

Localização de terrenos para conjuntos habitacionais públicos no Município de São Paulo e municípios vizinhos

COHAB/SP, 1991, Mapa de Localização de Terrenos.

HABI/SEHAB, 1991, Localização de terrenos adquiridos.

Fontes: CDHU, 1997, Mapa de Localização de terrenos.

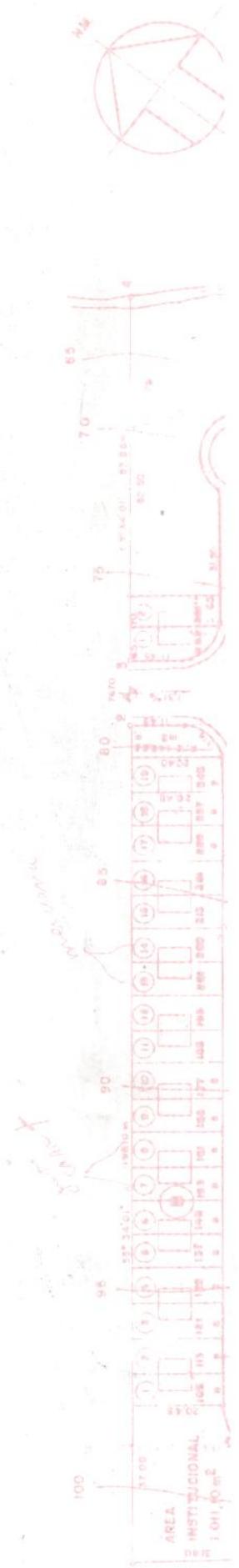


A população pobre ocupa as áreas mais precárias e desvalorizadas das cidades, seja em moradias que obtém no mercado informal, seja nos conjuntos públicos. Quando, porém, os investimentos públicos trazem melhorias a essas áreas, a parcela mais pobre não consegue mais ter acesso a elas ou lá permanecer. É lugar-comum dizer que a exclusão urbana é determinada pelo mercado. Mas, que papel tem a regulação pública e os próprios investimentos em habitação na consolidação desse mercado excludente?



Melena Menna Barreto Silva

Políticas de habitação e preço da terra



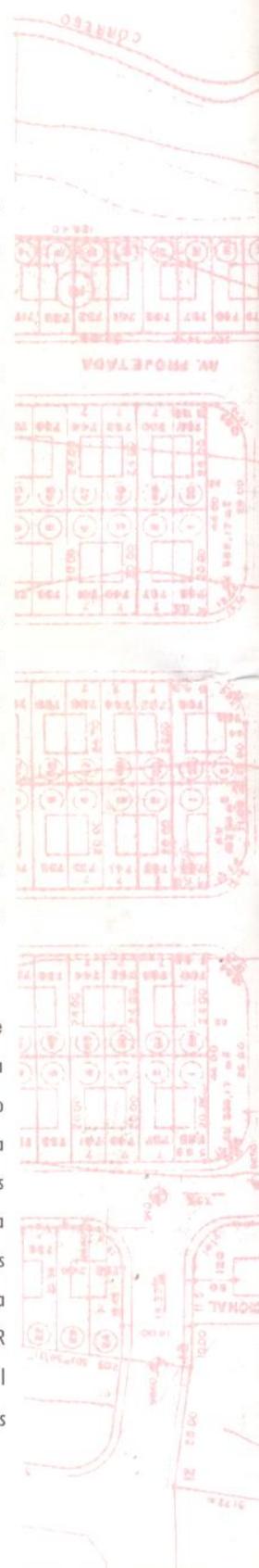
A terra nos programas habitacionais: limites para a produção e efeitos no mercado

A obtenção de áreas adequadas aos programas habitacionais para população de baixa renda tem sido limitada pelos baixos valores dos financiamentos individuais e pelos preços praticados no mercado de terrenos urbanos.

Na época em que o BNH foi criado existiam diferentes estudos e propostas sobre a questão habitacional, feitos durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart por diferentes setores da sociedade. As propostas dos setores "de esquerda", consubstanciadas no documento final do Seminário de Reforma Urbana (SHRU), promovido em 1963 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e o Instituto de Pensões e Aposentadorias dos Servidores do Estado (IPASE), articulavam a questão urbana com a habitacional. Mas foram as propostas dos empresários que predominaram. Nestas, não havia referências explícitas às questões urbana e fundiária.

A escolha dos terrenos para programas populares financiados pelo BNH foi, assim, constringida pela ausência de estratégias para a redução dos preços fundiários e pela próprias diretrizes da política habitacional. Os terrenos das Cohabs tinham de se adequar ao produto casa própria e ao financiamento sem subsídio. Para acomodar-se às condições de pagamento da população de baixa renda, esses produtos deveriam ter o menor custo possível e, nessa mesma lógica, o terreno deveria ser o mais barato possível. Uma parte do problema poderia ser resolvida com terrenos públicos repassados sem custo, mas outra parte das terras teria de ser adquirida. Sem instrumentos para obter bons terrenos a preços adequados, a solução era adquirir os de menor preço de mercado, geralmente os piores.

No início, a questão da terra foi tratada pelo Banco 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, que em 1985 passou a denominar-se Diretoria de Desenvolvimento Urbano. No entanto, segundo os próprios técnicos do BNH, as iniciativas para implementar uma política de terras mais adequada enfrentaram muitas dificuldades, tanto interna quanto 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. Por outro lado, não havia instrumental jurídico para garantir a obtenção dos terrenos bem situados a preços razoáveis (Serpa, 1988).



Diversas formas foram adotadas para obter os terrenos necessários aos programas das Cohabs:¹

a. Doações de municípios, estados ou particulares. As doações prevaleceram no período de menores recursos, ou enquanto o BNH não aplicava recursos importantes em infra-estrutura e no programa Promorar, criado em 1979. Muitas vezes os terrenos doados serviam como garantia de empréstimos. 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 de destinar terrenos com o menor valor possível aos programas populares, evidenciando uma clara posição de segregação social. É importante observar que as expressões "terrenos apropriados" ou "que se prestem à construção de conjuntos habitacionais de interesse social" embutem a noção de limite de valor, pois querem significar que áreas muito valorizadas não são adequadas para habitação popular. As doações feitas por particulares foram claramente utilizadas como forma de receber infra-estrutura 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 pelo Serfha; as provenientes do patrimônio da União; e aquelas recebidas pelo BNH em pagamento de dívidas.

c. Financiamento da aquisição de terrenos ligado a financiamento de conjuntos. Entre as exigências técnicas e documentais do Banco relativas aos terrenos pode-se ler: "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 são detalhados 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.

d. Financiamento para formação de estoque de terrenos. Essa linha de financiamento do BNH foi criada pela Resolução de Diretoria n. 1/76 para assegurar a viabilidade do Plano Nacional de Habitação Popular (Planap), de 1973, destinado às famílias com rendimento menor que três salários mínimos, com valor de financiamento inicialmente fixado em 320 UPCs. Por esta resolução, podiam ser

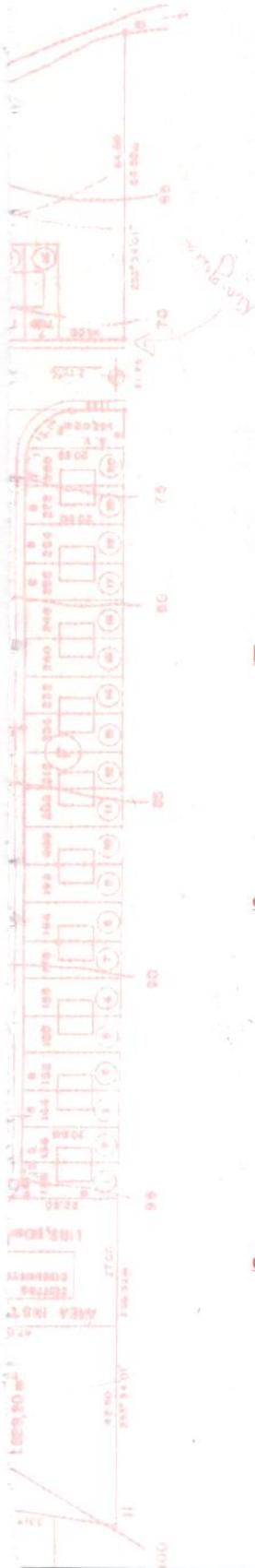
concedidos empréstimos para aquisição, por compra ou desapropriação, do total de áreas necessárias para um programa de médio prazo. A área total não poderia superar as metas para quatro anos e deveria guardar relação com o mercado local, segundo critérios fixados pelo Banco. Houve muito dinheiro e facilidades de financiamento para esse programa.

As vantagens da política de estoque eram as seguintes, segundo o BNH:²

"[...] a possibilidade de comprar terrenos a baixo custo que serão beneficiados por futuros investimentos públicos em infra-estrutura e serviços urbanos; a elevação do poder de barganha do comprador, que vai ao mercado sem estar pressionado por uma necessidade imediata; e as 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 utilizados na seleção das áreas para a compra de terrenos isolados. Só que, no caso dos estoques, os problemas eram de maior escala. As histórias de favorecimentos e de corrupção administrativa são relatadas por diferentes técnicos. Provavelmente o preço 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 BNH.³

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 da região metropolitana, algumas com impedimento de utilização pela legislação ambiental. Paralelamente, criou-se uma condição de privilégio na ZB-100/1, onde apenas os órgãos públicos poderiam construir conjuntos de interesse social.⁴ A estratégia seria interessante se os terrenos dessa região não fossem inadequados para a 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 ambientais.⁵



Entre 1976 e 1984, os agentes promotores adquiriram 21.844 hectares em todo o Brasil, por um valor médio de 0,0659 UP/CS/m², o que significa um valor de 25 UP/CS por lote de 200 m² ou de 7 UP/CS por apartamento (aproveitamento médio, descontadas áreas livres e sistema viário). 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 UP/CS/m²; nos casos de terrenos adquiridos antecipadamente este valor foi de 0,1401 UP/CS/m², ou seja, aproximadamente um terço.

Nos programas Cohab, os baixos custos dos terrenos permitiam que o maior peso do financiamento recaísse sobre a construção, isto é, fosse canalizado para as construtoras. Segundo uma atualização feita em 1985, os valores do metro quadrado na grande maioria das glebas era inferior a 1 UP/CS/m² (ver tabela em anexo). Os terrenos representavam em média menos de 7% do custo da edificação, e seu custo era inferior ao da terraplanagem (Maricato, 1987). Os custos da construção não chegaram a baixar, mesmo com as tentativas de modernização tecnológica, conforme demonstram vários estudos;⁶ nem com as economias de escala que também eram citadas na justificativa da necessidade de enormes glebas, que só poderiam ser periféricas. Criou-se uma sucessão de equívocos: a não redução dos custos de construção impossibilitava a verticalização intensiva; o adensamento não era considerado importante porque o valor incidente do terreno é baixo; a compra de terrenos melhor localizados não era considerada aconselhável porque a verticalização intensiva era cara.

Havia também um certo discurso cínico que justificava a "vantagem" de cobrar do mutuário apenas 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, que beneficiavam o BNH e as 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 Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).⁷ Nos terrenos com condições geomorfológicas desfavoráveis ou com partidos de projeto inadequados, a execução de obras de terraplanagem -- também não incidentes no financiamento ao mutuário -- atende também à lógica de beneficiar as empresas construtoras.

Os custos de expansão e implantação de redes, de terraplanagem, de execução de equipamentos e de implantação de serviços indicam uma total despreocupação do Banco com esses aspectos. Por outro lado, a comparação com valores de terrenos mais bem localizados permite concluir que o aproveitamento destes terrenos, com a densidade adequada, teria resultado em custos similares ou menores.

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. À medida que avança a disputa pelo solo, determinada pelos financiamentos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) ou mesmo dos Inocoops, em algumas cidades, a possibilidade de compra das Cohabs nas zonas urbanizadas e mesmo nessas áreas intermediárias torna-se cada vez mais prejudicada.

O SBPE foi criado em 1966. A variação dos valores máximos de financiamento 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. 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 porcentagem importante dos valores financiados. Era possível obter lucros extraordinários com o repasse dos terrenos aos mutuários sem que fossem controlados os preços de compra dos mesmos pelos incorporadores. Esses ganhos fundiários eram tão importantes que desestimulavam os esforços para obter ganhos de produtividade na construção (ver Vargas, 1979; Maricato, 1987; Saffer, 1982). Por outro lado, os altos valores de financiamento tornavam desnecessários os instrumentos de pressão sobre os proprietários fundiários, como ocorreu nos países europeus que desenvolveram políticas massivas.

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." ⁸

Em 1981, o relatório anual do BNH chamou a 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".⁹ Esses efeitos dos aumentos dos preços imobiliários e fundiários passam a pesar tanto na economia -- como fator inflacionário -- que, ao final dos anos 70, aparecem as pressões para cortar a expansão imobiliária. É nessa ocasião que aumentam os recursos do BNH para programas de desenvolvimento urbano (ver Melo, 1988).

Os programas para baixa renda da fase final do BNH (Profilurb, Promorar, João de Barro) e os programas federais com recursos orçamentários, como os promovidos pela Secretária Especial de Ações Comunitárias (SEAC), não conseguem superar o impasse do preço da terra, transferindo o problema para as prefeituras. Conta-se que algumas prefeituras, para receber os recursos, chegavam a propor localizar as unidades em áreas de praças.

Na cidade de São Paulo, embora a preocupação com as questões da inserção urbana, da qualidade dos terrenos e do porte dos conjuntos esteja muito mais presente nos critérios de seleção de terrenos para habitação popular, o problema do preço desses terrenos não vem sendo enfrentado nem com estratégias de obtenção adequadas, nem com instrumentos urbanísticos que interfiram no mercado. Diante do preço alto, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e a Prefeitura de São Paulo, a partir do final dos anos 80, recorreram fundamentalmente às desapropriações e ao adiamento dos pagamentos, que acabaram por determinar valores finais



BASE

Arquitos SP Conjunto Habitacional COHAB

extremamente elevados, mesmo superiores aos valores de mercado.¹⁰ As tentativas de implementar estratégias específicas para obtenção de terrenos foram pontuais ou esbarraram nos entraves administrativos e na falta de base legal (caso da Prefeitura de São Paulo entre 1989 e 1992).

Como se sabe, a implantação dos loteamentos clandestinos e dos loteamentos aprovados sem a devida preocupação com a continuidade urbana provocaram a formação de vazios urbanos. Esses vazios eram parte da estratégia de valorização das propriedades privadas 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 urbanos, não controlou a retenção ou a utilização dos terrenos vazios, de diversos tamanhos. A manutenção dos vazios tem a ver com a continuidade da "expansão descontrolada" da metrópole e com a transformação permanente de áreas já urbanizadas.

O loteamento irregular em áreas rurais ou de proteção ambiental só tem sido possível e necessário porque os municípios não reprimem nem a manutenção dos terrenos vazios, nem o loteamento clandestino. O loteador popular, diante da pequena capacidade de pagamento das famílias, busca as glebas mais baratas. Se o parcelamento fosse efetivamente reprimido na área rural, teria havido, ao longo das décadas, maior pressão pela utilização dos vazios urbanos; por outro lado, se a manutenção de terrenos vazios fosse penalizada, seus proprietários teriam sido estimulados a vendê-los, aumentando a oferta. Como agravante, nas mudanças de zoneamento, cujos recortes são reconhecidamente arbitrários, terrenos vazios ou construídos são igualmente beneficiados gratuitamente com coeficientes de aproveitamento maiores, provocando sua valorização.

No fim dos anos 70, quando o número de vazios urbanos era de cerca de 40% na Z2 do Município de São Paulo (Campanário, 1984), os terrenos comprados pela Cohab/SP para Habitações de Interesse Social (HIS) localizavam-se fora do perímetro urbano. Neste caso, vemos o próprio município utilizando a lógica do loteador popular para não prejudicar as condições de acumulação dos proprietários fundiários. No entanto, no processo de expansão paulistano, não vemos o município atuando na abertura programada de áreas, onde a valorização por investimentos públicos em infra-estrutura poderia ser recuperada em benefício da coletividade, seja por revenda de terrenos ou por cobrança de contribuição de melhoria. O município não exerce a função de promotor de novas áreas de expansão, a exemplo das ZAC francesas. Não cria oportunidades de apropriar-se de ganhos fundiários a partir de investimentos em urbanização de novas áreas. Por outro lado, as regras urbanísticas facilitam a transformação permanente da cidade pela iniciativa privada, multiplicando as oportunidades de utilização do mesmo solo. Criam-se leis que dão vantagens às operações de renovação em áreas existentes, onde os ganhos fundiários são totalmente privatizados.

A verticalização paulistana desenvolveu-se fundamentalmente pela transformação de bairros horizontais de classe média, sem custos ligados à adequação de infra-estrutura desses bairros, e sem necessidade de urbanizar novas áreas. As razões para isso são várias e todas elas baseadas nas facilidades oferecidas pelo município para a demolição, o remembramento e a reconstrução com aproveitamento maior do terreno.

Primeiro, 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 social¹³ das edificações demolidas. Segundo, 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 Lei de Zoneamento de São Paulo (Lei n. 7805/72 e complementares), embora reduza os coeficientes de aproveitamento (CA) nas áreas centrais em relação ao que era praticado anteriormente, permite verticalizar em cerca de 80% da zona urbana. Por meio de um mecanismo conhecido como "fórmula de Adiron"¹⁴, já previsto na lei de zoneamento de 1972, os edifícios que reduzirem a taxa de ocupação (TO) são beneficiados com um CA maior. 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 dois 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 R3¹⁵, 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.

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 (moda, mais caro). A "fórmula de Adiron" beneficia fundamentalmente o empreendimento, pois a área livre é utilizada como 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.

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.

O processo de demolições para verticalização tem como efeito freqüente a saída das famílias que habitavam o lugar em soluções alugadas, especialmente se atinge casas antigas. Quando 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 os ainda mais pobres.

Embora o adensamento das áreas já urbanizadas seja desejável, visando a um melhor aproveitamento da infra-estrutura disponível, a verticalização intensiva não é o único meio,¹⁶ e nem sempre o mais adequado, principalmente quando seu custo é alto. No Brasil, pelas condições atrasadas da indústria, o custo de construção verticalizada (com elevadores) é mais alto. De qualquer modo, os padrões estabelecidos nos conjuntos R3 não significam necessariamente maior densidade demográfica (número de pessoas por unidade de terreno), mas apenas maior área construída por apartamento (inclui áreas condominiais, garagens, salões etc.). Aliás, os dados dos censos do IBGE permitem constatar que as zonas onde a população está diminuindo coincidem com aquelas onde se concentram os lançamentos de apartamentos.

O maior controle do loteamento popular pela legislação municipal de 1972 (normas de zoneamento e de parcelamento do solo) e, a partir de 1979, pela "Lei Lehman" (Lei n. 6766/79) não está alheio aos interesses do capital incorporador em reservar áreas para empreendimentos para uma demanda de maior renda, especialmente os verticalizados. Por outro lado, a partir de 1980, com a regularização massiva de loteamentos estimulada pela "Lei Lehman", o capital imobiliário passa também a poder se expandir pelas zonas criadas à margem da legislação, pelos loteadores clandestinos, com infra-estrutura instalada com recursos públicos.

Nas discussões sobre a formação dos preços dos terrenos urbanos tem prevalecido a tese de que são os valores que podem ser pagos pelas construções que determinam o valor dos terrenos, e não o contrário. 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, para faixas com acesso aos financiamentos. 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 no preço dos terrenos -- dependerá basicamente da existência e das características dos financiamentos imobiliários.

Desse modo, as regras estabelecidas pelo zoneamento municipal articularam-se perfeitamente com os objetivos do BNH de favorecer os incorporadores e a indústria da construção. Os pequenos promotores tradicionais, além de não poderem competir pelos terrenos, 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 compra. Enquanto a lei favorecia as grandes construtoras, que utilizavam os recursos do SFH, a provisão habitacional para a imensa maioria -- que contribuía para o FGTS -- era feita pelo mercado irregular de lotes, sem financiamento. Também sem financiamento continuou a autoconstrução, feita completamente à margem da legislação, nos loteamentos e nas favelas.



Acervo Helena Almeida Barreto

São Paulo Conjunto Habitacional Santa Etelvina da COHAB



Acervo Helena Almeida Barreto

Entre 1964 e 1976, paralelamente ao boom da construção civil possibilitado pelos financiamentos do BNH, os preços médios de terrenos em São Paulo quadruplicaram. 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 de sua atratividade para o setor privado. Esse aumento de preços é consequência dos critérios de financiamento adotados nos dois mercados do SFH -- o de renda média/alta e o mercado popular -- e da gestão municipal do uso do solo.

A valorização do solo teve efeitos no estoque e nas condições para produção de moradias populares nas zonas urbanizadas e beneficiadas pela infraestrutura. A subida de preço de terrenos, imóveis construídos 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 alternativa da 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 específico. As medidas tomadas pelos governos federal e municipal para impedir a abertura de loteamentos precários, não criando outras alternativas de moradia para a população pobre, contribuíram 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.

Desse modo, o BNH, apesar de ter sido proposto como um instrumento compensatório, não apenas não proveu a população de baixa renda com casa própria, como contribuiu para aumentar o número de excluídos de qualquer solução que não fosse a invasão de terrenos. Desde a época do boom imobiliário permitido pelo Banco, a favela não parou de crescer. Em São Paulo, a população favelada, que em 1973 correspondia a 1,2% da população da cidade, em 1987 já representava 8,9% dos paulistanos, e em 1993 constituía quase 20% dos habitantes do município.

As condições habitacionais tornaram-se mais graves também pela redução do salário real. No entanto, se observamos as curvas de evolução do 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 290%, ao passo que o salário mínimo foi reduzido a 54,5% de seu valor.¹⁸

O desinteresse dos governos federais pela problemática do acesso à terra urbana persistiu após o período autoritário e se mantém até hoje. Não houve

empenho do Estado na implementação de instrumentos que permitissem algum controle da valorização e das facilidades para obter terrenos para habitação popular. É interessante notar que, em períodos autoritários ou não, 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 (Artigo 182), mas essa estratégia tem sido pouco utilizado pelos municípios.

As sucessivas versões da "lei de desenvolvimento urbano" e as propostas da esquerda no contexto da luta pela reforma urbana não são vistas como prioritárias pelo Executivo nem pelo Legislativo. A tese defendida por alguns urbanistas de que haveria interesse do "capital produtivo" na repressão à retenção especulativa de terrenos urbanos não foi comprovada. Os incorporadores e construtores não precisaram, no tempo do BNH, e continuam a não precisar de mais intervenção pública no mercado de terras.

Alguns programas habitacionais recentes mostram que não há uma intenção de enfrentar o problema do preço da terra para construir habitação social, mas simplesmente contorná-lo. No programa Cingapura, da Prefeitura de São Paulo, cria-se a possibilidade de importantes contratos de construção para grandes empreiteiras -- prédios que substituem moradias construídas -- em áreas públicas ocupadas por favelas. No programa Chamamento Empresarial, da CDHU, a compra dos terrenos é de responsabilidade das empresas licitadas, não havendo controle sobre o lucro efetivado no repasse à companhia.

Também as prefeituras de esquerda e movimentos por moradia têm priorizado soluções que permitem ao poder público não enfrentar o problema do preço da terra urbana.



As compras coletivas de terrenos não urbanizados correspondem a uma nova alternativa de famílias -- organizadas ou não -- que possuem alguma poupança e capacidade de pagamento mas não conseguem comprar um lote individualizado (regular ou irregular). A oferta de áreas acessíveis a essas famílias é geralmente em zonas com restrições legais e ambientais ao parcelamento. A formação e registro da associação é, freqüentemente, uma solução artificial para encobrir uma ação de parcelamento (venda de partes de uma gleba) promovida pelo proprietário. O número de loteamentos de associações vem crescendo muito desde a segunda metade dos anos 80.

A compra coletiva é também utilizada quando se trata de áreas já ocupadas, resultantes de invasões. Neste caso, os preços pagos são sempre menores que os pagos em áreas vazias e são resultado de negociações para obter condições acessíveis às famílias moradoras. De qualquer modo, alguns dos terrenos comprados são muito ruins para o preço pago. Além disso, os preços fundiários estão subindo de modo generalizado nas áreas de interesse dos movimentos (mais periféricas), de modo não compatível com o comportamento geral do mercado de terras na cidade. São áreas piores e muitas vezes com restrições legais. Parece ser efeito perverso da própria demanda de baixa renda e da expansão do mercado formal (inclusive cooperativas) para áreas mais periféricas, nos vetores de atuação dos movimentos. A omissão do poder público permite (por falta de fiscalização) que compras se expandam em áreas absolutamente inadequadas.

Alguns projetos em terrenos de propriedade de associações foram desenvolvidos nos últimos anos, com financiamento da Prefeitura de São Paulo (Habi, entre 1989 e 1992), da CEF e da CDHU. Esta empresa estimulou a formação de associações com a possibilidade de financiamento.

Diante das dificuldades financeiras e operacionais dos órgãos públicos para comprar terrenos, alguns acreditam que sua obtenção deva ser atribuída às associações. O argumento mais forte é que "os proprietários sempre vendem mais barato para os movimentos e mais caro para o governo". O ideal seria que as associações pudessem aproveitar essa vantagem, mas sendo também convenientemente apoiadas com a disponibilização de linhas de financiamento específicas, a orientação técnica e jurídica para os procedimentos de seleção e aquisição, a simplificação de procedimentos e apoio técnico para projetos e a criação de condições para permutas com proprietários.

No entanto, embora interessante, a compra dos terrenos pelas próprias famílias que demandam moradias não pode ser pensada como solução exclusiva e não pode prescindir de uma política pública para interferir no mercado. Uma política fundiária adequada poderia melhorar as condições de compra por associações, no aspecto de qualidade e custo, assim como resolver também os problemas de aquisição pelos órgãos promotores. Aliás, esse foi o caso em Diadema, onde a delimitação de AEIS (Áreas de Interesse Social) sobre terrenos vazios

permitiu a aquisição vantajosa tanto pelas associações como pela Prefeitura.

No momento, existem recursos federais (orçamentários e do FGTS) que permitiriam produzir milhares de moradias populares na região metropolitana; e recursos estaduais (resultantes da arrecadação adicional do ICMS) que são pouco aplicados na cidade por decisões políticas e por razões de custo da terra. Sem falar nas possibilidades de misturar esses tipos de recursos para obter condições de pagamento mais adequadas para as famílias mais pobres.

Quanto aos recursos federais, faltam condições operacionais para aplicá-los em programas para baixa renda, embora a demanda seja enorme e a maior parte dos recursos utilizados seja gerada pelos depósitos compulsórios dos trabalhadores. Essa situação permite que os valores de financiamento com recursos do FGTS sejam aumentados para financiar imóveis para faixas de renda média e alta, enquanto a grande maioria dos trabalhadores só pode usar seu FGTS para habitação quando é demitida do emprego.

Essa aparente contradição está muito ligada à questão da irregularidade. A maioria dos trabalhadores tem de recorrer às formas irregulares de provisão da habitação, e o fato de o lote ou a construção serem irregulares impede o acesso aos financiamentos habitacionais públicos ou privados. O comprador de um lote irregular não pode apresentar os documentos necessários para obter financiamento para construir. O proprietário de uma casa em situação irregular não tem os documentos necessários para sua venda por meio das cartas de crédito.¹⁹ A dificuldade da Caixa Econômica Federal em disseminar este instrumento tem a ver com a dimensão da ilegalidade fundiária e imobiliária na cidade. Desse modo, os financiamentos públicos acabam por beneficiar principalmente a camada mais rica da população, que pode negociar no mercado legal, e os agentes que podem atuar nesse mercado restrito.

Por outro lado, a existência de recursos financeiros para o setor imobiliário promove o aumento dos preços, pois aumenta a demanda. No caso das cartas de crédito, para aquisição de imóveis usados, o mercado escasso de imóveis regulares agrava o problema. Desde seu lançamento, foi notado um aumento nos preços dos tipos de imóveis enquadrados nas regras.

Em 1999, a CEF lançou o Programa de Arrendamento

Residencial (PAR), destinado a financiar imóveis no regime de leasing: isto é, a propriedade é obtida após o pagamento total, em 15 anos. A prioridade do PAR é financiar moradias nas áreas centrais, obtidas a partir de reformas ou reciclagem de edifícios e de construções novas em terrenos vazios. No caso de São Paulo, há dificuldades para obter imóveis a preços compatíveis e realizar as obras dentro dos valores permitidos pelo Programa (máximo de R\$ 20.000 por unidade). A adoção deste valor em projetos para o movimento de moradia (alguns a partir da invasão de prédios vazios) tem obrigado os arquitetos a reduzir exageradamente a área dos apartamentos.

Existem pressões dos movimentos populares e das empresas construtoras (apoiadas pelo governo estadual) no sentido de aumentar o teto do financiamento. Essa discussão é bem interessante para exemplificar tudo o que este artigo tentou mostrar.

Se o valor do financiamento subir, os valores de terrenos e imóveis vazios vão acompanhar essa subida, conforme reconhecido pela própria Caixa.²⁰ Sem esquecer que a zona central está em processo de revalorização, por conta do discurso e dos investimentos em reabilitação. Por outro lado, os valores máximos do PAR, como estão hoje, só são acessíveis a famílias com renda superior a três salários mínimos; se aumentar o valor do financiamento, o número de excluídos será maior. As pressões das empresas construtoras têm ligação com seu interesse em produzir para faixas de renda mais alta e com maiores taxas de lucro.

Os responsáveis pela política urbana e pela habitação têm de estar atentos a esses impactos. O poder público municipal deve criar e apoiar medidas que contribuam para reduzir os preços dos imóveis nos setores da zona central onde se queira construir com o PAR ou outras linhas de financiamento. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) poderão definir restrições a outros usos e incentivos especiais para Habitações de Interesse Social (HIS), o que ocasionará a redução dos valores e a diminuição da pressão especulativa. As normas urbanística e edilícias deverão ser adequadas às reformas e à moradia social em áreas consolidadas, permitindo a redução dos custos de construção e a agilidade na aprovação dos projetos.²¹ Por outro lado, a Prefeitura deverá estar atenta para que outros investimentos públicos e instrumentos de política urbana (especialmente a Operação Urbana Centro) sejam coerentes com a política de habitação no centro e não tragam impactos negativos, como tem sido a regra. A possibilidade de produzir HIS em escala no centro e a permanência da população

encortçada que já reside nessa área poderão também frear o aumento exagerado de preços por efeito de atratividade provocada pela revitalização.

Quanto à Caixa e ao Conselho Curador do FGTS, deverão buscar formas de aumentar os subsídios e, talvez, definir tetos de financiamento diferentes para as obras de construção/reforma e para a obtenção de terrenos/edifícios vazios. A articulação com o município é essencial para definir a estratégia de financiamento.

A política habitacional não é só um problema de financiamento, nem só um problema fundiário. Mas deve articular corretamente essas questões se deseja realmente inverter os resultados perversos do mercado e das políticas tradicionais. Para isso, os municípios precisam passar a entender a política habitacional como parte integrante da política urbana e pensar a política urbana sobretudo como instrumento para a qualidade de vida do conjunto da população.

HELENA MENNA BARRETO SILVA

Urbanista, formada em arquitetura pela UFRJ, mestre e doutora pela FAUUSP. É consultora e pesquisadora nas áreas de Planejamento Urbano, Política Habitacional, Política Fundiária, Legislação Urbanística e Reabilitação Urbana. Trabalhou na Secretaria Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano, em vários organismos da Prefeitura Municipal de São Paulo, na Prefeitura de Campinas, na EMPLASA, assim como em instituições públicas do Chile e de Portugal. É pesquisadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (Lab Hab) e professora da FAUUSP.

hmbsilva@osite.com.br

- CAMPANÁRIO**, Milton. (1984), "O Mercado de Terras e a Exclusão Social na Cidade de São Paulo". In Paulo Krishcke (org.), *Terra de Habitação X Terra de Espolição*, São Paulo, Cortez.
- CASTRO**, Carolina Pozzi de. (1986), *O Papel da Tecnologia na Produção da Habitação Popular: Estudo de Caso do CH José Bonifácio*. Dissertação de mestrado apresentada à EESC-USP, São Carlos.
- LIPIETZ**, Alain. (1974), *Le Tribut Foncier Urbain*. Paris, Maspéro.
- MARICATO**, Erminia. (1987), *Política Habitacional do Regime Militar: Do Milagre Brasileiro à Crise Econômica*. São Paulo, Vozes.
- MELO**, Marcos A.B.C. de. (1988), "Classe, Burocracia e Intermediação de Interesses na Formação da Política de Habitação". *Espaço e Debates*, NERU, n. 24.
- SAFFER**, Nirce. (1982), *O Mercado de Terras em Porto Alegre: Estudo de Caso para o Período 1964/1979*. Dissertação de mestrado apresentada ao PROPUR-UFRGS, Porto Alegre.
- SERPA**, Cláudia Brandão de. (1988), *Limites e Possibilidades de Uma Política Fundiária no Estado Capitalista*. Dissertação de mestrado apresentada ao IPPUR-UFRJ, Rio de Janeiro.
- SILVA**, Helena Menna Barreto. (1998), *Terra e Moradia: Que Papel para o Município?* Tese de doutoramento apresentada à FAU-USP, São Paulo.
- _____. (1999), *Novas Estratégias de Acesso da População de Baixa Renda à Terra Urbana: As Compras de Terrenos por Associações*. Relatório de pesquisa feita para o Lincoln Institute of Land Policy.
- _____. (2000), *Programas de Urbanização e Desenvolvimento do Mercado em Favelas Brasileiras*. Relatório de pesquisa feita para o Lincoln Institute of Land Policy.
- SILVA**, Helena M.B. e **CASTRO**, Carolina P. de. (1997), *A Legislação, o Mercado e o Acesso à Habitação em São Paulo*. Trabalho apresentado no *workshop Habitação: Como Ampliar o Mercado?*, promovido pelo Labhab, FAU-USP, o Lincoln Institute of Land Policy e o IPT.
- SOUZA**, Maria Adélia Aparecida de. (1994), *A Identidade da Metrópole: A Verticalização em São Paulo*. São Paulo, Hucitec.
- VARGAS**, Nilton. (1979), *Organização do Trabalho e Capital -- Um Estudo da Construção Habitacional*. Dissertação de mestrado apresentada ao COPPE-UFRJ, Rio de Janeiro.
- TAVARES**, Maria. (1988), *O Processo de Trabalho na Produção da Habitação Popular*. Dissertação de mestrado apresentada à EESC-USP, São Carlos.

Este artigo está baseado na minha pesquisa para o doutorado na FAU-USP, com bolsa da FAPESP, que resultou na tese *Terra e Moradia: Que Papel para o Município?*, defendida em março de 1998.

Os programas da área social do BNH incluíam também as cooperativas, coordenadas pelos Inocoops. Segundo o relatório BNH/DETER, 1985, p. 57, nos projetos das cooperativas na RMSP, no período 1981-1982, o terreno correspondia a 6,07%; a construção, a 69,03%; a infra-estrutura, 7,39%; e equipamento e projeto, 1,56%.

Relatório BNH/DETER, 1985, p. 31. 2

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. 3

A Lei n. 9300/81 divide a zona rural do município -- Z8-100 -- em cinco zonas, com níveis de restrições diferenciadas. A Z8-100/1 é definida como de transição urbano/rural, onde são permitidos apenas conjuntos habitacionais produzidos pelos órgãos públicos e núcleos industriais. 4

Relatório do Grupo de Trabalho de Política Fundiária da Cohab/SP, instituído pela Portaria Interna n. 13/89, de 11/10/1989. 5

Ver especialmente as dissertações de mestrado de Carolina Pozzi de Castro (1986) e de Maria Tavares (1988). 6

Entrevista com técnicos da CEF e ex-BNH. 7

Mattos Pimenta, *Especulação Imobiliária -- A Oportunidade de Poucos à Custa da Miséria de Muitos* (inédito). Citado por Maria Adélia Aparecida de Souza (1994, p. 191). 8

BNH, Relatório anual 1981, p.13. 9

Os custos abusivos das desapropriações são devidos a taxas e critérios de atualização da dívida abusivos, definidas pelo Judiciário, e por valores de avaliação freqüentemente especulativos, aceitos pelos juízes. Existe uma pesquisa sobre essa questão em andamento no Labhab, coordenada por Erminia Maricato. No programa SH1 da CDHU, envolvendo 11 conjuntos, o custo da terra desapropriada chegou a significar mais de 1,15 vezes o custo da edificação. Cf. CDHU, Relatório da Diretoria Financeira, 1990

N o t a s

Zone d'aménagement concerté (ZAC). 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 em face dos proprietários fundiários, conforme nota Lipietz (1974). 11

Essa função se deu, excepcionalmente, nas áreas CURA e nas áreas de reurbanização a partir das desapropriações para o Metrô. 12

O interesse histórico ou arquitetônico é protegido pelo instrumento do tombamento. 13

Este mecanismo leva o nome do secretário de Planejamento que a instituiu, o arquiteto Benjamin Adiron Ribeiro. 14

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" e permite uma percentagem de uso misto. O segundo é definido como "conjunto residencial com um ou mais edifícios, dispostos 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 unidades. 15

Outras cidades apresentam densidades bastante altas, com prédios de até sete andares, como é o caso de Paris. 16

Segundo Hugo Nittinger, ex-diretor do BNH (entrevista, 18/9/1997), o sistema não tinha condições operacionais para lidar com pequenos empresários, nem com a autoconstrução. 17

Valores analisados pela SEMPLA, a partir de anúncios publicados nos jornais. 18

Linha de financiamento com recursos do FGTS, concedida a pessoas que pretendam adquirir imóveis novos ou usados. 19

Palestra de Aser Cortines, diretor de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal, no encontro "Habitação no Centro de SP: Como Viabilizar Essa Idéia", promovido pelo Labhab e financiado pela CEF, agosto de 2000. 20

Essas propostas foram discutidas no encontro "Habitação no Centro de SP: Como Viabilizar Essa Idéia", promovido pelo Labhab e financiado pela CEF, agosto de 2000. 21