do morar em São Paulo*. São Paulo: Nobel, 1988.
- REVISTA ALFOZ. *Madrid. Territorio, Economía y Sociedad*. La línea del suelo nº 64, Madrid, 1989
- REVISTA ESPAÇO E DEBATES. *Estado, Mercado e Habitação*. número especial. São Paulo, NERU, ano X, nº31. 1990.
- REIS FILHO, Nestor G. *Evolução urbana do Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1968.
- REZENDE, Vera Lúcia Ferreira M.. *Planejamento e Política fundiária: o caso da cidade do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado). FAUUSP. 1995.
- RIBEIRO, Luís César Queirós. Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação. In: MACHADO da SILVA (org.). *Solo Urbano: Tópicos sobre o Uso da Terra*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- _____. *Da Propriedade Fundiária ao Capital Incorporador: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado), FAUUSP, 1990.
- _____. Capital imobiliário no Rio de Janeiro - 1870/1930. In: *Espaço e Debates nº 15*, 1985.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. *Processo Migratório e Situação de Trabalho da População Favelada de São Paulo*. Dissertação (Mestrado), Departamento de Geografia da FFLCH-USP, 1981.
- ROLNIK, Raquel, SOMEKH, Nádia, KOWARICK, Lúcio, (orgs.). *São Paulo : Crise e Mudança*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- ROLNIK, Raquel. De como São Paulo virou a capital do capital. In VALLADARES, L. (org) *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1982.
- _____. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Fapesp/Studio Nobel, 1997
- SACHS, Celine. *São Paulo: politiques publiques et habitat populaire*. Paris: Edition de la Maison des sciences de l'homme, 1990.
- SADEK, Maria Tereza A. Poder Local: Perspectivas da nova ordem econômica. In: *São Paulo Perspectiva*. Abril/junho, 1991.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.
- SAFFER, Nirce. *O mercado de terras em Porto Alegre: estudo de caso para o período 1964/1979*. Dissertação (Mestrado). PROPUR/UFRGS, 1982.
- SAMPAIO, Maria Ruth. O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana. In *Espaço e debates nº 37*, 1994.

- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. *Formações metropolitanas no Brasil: mecanismos estruturantes*. Tese (Doutoramento) FAUUSP, 1984.
- SÃO PAULO (Cidade). Projeto de Lei do Plano Diretor 1991.
- _____ *Justificativa do Plano Diretor*. 1991.
- SÃO PAULO (Cidade). Assembléia Municipal Constituinte. *Lei Orgânica do Município de São Paulo*. CMSP, 1990
- SÃO PAULO (Cidade). Câmara Municipal. *Comissão especial de Inquérito sobre Loteamentos Clandestinos*. São Paulo, 1989.
- _____ *Relatório sobre a Habitação*. 1996
- SÃO PAULO (Cidade). COHAB/SP. *Relatório de Gestão 1989/1992*. São Paulo: COHAB/SP, 1992.
- SÃO PAULO (Cidade). EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO. *Programa de complementação urbana e construção, ampliação e melhoria de habitações populares em loteamentos da Prefeitura do Município de São Paulo (PROPERIFERIA)*. São Paulo, 1979.
- SÃO PAULO (Cidade). SEHAB. *Restrições da Legislação de Uso e Ocupação do Solo*. 1991.
- SÃO PAULO (Cidade). SEHAB/HABI - *Favelas em São Paulo: caracterização físico-espacial. Censo das Favelas no Município de São Paulo - 1987*. São Paulo: HABI, 1989.
- _____ *Da utopia à construção: a participação popular na política habitacional em São Paulo*. [1991?]
- _____ *Programa de Cortiços*. 1991
- _____ *Relatório de gestão 1989/1992: balanço da atuação de HABI*. São Paulo: HABI, 1992.
- _____ *Estudo das favelas e cortiços - relatório da pesquisa FIPE*. v.1. 1994
- SÃO PAULO (Cidade). SEHAB/PARSOLO. *Parcelamento do Solo: Roteiro legal*. 1991.
- SÃO PAULO (Cidade). SEMPLA. *Cortiços em São Paulo: frente e verso*. São Paulo, 1985.
- _____ *Cadernos de Planejamento*. Diário Oficial do Município, ed. de 24/12/92.
- _____ *Coletânea dos decretos de parcelamento, uso e ocupação do solo*. (atualização permanente)
- _____ *Coletânea das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo*. (atualização permanente)
- SÃO PAULO (Estado). *Constituição de Estado de São Paulo*. 1989.
- SÃO PAULO (Estado). Companhia e Desenvolvimento Habitacional. *Relatórios da Diretoria de Planejamento e da Diretoria Financeira* [várias datas]..
- SÃO PAULO (Estado). Companhia e Desenvolvimento Habitacional. *Atuação da CDHU na área habitacional*. São Paulo: CDHU, 1991.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria Estadual de Economia e Planejamento. *Construção de moradias na periferia de São Paulo: aspectos sócio-econômicos e institucionais*. São Paulo, 1979.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A. *Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994/2010*. São Paulo: EMPLASA, 1994.

_____. *Sumário de Dados da Grande São Paulo*. [vários anos].

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Executiva de Habitação. *Política de Assentamento Habitacional para População de Baixa Renda na RMSP*. São Paulo: SEH, 1986

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Negócios Metropolitanos. Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A. *Reconstituição da memória estatística da Grande São Paulo*. São Paulo: EMPLASA, 1980.

_____. *Legislação básica de interesse metropolitano*. São Paulo, 1985.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania. Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor. *As locações residenciais na nova lei do inquilinato*. São Paulo: PROCON, 1992.

SCHERER, Rebeca. *Descentralização e Planejamento Urbano no Município de São Paulo*. Tese (Doutorado) FAUUSP, 1987.

_____. *Sistematização crítica do conjunto dos trabalhos*. Tese (Livre Docência) FAUUSP, 1994.

SCHIMDT, Benício Viero. *O Estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre: L & M, 1983.

SERPA, Cláudia Brandão de. *Limites e possibilidades de uma política fundiária no estado capitalista*. Dissertação (Mestrado), IPPUR-UFRJ, 1988.

SERRAN, João Ricardo. *O IAB e a Política Habitacional*. Rio: Schema, 1976

SILVA, Helena Menna Barreto. *Maltratada e Maltraçada: a intervenção da Prefeitura de São Paulo para regularização da periferia da cidade após a Lei Lehman*. Dissertação (Mestrado), FAUUSP, 1990.

_____. Política y gestión de tierras públicas en San Pablo. In: revista *Medio Ambiente y Urbanización*, no 34. Número especial. Buenos Aires: IIED-AL, marzo 1991.

_____. Município de San Pablo: Dificultades legales en la administración. In: revista *Medio Ambiente y Urbanización*, no 42. Buenos Aires: IIED-AL, marzo 1993.

SILVA, Helena Menna Barreto e POZZI, Carolina. *A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo*. Documento preparatório ao workshop “Habitação: como ampliar o mercado?”. São Paulo: IPT/LABHAB/FAU, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981.

SILVA, Paulo Sérgio Souza e. *Morada evolutiva: do Promorar ao Penha*. Tese (Mestrado). FAUUSP, 1989.

SILVA, Ricardo Toledo. *Habitação, Infra-estrutura e regulação pública: limites da privatização*. Tese (Doutorado), FAUUSP, 1991

- SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. *Cortiços em São Paulo: o problema e suas alternativas*. São Paulo: Pólis, 1991.
- _____ *Revitalização de Centros Urbanos*. São Paulo: Polis, 1994.
- SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO (org.). *A Produção Capitalista da Casa (e da cidade)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.
- _____ *Política econômica da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1993. 9ª ed.
- SMITH, Roberto - *Propriedade da Terra e Transição*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- SMOLKA, Martin. O nexo urbano-imobiliário e a política habitacional: repensando as alternativas. In: *Cadernos IPPUR*, ano III, número especial. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, dez/1989.
- SOMEKH, Nadia. *A (des)Verticalização de São Paulo*. Dissertação (Mestrado). FAUUSP, 1987.
- _____ *A cidade vertical e o urbanismo modernizador: São Paulo: 1920-1930*. Tese de doutoramento apresentada à FAUUSP. 1995.
- SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. *A identidade da Metrópole: a verticalização em São Paulo*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- TANAKA, Marta Maria Soban. *Invasão: uma solução legítima?* Dissertação (Mestrado), FAUUSP, 1983.
- TANTER, Anick et TOUBON, Jean-Claude. Vingt ans de politique française du logement social. In: revue *Regards sur l'actualité* n° 214 (p.30-50), sept/oct 1996. Paris, 1996.
- TASCHNER, Suzana Pasternak , MAUTNER, Yvone. Habitação da Pobreza: alternativas de moradia Popular em São Paulo. In: *Caderno de Estudos e Pesquisas 5*. São Paulo: PRODEUR /FAUUSP, 1982.
- TASCHNER, Suzana Pasternak , VERAS, Maura Pardini Bicudo. Evolução e mudanças das favelas Paulistanas. In: *Espaço e Debates* n° 31, São Paulo, 1990.
- TASCHNER, Suzana Pasternak. Depois da queda ou a cidade que virou favela. In: *Espaço e Debates* n° 12, São Paulo, 1984.
- _____ Favelas : Fatos e Políticas. In: *Espaço e Debates* n° 18, São Paulo, 1986.
- _____ Degradação ambiental nas favelas em São Paulo. In: *Espaço e debates*, n° 39. São Paulo, 1996.
- _____ *Política Habitacional no Brasil: retrospectiva e perspectivas*. Mimeo, 1997.
- _____ Squatter Settlements and Slums in Brazil: Twenty Years of Research and Policy. In ALDRICH, B. and SANDHU, R. (ed) *Housing the Urban Poor*. London: Zed Books, 1995.
- TAVARES, Maria Sampaio - *O processo de trabalho na produção da habitação popular*. Dissertação (Mestrado), Escola de Engenharia de São Carlos-USP, 1987
- TOPALOV, Cristian. *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste*. Paris: Mouton, 1974.

- VALLADARES, Licia do Prado (org.) *Habitação em Questão*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.
- VAN ULUT, Wellen (org.) *International Handbook of Housing Policies and Practices*. New York: Greenwood, 1990
- VAN WILDERODE, Daniel. *Desregulamentação urbana: as operações interligadas*. Dissertação (Mestrado), FAUUSP, 1994.
- VARGAS, Nilton. *Organização do trabalho e capital - um estudo da construção habitacional*. Dissertação (Mestrado), COPPE/UFRJ, 1979.
- VEIGA, Tania Gerbi. *Trem, Terra e Trabalho: a São Paulo Railway*. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1991.
- VERAS, Maura Pardini Bicudo. *A vida em conjunto: um estudo da política de habitação popular*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, PUC-SP, 1980.
- VERAS, Maura Pardini Bicudo. Os impasses da crise habitacional em São Paulo ou os nômades urbanos no limiar do século XXI. In: *Revista São Paulo em Perspectiva* n° 1. São Paulo: Fundação SEADE, Abril/Junho 1987.
- VILLAÇA, Flavio. *A estrutura territorial da metrópole sul brasileira*. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas-USP, 1978.
- _____ A terra como capital. In *Espaço e Debates* n° 16, 1985.
- _____ *O que todo o cidadão precisa saber sobre Habitação*. São Paulo: Global, 1986.
- _____ *Sistematização da obra escrita sobre espaço urbano*. Tese (Livre Docência), FAUUSP, 1989.

SIGLAS UTILIZADAS

ADEF - Association des Études Foncières
AELO - Associação de Empresas de Loteamento do Estado de São Paulo
APM - Área de Proteção aos Mananciais
APROV - Departamento de Aprovação das Edificações
AR - Administração Regional
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
BNH - Banco Nacional da Habitação
BTN - Bônus do Tesouro Nacional
CASE - Departamento de Cadastro Setorial
CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CEF - Caixa Econômica Federal
CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNLU - Comissão Normativa da Legislação Urbanística
COHAB/SP - Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
CONTRU - Departamento de Controle de Uso dos Imóveis
CREA - Conselho Regional de Engenharia, Agronomia e Arquitetura
CRECI - Conselho Regional dos Corretores de Imóveis
CRI - Cartório de Registro de Imóveis
DEPAVE - Departamento de Parques e Áreas Verdes
DESAP - Departamento de Desapropriações
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos
DPH - Departamento de Patrimônio Histórico
ELETROPAULO - Eletricidade de São Paulo S.A.
EMBRAESP - Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio S/C Ltda
EMPLASA - Empresa Metropolitana de Planejamento e Gestão da Grande São Paulo
EMURB - Empresa Municipal de Urbanização
FAU - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FICAM - Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria.
FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FISC - Departamento Jurídico Fiscal
FUNAPS - Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Sub-Normal
GRAPOHAB - Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais
GSP - Grande São Paulo
HABI - Superintendência de Habitação Popular
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (abreviatura de FIBGE)
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação
INOCOOP - Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
LPM - Lei de Proteção dos Mananciais

METRÔ - Companhia do Metropolitano de São Paulo
MSP - Município de São Paulo
OD - Pesquisa de Origem e Destino do Metrô
PARSOLO - departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas
PATR - Departamento Patrimonial
PEA - População Economicamente Ativa
PROCON - Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor.
PROMORAR - Programa de Erradicação da Sub- Habitação
RMSP - Região Metropolitana de São Paulo
SAR - Secretaria das Administrações Regionais
SEAC - Secretaria Especial de Ação Comunitária.
SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEHAB - Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SF - Secretaria das Finanças
SFH - Sistema Financeiro da Habitação
SJ - Secretaria de Negócios Jurídicos
TGCA - Taxa Geométrica de Crescimento Anual
TPCL - Cadastro Territorial e Predial de Conservação e Limpeza
UPC - Unidade Padrão de Capital
USP - Universidade de São Paulo
VRF - Valor de Referência Financeira