

A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E DA MORADIA ATRAVÉS DAS PRÁTICAS DO SETOR IMOBILIÁRIO: TRÊS CASOS PAULISTANOS¹

ADRIANO BOTELHO

Docente do Instituto Rio Branco
Ministério das Relações Exteriores
abot@usp.br

RESUMO

O urbano tem se estruturado a partir de uma tríade composta pela fragmentação, homogeneização e hierarquização do espaço, o que leva à formação de cidades cada vez mais segregadas e segregadoras. As práticas dos agentes imobiliários, tanto privados como estatais, contribuem em grande medida para a produção desse espaço perverso para os seus habitantes. O presente artigo analisa as práticas de produção da moradia por parte de três grupos de agentes imobiliários atuantes no município de São Paulo, que se distinguem entre si pelo acesso aos recursos financeiros, pelo público alvo a que destinam seus produtos e pelas áreas em que constroem seus projetos. O resultado é a formação de um espaço urbano que, cada vez mais, isola e separa seus habitantes.

PALAVRAS-CHAVE: Produção do espaço. Segregação socioespacial. Urbano. Financiamento habitacional. Setor imobiliário.

¹ O presente artigo baseia-se na Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, denominada *O financiamento e a financeirização do setor imobiliário: Uma análise da produção do espaço e da segregação sócio-espacial na cidade de São Paulo através do estudo do mercado da moradia*, sob orientação da Prof^a Dra. Margarida Maria de Andrade, defendida em setembro de 2005. Gostaria de expressar aqui meus agradecimentos à Prof^a Margarida pela dedicada orientação dada ao longo dos quase quatro anos de pesquisa e redação da Tese e ao Prof. Dr. Reinaldo Paul Pérez Machado, do Departamento de Geografia da FFLCH-USP pelo auxílio na elaboração dos mapas que constam no presente artigo. A tese em questão encontra-se no prelo para ser publicada pela editora AnnaBlume com o título de *O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia através das práticas do setor imobiliário*.

THE PRODUCTION OF SPACE AND OF HOUSING THROUGH THE PRACTICES OF REAL ESTATE AGENTS: THREE CASE STUDIES IN THE CITY OF SÃO PAULO

ABSTRACT

The urban has been structured by a triad composed of fragmentation, homogenization and hierarchization of space, which has been responsible for the emergence of increasingly segregated and segregating cities. Through their practices, real estate agents, both private and public, constitute important elements of this process of change. This article analyzes the practices of three groups of real estate agents acting in the city of São Paulo; they have differentiated access to financial resources, work with different customers and act in different places of the city. Through their actions they contribute to the formation of an urban space that increasingly isolates and separates city residents.

KEY-WORDS: Production of space. Socio-spatial segregation. Urban. Housing financing. Real estate agents.

LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO Y DE LA VIVIENDA A TRAVÉS DE LAS PRÁCTICAS DEL SECTOR INMOBILIARIO: TRES CASOS EN LA CIUDAD DE SÃO PAULO

RESUMEN

Lo urbano se ha estructurado a partir de una tríada compuesta por la fragmentación, homogenización y jerarquización del espacio, que lo lleva a la formación de ciudades cada vez más segregadas y segregadoras. Las prácticas de los agentes inmobiliarios, tanto privados como estatales (públicos), contribuyen en gran medida para la producción de ese espacio perverso para sus habitantes. El presente artículo analiza las prácticas de producción de la vivienda por parte de tres grupos de agentes inmobiliarios actuantes en el municipio de São Paulo, que se distinguen entre sí por el acceso a los recursos financieros, por el público al que destinan sus productos y por las áreas en las que construyen sus proyectos. El resultado es la formación de un espacio urbano que cada vez aísla y separa más a sus habitantes.

PALABRAS CLAVE: Producción del espacio. Segregación socioespacial. Urbano. Financiamiento habitacional. Sector inmobiliario.

INTRODUÇÃO

No final da década de 1960, o filósofo francês Henri Lefebvre (1901-1991), através de uma série de livros e artigos², prognosticava o que seria uma nova revolução mundial: a Revolução Urbana. Naquele momento, Lefebvre vislumbrava o urbano como uma virtualidade, um processo em construção. Nas suas palavras, o “urbano (abreviação de ‘sociedade urbana’) define-se portanto não como realidade acabada, situada, em relação à realidade atual, de maneira recuada no tempo, mas, ao contrário, como horizonte, como virtualidade iluminadora” (LEFEBVRE, 1999, p. 28).

Quarenta anos depois, é praticamente um consenso que estaríamos passando por um processo de urbanização em nível mundial. Pela primeira vez na história humana, a maior parte da população do planeta viverá em cidades. Em 1950, havia somente 86 cidades no mundo com mais de um milhão de habitantes. Hoje são 400 e em 2015, de acordo com projeções da ONU, serão pelo menos 550 (DAVIS, 2006). Mas a revolução urbana prognosticada acertadamente por Lefebvre parece ter realizado suas potencialidades pelo seu lado negativo: ao invés de o urbano significar o encontro de pessoas e a troca generalizada de idéias, informações e mercadorias, a realidade urbana atual tende para a segregação socioespacial, para a fragmentação, a homogeneização e a hierarquização do espaço (LEFEBVRE, 2000).

Para o entendimento da produção do espaço, sobretudo do espaço urbano, devemos levar em consideração o monopólio de uma classe sobre esse espaço – a alta burguesia, no caso do capitalismo –, o que exclui principalmente os pobres da propriedade fundiária (HARVEY, 1980). Isso porque, a classe que detém a maior parte dos recursos, pode, através do dinheiro, ocupar, modelar, fragmentar o espaço da forma que melhor lhe convém. Para Lipietz (1974), existiria uma hierarquia de usos do solo determinada pelo valor de uso da centralidade (ou qualquer outra particularidade do lugar) e pela capacidade dos usuários de pagar, sendo que o mecanismo da renda da terra estabilizaria e reproduziria essa hierarquia em sua coincidência com uma Divisão Social e Econômica do Espaço, o que asseguraria a adequação dos usos do solo e das classes sociais aos distintos lugares do aglomerado urbano.

Segundo Melo (1990), a forte elitização do mercado imobiliário que se concentra nos estratos superiores de renda é caracterizada por sua concentração geográfica nas áreas mais valorizadas e que contam com as melhores características de infra-estrutura urbana. No caso de São Paulo, trata-se do chamado “vetor sudoeste” (CARLOS, 2004), que engloba as áreas mais valorizadas da cidade ou em forte processo de valorização (como as áreas da Av. Paulista, Av. Faria Lima, Av. Eng. Luis Carlos Berrini, Av. das Nações Unidas etc.). A hierarquização dos preços do solo urbano na capital paulista pode ser visualizada no mapa 1³.

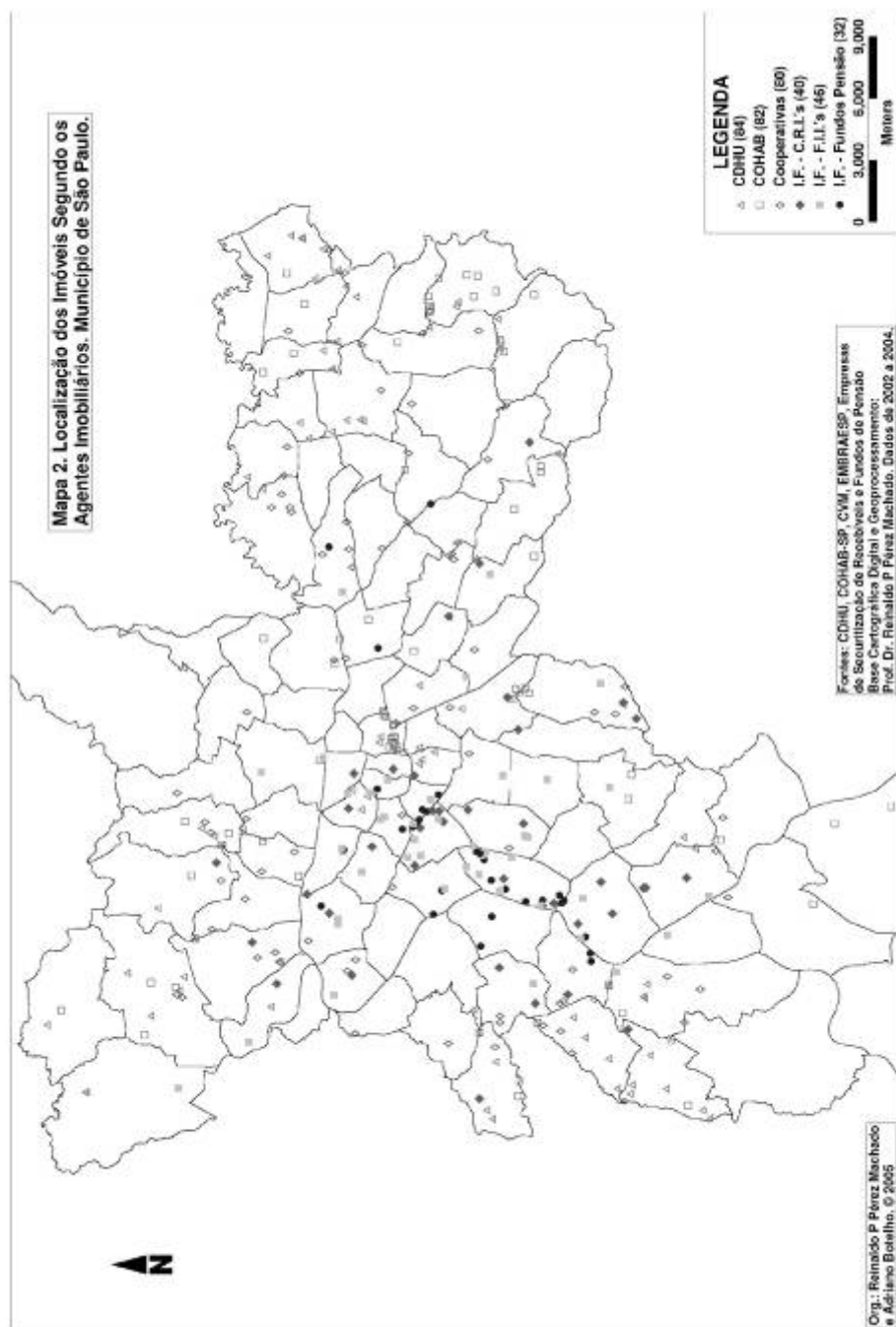
² Ver, por exemplo, *De lo rural a lo urbano* (1978), *A Revolução Urbana* (1999) e *La production de l'espace* (2000).

³ Para conhecer a metodologia do mapa, ver Machado (2004), que é seu elaborador.



O presente artigo tem como tema as relações entre o financiamento do setor imobiliário e a produção do espaço urbano, pois “as cidades, e particularmente seus componentes residenciais, moldam-se pela maneira como são financiados” (HUCHZERMEYER, 2004, p. 50). Dessa forma, foram estudados três casos de produção imobiliária residencial no município de São Paulo, cujo financiamento é bastante distinto entre si, com reflexos em sua localização no espaço urbano. Um dos casos refere-se aos novos instrumentos de captação de recursos financeiros por parte do setor imobiliário, os chamados Fundos de Investimento Imobiliários (FIIs) e os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs). Trata-se de um nível superior de integração do capital financeiro com o setor imobiliário, surgido no Brasil em meados da década de 1990. O segundo caso é ligado às chamadas cooperativas habitacionais, uma forma de autofinanciamento da produção da moradia utilizada, sobretudo, pela classe média urbana a partir da relativa estabilização do regime de preços proporcionada pelo Plano Real nos anos 90. O terceiro caso refere-se ao financiamento estatal à moradia para a população mais pobre através de novas formas de captação de recursos, principalmente após o colapso do Banco Nacional da Habitação (BNH) em meados da década de 1980 e da paralisação do Sistema de Financiamento Habitacional (SFH). No mapa 2, podemos ver a distribuição espacial das três modalidades de financiamento imobiliário no município de São Paulo.

Podemos perceber uma nítida relação entre os valores do solo urbano observados no mapa 1 e as distintas formas de financiamento imobiliário. Assim, o objetivo do artigo é o de analisar como as distintas formas de financiamento do setor imobiliário se materializariam no espaço, aprofundando a fragmentação, homogeneização e hierarquização do espaço, bem como a segregação socioespacial em São Paulo. Isso ocorre, pois o desenvolvimento de formas de integração entre o capital financeiro e o setor imobiliário consolidaria e potencializaria, por um lado, o poder de ação do grande capital sobre o urbano, uma vez que os empreendimentos orientados pela sua lógica se localizariam no principal eixo de valorização imobiliária da metrópole; bem como seriam capazes de induzir o aparecimento de novos eixos de valorização em áreas mais distantes dos centros tradicionais. Por outro lado, a maior abertura para as forças de mercado, aliada à tradicional dificuldade de atendimento da população com menores rendimentos (que vai da classe média à população pobre), por parte tanto dos agentes do mercado quanto do poder público, relegaria essa parcela da população (que é a sua maioria) para as áreas menos valorizadas e mais distantes, intensificando, com uma outra forma mais perversa, a dispersão do espaço urbano.



Nesse sentido, deve-se levar em conta o que nos sugere Indovina (1990), para quem o modo de os indivíduos e das famílias relacionarem-se com a cidade não constitui nem uma constante, nem uma determinação “natural”, mas sim um produto cultural, político, social e econômico.

Os dados, análises e conclusões aqui apresentados foram fruto de uma extensa revisão bibliográfica sobre os temas tratados, bem como de consultas a instituições governamentais (IBGE, CVM, CONDEPHAAT, CDHU, COHAB-SP) e a associações e sindicatos de empresas (SECOVI, Sinduscon-SP, ABAC). Simultaneamente, como parte de levantamento de material empírico, foram realizadas 32 entrevistas (totalizando cerca de 16 horas de gravação) com: - agentes dos mercados imobiliário e financeiro; - estudiosos de São Paulo e da temática urbana e imobiliária; - profissionais diversos envolvidos nos processos de provisão habitacional; - funcionários das Companhias Habitacionais atuantes no Município de São Paulo; - lideranças do Movimento de Moradia e moradores dos empreendimentos analisados. Também foram feitas visitas a alguns empreendimentos para a sua observação e de seu entorno.

Como forma de viabilizar o objetivo acima proposto, o presente artigo será dividido em quatro partes, além desta Introdução. Na primeira parte, será analisada a formação dos novos instrumentos de captação de recursos, sua lógica de funcionamento e sua espacialidade no município de São Paulo. A segunda parte trará a discussão sobre as chamadas cooperativas habitacionais e a localização desses empreendimentos na capital paulista. A terceira parte analisará a provisão estatal de moradia e sua espacialidade. A quarta parte trará as considerações sobre as relações entre as ações dos distintos agentes imobiliários analisados e a produção do espaço urbano, cada vez mais fragmentado, homogeneizado e hierarquizado, bem como segregado e segregador.

OS NOVOS INSTRUMENTOS DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS: A INTENSIFICAÇÃO DA INTEGRAÇÃO DO CAPITAL FINANCEIRO COM O SETOR IMOBILIÁRIO

A necessidade de recursos volumosos para a compra de materiais – quase sempre bens intermediários duráveis – para o pagamento da força de trabalho (parte dela qualificada, como engenheiros), para a adequação às inovações tecnológicas (particularmente sensível na construção de imóveis comerciais) e para o acesso ao solo urbano, tendo em vista a barreira colocada ao setor pela propriedade fundiária, faz com que o aporte inicial de recursos necessários à produção imobiliária seja elevado, superando muitas vezes a capacidade de investimento dos empresários do setor. Daí a

necessidade de créditos para as obras ser fundamental. Por outro lado, a demanda desse setor encontra-se fragmentada entre os diversos usos a que se destina a produção imobiliária e às diversas faixas de renda da população que procura um imóvel para morar, havendo muitas vezes a necessidade de financiamento para a efetivação da demanda. Ou seja, como nos demais ramos industriais, o setor da construção necessita de um capital autônomo (TOPALOV, 1979) para a viabilização de suas atividades produtivas e para a realização do capital aí investido.

Os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) e os Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs) são instrumentos surgidos no seio da reestruturação do financiamento habitacional brasileiro da década de 1990. Apesar de serem considerados por alguns agentes do setor imobiliário como o futuro do financiamento da habitação de mercado, tais instrumentos ainda não realizaram todas as suas potencialidades no mercado brasileiro por uma série de fatores que serão analisados mais adiante. Em sua grande maioria atuam como forma de abreviar o tempo de circulação do capital comprometido com a produção imobiliária existente e não como maneira de reunir capitais para o financiamento de novos projetos.

Em 1997, foi promulgada a Lei 9.514 que estabeleceu o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), aprovada pelo Congresso Nacional a partir de proposta de lei da Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário (ABECIP); trata-se de um sistema de financiamento complementar ao tradicional Sistema de Financiamento Habitacional (que não deixou de existir com a criação do SFI). Foram então realizadas inovações no financiamento imobiliário nacional, com a criação de instrumentos de securitização⁴ imobiliária que possibilitavam a transformação de bens imóveis em títulos mobiliários, como os Fundos de Investimento Imobiliários (FIIs) e os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs). A lei que criou o SFI introduziu também um novo veículo legal denominado Companhia Securitizadora de Créditos Imobiliários, entendidas como sociedades com propósitos de fazer a securitização dos recebíveis imobiliários através da emissão dos CRIs – títulos imobiliários equivalentes a debêntures.

São inovações que buscam articular o setor imobiliário com o mercado financeiro, estabelecendo um processo de desintermediação bancária para o financiamento da produção, ao mesmo tempo em que oferecem possibilidades de ganhos financeiros aos investidores. O mecanismo da securitização amplia as possibilidades de captação de

⁴ Vedrossi (2002, p. 21) define securitização como a “emissão de títulos mobiliários com vínculo em um determinado ativo”. Para um estudo mais detalhado da securitização de recebíveis imobiliários, ver Vedrossi (2002).

recursos e acesso a financiamento aos “originadores” desses créditos (as empresas que produzem os ativos a serem securitizados, como as incorporadoras, construtoras etc.), dando acesso direto ao mercado de capitais, reduzindo, teoricamente, os custos e riscos da captação de recursos financeiros. A securitização também possibilitaria um giro maior do capital das empresas. Por exemplo, uma incorporadora, após vender as unidades de um edifício por ela construído, pode securitizar as dívidas dos adquirentes e vendê-las no mercado. Receberia, assim, de volta, o capital utilizado inicialmente para financiar os compradores que adquiriram o imóvel a prazo e poderia reinvestir esse capital em outra atividade ou em outro empreendimento. Os investidores, que compraram os títulos, por sua vez, passariam a receber os juros e a amortização das dívidas diretamente dos adquirentes dos imóveis. Dessa forma, a incorporadora não necessitaria esperar pelo vencimento da dívida dos mutuários para recuperar o capital investido, podendo, assim, acelerar o tempo de rotação do capital imobilizado no empreendimento.

Considerando que os investidores em títulos imobiliários securitizados têm como grande interesse a qualidade dos recebíveis e do ativo originado, é essencial que os ativos negociados sejam separados da estrutura jurídica do “originador”, evitando que o eventual fracasso da instituição emitente prejudique os direitos dos investidores nos títulos que adquiriram sobre o ativo securitizado. Assim, os títulos são gerados por uma entidade legal, criada exclusivamente para suportar a operação de securitização. Essas entidades são as Sociedades de Propósito Específico (SPE).

Os FIIs foram criados em junho de 1993, pela Lei 8.668, e regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) em janeiro do ano seguinte, ano em que foi lançado o primeiro FII, o Memorial Office Building, na cidade de São Paulo. Atualmente já estão em funcionamento cerca de 60 fundos, com um patrimônio líquido de cerca de R\$ 2,4 bilhões⁵. Os projetos que são alvo dos FIIs são variados, desde *shopping centers* e parques temáticos a hospitais, de edifícios de escritórios e galpões industriais a conjuntos habitacionais e condomínios de alto padrão. Mas são projetos que visam a um rendimento para os investidores que está acima das possibilidades oferecidas pelo mercado de habitação popular ou econômica. Assim, as grandes “estrelas” dos FIIs são os *shoppings centers* (como o *Shopping Pátio Higienópolis* em São Paulo) e os edifícios comerciais de alto padrão. Em consulta realizada junto aos prospectos de

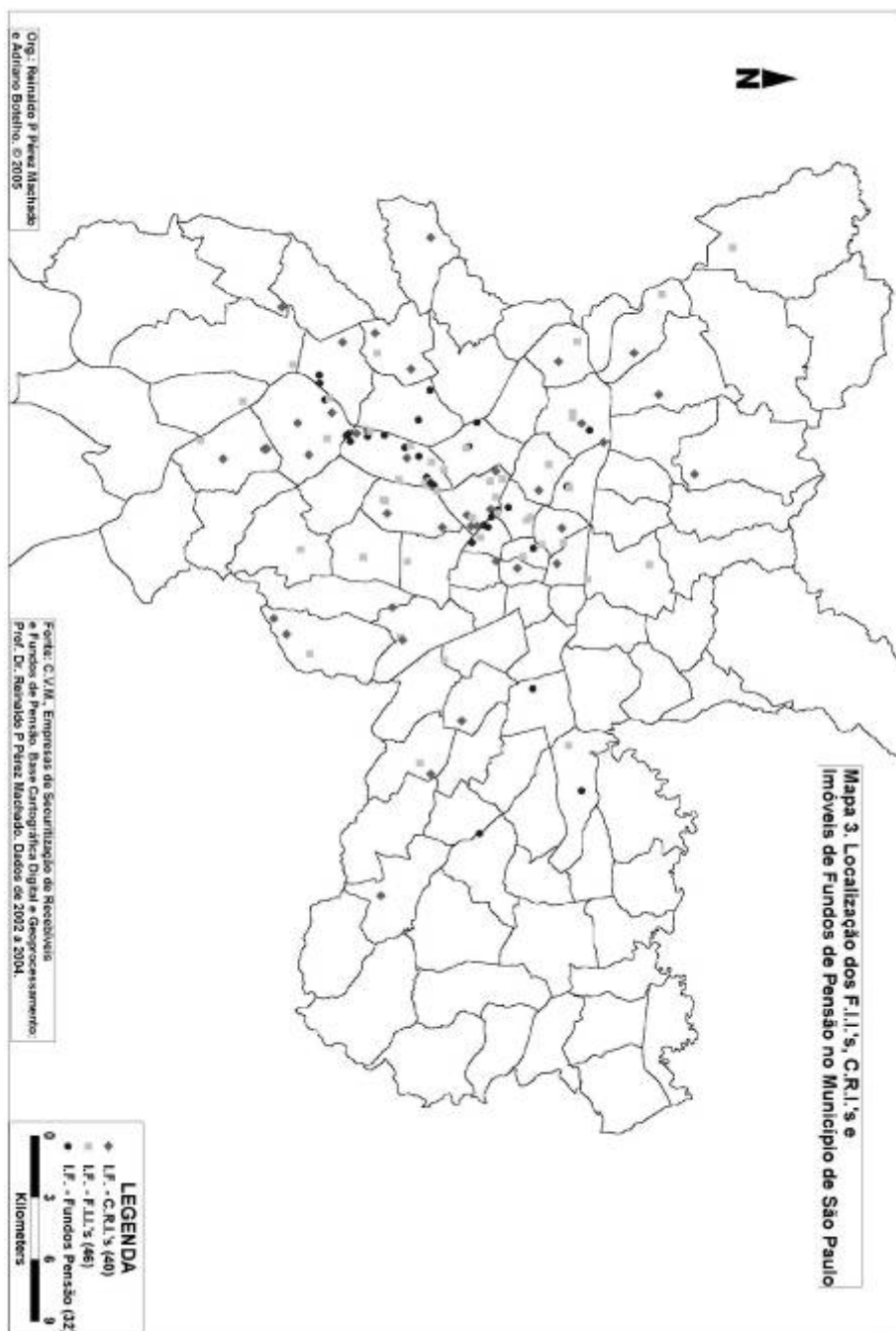
⁵ <http://www.cvm.gov.br/>, acessado em 15/03/2005.

FIIIs depositados na CVM durante novembro de 2002, apenas 16 fundos imobiliários criados tinham como objetivo o mercado residencial de cerca de 60 atuantes no país naquele momento. Alguns outros possuíam em sua finalidade a aquisição genérica de imóveis, sem especificar o tipo de mercado a que se destinavam.

Até 1999, os principais investidores nos FIIIs eram os grandes fundos de pensão (como a Previ, a Valia, a Petros, a FUNCEF etc.) e investidores institucionais. Somente a partir desse ano é que se buscou atrair os pequenos e médios investidores, com o lançamento de fundos com cotas de valor unitário mais baixo, como é o caso do Europar, do *Shopping* Pátio Higienópolis, do Hospital da Criança, do Projeto Água Branca, do Reit Brasil, lastreado no edifício de escritórios de primeira linha JK Financial Center, entre outros. Atualmente, os principais agentes do mercado de FIIIs seriam as instituições financeiras de pequeno e médio porte. Chama a atenção o fato de os grandes bancos não terem se interessado por esse mercado, já que possuem formas de aplicação de seus recursos muito mais atraentes que os FIIIs, como os fundos lastreados em títulos públicos.

Já os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) foram criados com a lei 9.514 de 1997, que criou o SFI. Segundo essa lei, “o Certificado de Recebíveis Imobiliários – CRI é um título de crédito nominativo, de livre negociação, lastreado em créditos imobiliários e constitui promessa de pagamento em dinheiro”. De forma equivalente a uma debênture, o CRI pode ser colocado no mercado através de uma emissão pública (títulos postos à venda junto ao mercado, sem necessidade de destino específico) ou de uma emissão privada (específica para determinados investidores já acertados). Baseando-se em dados da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), estima-se que foram emitidas, até 2002, cerca de R\$ 340 milhões em CRIs (VEDROSSI, 2002). Desse total, 50% corresponderiam a operações relativas ao mercado de imóveis residenciais.

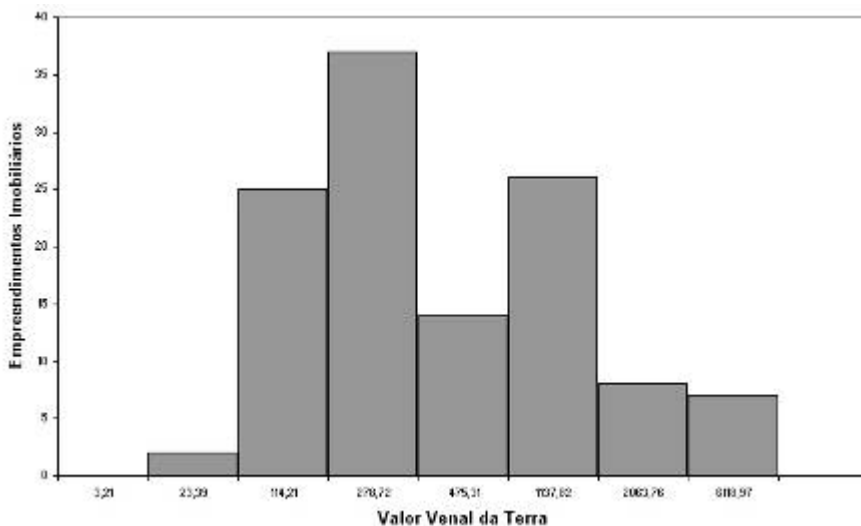
Em levantamento realizado junto à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e empresas ligadas à emissão desses papéis, pôde-se perceber que a grande maioria dos FIIIs e dos CRIs lançados na cidade de São Paulo a partir de 1994 concentram-se no chamado “vetor sudoeste”, área privilegiada da cidade e de maior valor venal do solo. De 46 FIIIs existentes em 2004, 36 encontram-se nesse setor do município. Dos 40 CRIs consultados, 24 estão situados no “vetor sudoeste”. Ou seja, a concepção dos agentes imobiliários e financeiros de que a localização dos empreendimentos é fundamental para seu maior retorno faz com que seus interesses se voltem para as áreas mais valorizadas das cidades. O mapa 3, elaborado a partir dos dados pesquisados, mostra a localização dos FIIIs e dos CRIs no município de São Paulo, bem como dos imóveis pertencentes a Fundos de Pensão na capital paulista.



Ao compararmos o mapa 3 com o mapa 1, podemos perceber que a distribuição dos FIIs e dos CRIs se concentra nas áreas mais valorizadas do município, existindo uma forte correlação entre a ação dos empreendimentos ligados às instituições financeiras e as áreas de maior valor venal, algo “natural” se for levado em consideração o fato de que tais instituições (representadas pelos Fundos de Pensão, pelos Fundos de Investimento Imobiliário e pelas empresas de securitização de recebíveis imobiliários) representam parte da fração mais sofisticada do setor (tanto em termos de produção dos imóveis quanto ao mercado consumidor a que se destinam) e que contam com os recursos do capital financeiro, potencializando sua ação sobre o urbano.

Utilizando como limites de intervalo os mesmos usados para a delimitação das classes de valor venal do solo do mapa 1, temos a seguinte distribuição de freqüências para as Instituições Financeiras:

Gráfico 1. Distribuição de Freqüência dos Imóveis de Instituições Financeiras por Intervalo de Valor Venal da Terra no Município de São Paulo – 2004



Elaborado a partir de dados obtidos junto à CVM, Empresas de Securitização de Recebíveis e Fundos de Pensão, no período entre 2002-2004.

A maior parte dos estabelecimentos situa-se na faixa de 114,22 a 1.137,82 R\$/m² (são 77 imóveis, representando 65,25% da amostra). Cerca de 6,7% dos imóveis situam-se na faixa de preço entre 1.137,83 e 2.063,76 R\$/m² e outros 6,0% situam-se na faixa entre 2.063,77 e 6.118,97 R\$/m².

Na faixa inferior de valores, 1,7% dos imóveis situam-se numa faixa de valor entre 3,21 e 23,39 R\$/m² (trata-se de imóveis utilizados com fins industriais e de logística pertencentes ao FII Europar, localizados em áreas mais distantes do centro do município). E 20% dos imóveis situam-se na faixa entre 23,4 e 114,21 R\$/m².

Dessa forma, concluímos que quase 80% dos imóveis pertencentes às instituições financeiras que atuam no mercado imobiliário situam-se numa faixa de valores da terra no Município de São Paulo que pode ser considerada como média, média-alta e alta⁶. Tal constatação explica-se pelo fato de que os agentes ligados às instituições financeiras atuam em um setor do mercado imobiliário cuja demanda possui maior nível de renda e cuja lógica é a valorização máxima dos empreendimentos como forma de prover o pagamento de dividendos (nos quais se confundem renda fundiária, juros e lucros) aos seus acionistas ou cotistas.

COOPERATIVAS HABITACIONAIS: O AUTOFINANCIAMENTO DA CLASSE MÉDIA

A partir da segunda metade da década de 1990, foi observada na Região Metropolitana de São Paulo a explosão do autofinanciamento⁷ da produção habitacional (CASTRO, 1999). O autofinanciamento atendeu aos excluídos dos mercados tradicionais de financiamento através do SFH, em especial a parcela da população com renda entre oito e quinze salários mínimos com condições de investir parte de sua renda mensal em uma casa própria e de antecipar os recursos à sua produção.

Duas novas formas de autofinanciamento são as mais utilizadas pelos consumidores: os consórcios imobiliários e as cooperativas habitacionais⁸.

⁶ Considera-se como o intervalo entre zero e 114,21 R\$/m² como correspondente à faixa de valores baixos. Entre 114,22 e 475,31 R\$/m² como valores médios, entre 475,32 e 1.137,82 R\$/m² como médios-altos e, finalmente, acima de 1.137,83 R\$/m² como altos valores dos terrenos.

⁷ Por autofinanciamento entende-se a modalidade de construção e venda de imóveis caracterizada pelo co-financiamento entre imobiliárias, incorporadores, construtoras e compradores de imóveis que integralizam parte expressiva ou a totalidade do capital necessário para a construção habitacional (CASTELO, 1997).

⁸ No presente artigo, concentraremos nossa atenção nas chamadas cooperativas habitacionais por se tratar de uma modalidade de financiamento na qual os agentes imobiliários envolvidos são os produtores diretos dos imóveis negociados. Os consórcios, apesar de sua importância para o mercado, deixaram, há algum tempo, de construir os imóveis negociados, especializando-se na concessão de cartas de crédito para a aquisição de imóveis novos ou usados, o que foge do objetivo do estudo em questão, que é o de relacionar a produção da moradia diretamente com o seu financiamento.

Quando da criação do SFH, em 1964, a Lei nº 4.380 estabeleceu o Programa de Cooperativas Habitacionais, direcionado para o atendimento dos trabalhadores sindicalizados que compunham o “mercado econômico”, ou seja, ligado à parcela da população com renda entre 1,5 e 6 salários mínimos. Em 1966, o Decreto-Lei nº 59, estabeleceu a competência normativa do BNH sobre as cooperativas habitacionais. O Decreto nº 58.377/66, além de dar competência ao BNH para fixar normas sobre a constituição e funcionamento das cooperativas habitacionais, criou, dentro da categoria de agentes de atividades complementares do BNH, os Institutos de Orientação de Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), uma modalidade de órgão assessor de apoio técnico, inspirado em práticas do cooperativismo norte-americano e chileno. O BNH exercia forte controle sobre eles, interferindo desde a homologação de seu corpo diretivo à reforma de estatutos ou mesmo sobre sua dissolução. Porém, o Programa rapidamente perdeu seu caráter associativista e os cooperados foram conduzidos à função de meros mutuários do BNH, sendo que a sua clientela passou a ser a classe média melhor remunerada.

Entre 1964 e 1984, foram concedidos 487.471 financiamentos através de cooperativas habitacionais, correspondendo a 11,2% do total contratado pelo SFH (CASTRO, 1999). Com a crise do financiamento público, o cooperativismo habitacional refluiu ao longo da década de 1980. Na Constituição de 1988, as cooperativas habitacionais conquistaram sua autonomia frente ao Estado e frente às suas fontes de financiamento, deixando de estar incluídas entre as instituições integrantes do SFH após a nova regulamentação efetuada pelo Banco Central em 1993. Não puderam, a partir de então, contar com recursos do FGTS para novas contratações, mas, por outro lado, deixaram de estar sob o controle e a fiscalização do Estado.

Dessa forma, a inexistência de mecanismos de fiscalização e controle foi certamente um dos fatores que atraiu a atenção dos promotores imobiliários sobre essa forma jurídica de associação.

Embora existam os sindicatos como promotores imobiliários sem interesses lucrativos (como o caso do sindicato dos bancários, com a cooperativa denominada BANCOOP e o sindicato dos metroviários de São Paulo, com sua cooperativa habitacional própria), a grande maioria dos lançamentos de imóveis por cooperativas a partir da década de 1990 foi realizada por empresas de assessoria técnica do setor imobiliário, que reuniam e associavam os interessados em participar dos empreendimentos. Embora não pudessem legalmente obter lucro (recebendo uma taxa de administração entre 5 e 15% do valor global do empreendimento), essas

assessorias desenvolveram formas de se apropriarem da renda do solo e dos ganhos decorrentes da produção e circulação das unidades construídas.

A fórmula jurídica da cooperativa não implica que os princípios do cooperativismo sejam adotados, é antes uma forma de os promotores imobiliários reproduzirem o capital em um contexto de escassez de financiamentos e altas taxas de juros. Outro incentivo à formação de cooperativas consiste em tratamento especial quanto à incidência de tributos sobre suas atividades, considerando o seu caráter social, que teoricamente não visa a lucros.

Entre 1992 e 1997, Castro (1999) observou a atuação de 60 cooperativas habitacionais do Estado de São Paulo, além das classistas. Delas, 27 lançaram empreendimentos com até 500 unidades habitacionais, 15 com até mil unidades e as 18 maiores desenvolveram empreendimentos que abarcam até 4 mil unidades habitacionais, como a Paulicoop Planejamento e Assessoria a Cooperativas Habitacionais que lançou, em apenas cinco anos de atividades, aproximadamente 15 mil unidades habitacionais. Em pesquisa realizada junto à Empresa Brasileira de Análise de Patrimônio (Embraesp), observamos que, entre 1998 e 2003, outros 35 empreendimentos ligados a cooperativas foram lançados na região da Grande São Paulo, totalizando 6.575 unidades.

Os empreendimentos autofinanciados têm se localizado em áreas extensas da periferia consolidada da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), áreas de baixa atividade imobiliária e que, com frequência, foram ocupadas no passado de forma ilegal. Espalharam-se inicialmente pelos municípios vizinhos a São Paulo, onde são, em geral, maiores. Em consulta realizada junto à Embraesp, verificou-se que, entre janeiro de 1993 e agosto de 2003, de 200 empreendimentos construídos sob a forma de cooperativa na RMSP, 115, ou seja, 57,5% situavam-se nos municípios vizinhos a São Paulo. Outros 58 (29%) situavam-se em áreas da periferia consolidada ou antigas áreas industriais e somente 27 (13,5%) situavam-se no chamado “vetor sudoeste”, mas não nas áreas mais nobres desse vetor de valorização imobiliária do município. Os lançamentos habitacionais de cooperativas realizados entre 1996 e 2003 ocupavam uma área maior de terrenos nas regiões Leste, Norte e Oeste. A localização desses empreendimentos no município de São Paulo pode ser visualizada no mapa 4.



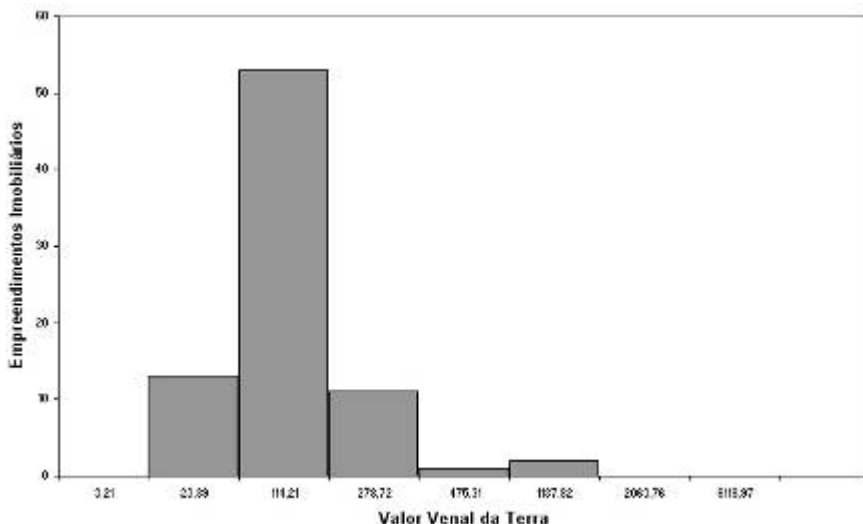
A explosão do autofinanciamento por cooperativas levou o mercado legal para regiões de São Paulo onde ele pouco se desenvolvera anteriormente, como a Leste 2 (CASTRO, 1999), destacando-se aí o distrito de Itaquera. Na região Sul, a distribuição dos lançamentos por cooperativas se deu nos distritos de Campo Limpo, Socorro e Pedreira, áreas onde o mercado ilegal é predominante.

Já em áreas mais próximas ao centro e de ocupação mais antiga, observou-se a escolha de áreas menos valorizadas da malha urbana. Na área consolidada da região sul, o distrito do Jabaquara teve destaque, sobretudo devido à atuação da BANCOOP (Cooperativa ligada ao Sindicato dos Bancários) e da COOPERMETRO (Cooperativa ligada ao Sindicato dos Metroviários). Na região norte, destacam-se os distritos da Freguesia do Ó e do Limão. Na região oeste, destacam-se os lançamentos realizados no Butantã e Jaguaré. E na área de ocupação mais antiga da cidade, destacam-se o Brás, tradicional área industrial e que enfrenta forte processo de degradação e o Ipiranga – região sudeste –, também importante área industrial que vem passando por um processo de transformação de uso do solo, acolhendo lançamentos imobiliários dada sua relativa proximidade das áreas de centralidade da metrópole, destacando-se nessa mesma região os distritos de Sacomã e Sapopemba. Essa região (sudeste) é limítrofe com municípios industriais do chamado ABCD da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e que apresentaram significativos lançamentos de imóveis autofinanciados, como São Bernardo do Campo e Diadema. Na chamada Zona Leste 1 (mais próxima ao Centro Histórico e mais valorizada em termos do mercado imobiliário), destacam-se os distritos de Vila Formosa, Vila Matilde, Tatuapé, Penha, Aricanduva e Cangaíba.

Do total dos empreendimentos lançados no município de São Paulo, 87% da área ocupada encontrava-se em zona de uso Z2, de características residenciais, e que oferecia vantagens adicionais na categoria de uso residencial para Habitação de Interesse Social (HIS), quanto às taxas de ocupação e de coeficiente de aproveitamento. Essa é uma importante diferenciação com relação aos empreendimentos lançados nos outros municípios da RMSP, principalmente os do chamado ABCD, em Guarulhos, em Mauá e em Osasco, pois nesses municípios os terrenos situam-se muitas vezes em áreas antes ocupadas por indústrias e que ainda são predominantemente industriais.

Com relação ao valor do solo utilizado para a construção dos empreendimentos pelas cooperativas habitacionais não classistas, temos a seguinte distribuição, que pode ser vista no gráfico 2.

Gráfico 2. Distribuição de Frequência dos Imóveis produzidos por Cooperativas Habitacionais por Intervalo de Valor Venal da Terra no Município de São Paulo – 1993-2003



Elaborado a partir de dados obtidos junto à Embraesp, para o período de janeiro de 1993 a novembro de 2003.

Cerca de 66,25% dos imóveis produzidos por cooperativas habitacionais entre 1993 e novembro de 2003 situaram-se no intervalo de valores entre 23,4 a 114,21 R\$/m² e outros 16,25% situaram-se na faixa entre 3,21 a 23,39 R\$/m². Ou seja, 82,5% dos imóveis produzidos por cooperativas habitacionais no Município de São Paulo localizam-se em terrenos com baixos valores venais. Outros 13,75% dos empreendimentos situam-se na faixa entre 114,22 a 278,72 R\$/m², bem como os três empreendimentos restantes (situados nas faixas correspondentes ao intervalo 278,73 a 1.137,82 R\$/m²), configurando apenas 3,75% dos empreendimentos, situam-se numa faixa de valores que pode ser considerada como média.

Essa distribuição mostra que as cooperativas habitacionais procurariam terrenos mais baratos como forma de viabilizar a sua atuação junto a um segmento da classe média com menor poder aquisitivo, além de buscarem (no caso das empresas de assessoria) ganhos provenientes da mudança de uso dos terrenos (seja através da verticalização de áreas horizontais, seja através da transformação de terrenos industriais em residenciais).

A PROMOÇÃO ESTATAL DA MORADIA EM SÃO PAULO: COHAB E CDHU

A provisão habitacional para a população de menores rendimentos no município de São Paulo está a cargo de duas companhias habitacionais, uma de âmbito estadual, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e outra de âmbito metropolitano, ligada à prefeitura do município de São Paulo, a Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB-SP).

Embora tenham surgido para promover o direito à moradia para a população mais pobre e incapaz de obter algum tipo de financiamento segundo as leis de mercado (renda abaixo de três salários mínimos), ao longo da vigência do binômio BNH-SFH, tais companhias acabaram por atender a uma camada de renda superior à dos seus objetivos originais, dada a exigência de retorno financeiro de seus empreendimentos. Ou seja, o objetivo de atender preferencialmente aos setores de menor renda foi rapidamente abandonado pelo BNH e pelos seus agentes para a promoção de habitação, as COHABs, já a partir de 1969. De 1964 a 1969, observou-se a priorização dos investimentos destinados às classes populares, na tentativa de legitimar o regime político instaurado pela ditadura militar. De 1970 a 1975, o segmento popular passou para o segundo plano, voltando a se tornar prioritário a partir de 1975 (num contexto de reabertura política e de necessidade de se legitimar, mais uma vez, o regime militar). Por exemplo, em 1965, 88% dos recursos do BNH foram destinados à chamada Carteira de Natureza Social; já em 1974, somente 9% do total desses recursos foi destinado a famílias com rendimento entre um e 5 salários mínimos (CASTRO, 1999).

O baixo atendimento à população mais pobre e a resistência por parte do poder público em dar subsídios a essa parcela da população revelam que a real intenção dos formuladores do SFH era financiar a produção capitalista de moradia com uma racionalidade de mercado como forma de ativar o setor da construção civil.

Porém, quando se fala em provisão estatal de moradias, isso não significa que o Estado seja o efetivo produtor delas. A partir do estabelecimento do SFH, desenhou-se um complexo quadro de relações entre o Estado e o setor privado. Ao primeiro cabia ditar as regras do jogo, estabelecendo as formas de acesso às habitações através de decisões sobre as exigências de renda familiar, prazos, juros e sistemas de amortização, competindo-lhe ainda regular o mercado, credenciando instituições para atuar como seus agentes e determinando os índices de remuneração da poupança voluntária (AZEVEDO e ANDRADE, 1982). O

setor privado seria o provedor das habitações, tanto para as Companhias Habitacionais como para o mercado “irrigado” pelos recursos da poupança voluntária regulada pelo Estado.

Efetivamente, os agentes promotores do BNH para o mercado popular eram as COHABs, que operavam através de repasse de recursos do BNH para as empreiteiras. Segundo Castro (1999), o Estado teria assim reservado à iniciativa privada a etapa lucrativa do ciclo produtivo do capital.

Tendo em vista o “compromisso implícito” entre o Estado, o setor financeiro e o setor da construção e imobiliário, os programas voltados a políticas habitacionais alternativas, como a urbanização de favelas, a produção em regime de mutirão, a urbanização de lotes ou o financiamento do material de construção para o próprio morador foram marginalizados ao longo da trajetória do BNH e das COHABs, tendo pouca expressão em termos de recursos destinados. De 1964 a 1985, 88% do montante dos empréstimos feitos pelas COHABs foram para a construção de habitações convencionais, em sua maioria localizadas em grandes conjuntos habitacionais (SACHS, 1999). A participação dos programas sociais no período (1964 a 1985) foi de 1,5% e o número de beneficiados foi de 5,7% do total de mutuários (Idem).

O aumento das dificuldades para o setor da construção, como a inflação que se acelerava ao longo da década de 1980, o aumento do custo dos terrenos nos maiores centros urbanos, além dos próprios custos de gestão de um sistema tão centralizado como o do BNH, não implicaram em um redirecionamento da política dos grandes conjuntos promovidos pelas COHABs, mas na busca de soluções dentro da sua lógica tradicional, como a construção de conjuntos habitacionais em terrenos mais distantes dos centros urbanos e sem infra-estrutura e na diminuição do tamanho dos apartamentos construídos, além do uso de materiais de pior qualidade (PONTUAL, 1995).

A partir do fim do BNH em 1986, as diversas companhias tiveram de enfrentar a reestruturação do financiamento habitacional, diversificando suas fontes de recursos. No caso de São Paulo, tanto a companhia habitacional estadual quanto aquela ligada à gestão municipal/metropolitana tiveram de adaptar-se aos novos tempos.

A CDHU, companhia estadual, atua tanto em municípios do interior quanto na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Suas origens encontram-se na CECAP, criada no governo estadual de Ademar de Barros em 1949. Tendo passado por transformações ao longo de quarenta anos, em 1989, durante o governo de Orestes Quércia, a companhia assumiu a forma e o nome atuais (CDHU). Segundo a Lei nº 6.556 de 30 de novembro

de 1989, 1% da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) seria destinado à companhia a cada ano. Além disso, essa lei previa expressamente o subsídio estatal, na medida em que priorizava o atendimento da demanda de renda familiar até cinco salários mínimos, com prestações não superiores a 20% da referida renda (ROYER, 2002). Porém, segundo Royer (2002), seria uma permanente marca do desenvolvimento da CDHU, por um lado, a existência de um discurso claramente voltado ao atendimento das demandas organizadas da sociedade, bem como à promoção das políticas públicas de universalização de direitos; de outro, uma prática que teria como principal beneficiário o setor privado da construção civil, estruturado sobre o fundo público destinado à provisão habitacional.

Tendo uma fonte estável de recursos, a CDHU pôde transformar-se num dos maiores agentes promotores para a indústria da construção civil, sendo que entre 1990 e fevereiro de 2004, 270.353 unidades foram entregues no Estado, e, dentre elas, 60.081 foram entregues na capital⁹. Em pesquisa realizada junto à CDHU, constatou-se que a grande parte das unidades entregues na capital localiza-se na periferia distante da cidade, como pode ser visualizado no mapa 5.

A razão para a escolha das áreas da periferia do município para a construção dos conjuntos habitacionais por parte da CDHU se deve ao custo muito mais baixo dos terrenos. A legislação urbanística contribuiu para a definição das áreas periféricas como bolsões de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda, pois as grandes glebas da periferia foram definidas como área rural, o Z-8/100, em que só o poder público poderia construir conjuntos de moradias.

Porém é um barateamento relativo do custo de produção da moradia através da escolha de terrenos distantes, pois, como se trata de áreas sem infraestrutura e equipamentos urbanos, a sua construção por parte do poder público acaba por encarecer o preço final da moradia. E dada a distância com relação aos principais centros de consumo e trabalho do município, a população que para esses conjuntos é transferida acaba por pagar um alto preço social e econômico: a segregação urbana. As horas perdidas no deslocamento para o trabalho, o isolamento com relação aos centros de cultura e lazer, a falta de opções de consumo, a insegurança, entre outros fatores, deveriam ser contabilizados como custos decorrentes da localização periférica, pois são custos reais que afetam os moradores dessas regiões. Como não o são, vende-se a idéia de que as áreas distantes são a única opção viável para a localização da moradia dos mais pobres.

⁹ www.cdhu.sp.gov.br, acessado em 15/06/2005.



Tendo em vista a disponibilidade de terrenos e edifícios vagos em áreas mais centrais da metrópole paulistana – que sofrem um processo de esvaziamento de suas atividades econômicas tradicionais (indústria e comércio) –, a CDHU passou a considerar a possibilidade de construção de pequenos conjuntos habitacionais nessas áreas, como o mapa 6 sugere.

Observamos uma nova tendência na localização dos futuros empreendimentos dessa companhia, especialmente em antigas áreas industriais hoje em rápido processo de degradação urbanística, como o Brás, o Pari, o Belenzinho e o Bom Retiro. São áreas, porém, que possuem boa rede de infra-estrutura e equipamentos urbanos, bem como são próximas das oportunidades de emprego, consumo e lazer. Mas trata-se ainda de uma tendência, que pode ou não se concretizar nas ações da CDHU.

Já com relação à COHAB-SP, deve-se ter claro que essa companhia está subordinada à Secretaria Municipal de Habitação e de Desenvolvimento Urbano (SeHab), que é a responsável pela execução da política habitacional e pelo desenvolvimento urbano do município. Outro órgão ligado à SeHab é o Habi, responsável pelo desenvolvimento e implantação dos programas e dos projetos habitacionais voltados à população moradora em habitação subnormal, como a “urbanização de favelas” e a “locação social”. No âmbito desse órgão, a principal fonte de recurso é o Fundo Municipal de Habitação, criado em 1994, resultante de: recursos provenientes da dotação orçamentária; recursos repassados ao município pelos governos federal e estadual; créditos suplementares; multas; correções monetárias e juros em decorrência de aplicações de recursos; recursos derivados de operações interligadas com o setor privado; bem como de empréstimos externos e internos. Além dos recursos provenientes do Fundo Municipal de Habitação (FMH), a provisão habitacional do Habi conta também com aportes de instituições financeiras internacionais (como do Banco Interamericano de Desenvolvimento).

A COHAB-SP é responsável pelo planejamento e execução de soluções habitacionais em coordenação com órgãos públicos e privados, trabalhando atualmente com a provisão de habitações e com programas de autogestão (mutirão). Tem como fontes de financiamento os recursos orçamentários da prefeitura e do FMH (estes últimos somente para o financiamento de mutirões), programas de financiamento no âmbito da Caixa Econômica Federal, destacando-se o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) – que utiliza recursos do orçamento Geral da União e recursos do FGTS –, além de convênios com a CDHU.



Apesar dessas possíveis fontes de recursos, a produção habitacional estatal é ainda muito pequena para satisfazer o grande déficit habitacional existente. Em São Paulo, o conjunto da produção da COHAB-SP representa 400 mil unidades, ou seja, apenas 2,5% do parque de habitações existentes na região metropolitana, num universo de cerca de 3 milhões de moradores em cortiços, 1 milhão de moradores em favelas e 2 milhões de moradores em habitações precárias nos loteamentos periféricos em São Paulo (SACHS, 1999).

E outro grave problema é a localização desses empreendimentos, seja o mutirão, seja o grande conjunto habitacional: a sua grande maioria está localizada na periferia distante, com piores condições de infra-estrutura e equipamentos urbanos, distante dos empregos das áreas centrais da cidade e dos principais mercados de consumo. Trata-se de uma herança de políticas passadas e de uma prática que privilegia o baixo custo do solo em detrimento da localização da moradia e de seu acesso às positivities do urbano. A localização dos empreendimentos da COHAB-SP pode ser visualizada no mapa 7.

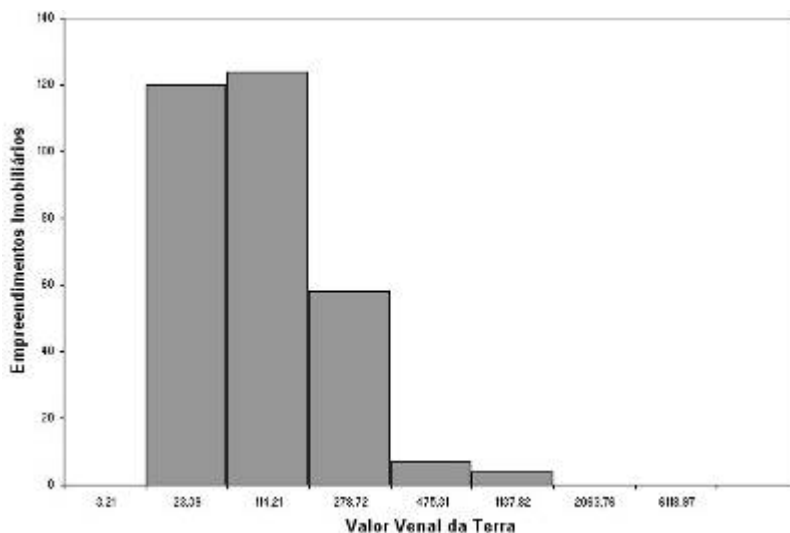
Segundo Raquel Rolnik (2001), a política habitacional praticada pela COHAB durante as décadas de 1970 e 1980 teve por base a construção de imensos conjuntos uniformes e exclusivamente residenciais na periferia mais extrema, segregando de forma explícita e violenta a população ali residente, como foi o caso dos conjuntos Itaquera 1, 2, 3 e 4 (35 mil moradias e 165 mil habitantes) e Cidade Tiradentes (30 mil moradias e 160 mil habitantes), no extremo leste da cidade, e o conjunto Bororé, no Grajaú (zona Sul), em 1976, que levou mais de 13 mil moradores para a área recém-definida como de proteção de mananciais, sinalizando um processo que nas três décadas seguintes instalou, sobretudo através de loteamentos irregulares, quase um milhão de moradores numa região que teoricamente não poderia ser urbanizada.

Podemos observar no mapa que a maior parte dos conjuntos habitacionais construídos pela COHAB-SP localiza-se em áreas da periferia. Há, contudo, conjuntos construídos nas áreas mais centrais, em antigos bairros industriais que sofrem um processo de intensa degradação urbana e de depreciação do preço do solo. Trata-se, porém, de empreendimentos de dimensões mais reduzidas, se comparados aos grandes conjuntos da periferia, construídos para abrigar milhares de pessoas. Por exemplo, os conjuntos construídos no Brás e na Mooca possuem cerca de 220 unidades cada um (dados obtidos na COHAB-SP, 2003).



Relacionando estatisticamente os dados de localização dos empreendimentos construídos pelas Companhias Habitacionais com os dados relativos ao valor venal dos terrenos, obtém-se a seguinte distribuição de frequência dos dados.

Gráfico 3 – Distribuição de Frequência dos Imóveis produzidos por Companhias Habitacionais por Intervalo de Valor Venal da Terra no Município de São Paulo – 2004



Elaborado a partir de dados obtidos junto à CDHU e à COHAB-SP, entre 2002 e 2004.

Constatamos então que a maior parte dos imóveis listados na pesquisa localiza-se em terrenos com valores baixos e médio-baixos, sendo exceções os empreendimentos em áreas de terrenos com valores médios. São 38,3% dos empreendimentos os que se situam em terrenos localizados na faixa de valores entre 3,21 e 23,39 R\$/m², outros 39,6% situam-se na faixa entre 23,4 e 114,21 R\$/m². Assim, cerca de 78% dos empreendimentos das Companhias Habitacionais estão em terrenos das faixas com mais baixos valores. Na faixa de terrenos de valores médios, 18,5% estão em terrenos situados na faixa entre 114,22 e 278,72 R\$/m², e outros 2,2% estão na faixa entre 278,73 e 475,31 R\$/m², configurando 20,7% de empreendimentos situados em terrenos de valores médios. E apenas 1,3% dos empreendimentos situam-se entre 475,32 e 1137,82 R\$/m², localizados, assim, em uma faixa considerada média-alta, sendo que três de tais empreendimentos foram realizados pela COHAB-SP no distrito

do Ipiranga, totalizando 2.230 unidades, e o outro empreendimento, sob responsabilidade da CDHU, localizado no distrito da Sé (Rua do Ouvidor), ainda se encontra em estudo.

Concluimos, então, que as companhias habitacionais atuam principalmente no mercado de terras de baixo valor, tendo em vista a necessidade de produzir imóveis a preços mais econômicos para adequar-se à sua demanda, composta por famílias de baixos recursos sem ter de subsidiar a produção da moradia. Trata-se, na grande maioria dos casos, de terrenos mais distantes das áreas de centralidade do município, longe das possibilidades de emprego e de consumo, bem como de lazer. A existência de infra-estrutura e de equipamentos urbanos nessas áreas é mais escassa. E, por fim, uma boa parte dos conjuntos construídos pelas companhias habitacionais em questão não possuem seus empreendimentos devidamente regularizados junto aos órgãos competentes, seja por problemas relacionados com a propriedade dos terrenos, seja devido à alterações no projeto urbanístico ou no seu loteamento, o que dificulta sua posterior regularização. Já os terrenos de empreendimentos situados em áreas mais valorizadas (numa faixa de valor que pode ser considerada média) situam-se em áreas que sofrem acentuado processo de degradação urbana (Brás) ou que estão sofrendo lento processo de depreciação imobiliária (como Santa Cecília e Liberdade).

FRAGMENTAÇÃO E SEGREGAÇÃO: O RESULTADO DA AÇÃO DOS AGENTES IMOBILIÁRIOS

No presente item buscaremos relacionar as práticas dos agentes imobiliários urbanos, cada um ligado a uma forma de financiamento da produção imobiliária, com o processo de produção do espaço no município de São Paulo, um espaço cada vez mais fragmentado, homogeneizado, hierarquizado, segregado e socialmente segregador.

Através dos dados analisados, constata-se que a ação dos agentes imobiliários ligados às instituições financeiras (Fundos de Investimento Imobiliário, Empresas de Securitização de Recebíveis Imobiliários e Fundos de Pensão) concentra-se nas áreas mais valorizadas do urbano e concretiza-se através de empreendimentos de alto padrão, ligados tanto ao comércio (*shopping centers*), à gestão do capital (centros empresariais e grandes edifícios de escritórios) e à moradia de luxo. Dado o grande volume de capital empregado nesses empreendimentos e às suas proporções, pode-se considerar que correspondem a legítimos representantes do capital monopolista, cuja ação materializa-se em uma maior homogeneização do espaço e de sua fragmentação, na medida em que tais empreendimentos

cada vez possuem menos relação com seu entorno imediato, constituindo-se em verdadeiras ilhas no urbano, cercadas por muros altos, aparatos de segurança sofisticados e verdadeiros exércitos de agentes de segurança privada que inibem a livre circulação daqueles que podem ser considerados suspeitos, bem como apresentam uma arquitetura defensiva e ostentatória, que exclui como usuários de seu entorno imediato as camadas da população de rendimentos médios e baixos.

A produção autofinanciada por cooperativas, por sua vez, também contribui para a fragmentação do espaço e para a segregação sócio-espacial, na medida em que a sua produção localiza-se em áreas menos valorizadas do município de São Paulo, como antigas áreas industriais ou áreas da periferia consolidada. E mesmo no interior do segmento das cooperativas nota-se uma diferenciação: de um lado, as cooperativas classistas (ligadas aos sindicatos, como o dos bancários e dos metroviários) que conseguem produzir uma moradia de melhor qualidade e melhor localizada a preços razoáveis para seus associados e, de outro lado, as empresas de assessoria técnica que, ao visarem o lucro, oferecem moradias de pior qualidade, localizadas em áreas mais distantes e com pior infra-estrutura disponível.

Nas áreas onde as empresas de assessoria de cooperativas atuam ocorre um fenômeno duplo: por um lado, representam verdadeiras “ilhas de legalidade” em meio a uma ocupação urbana passada marcada pela irregularidade urbanística; por outro, representam um processo de verticalização em áreas tradicionalmente de casas térreas. Tais elementos contribuem para a maior fragmentação do espaço urbano. A mesma verticalização se observa nas áreas de ocupação de uma periferia mais antiga e consolidada, acrescentando a isso uma mudança no uso do solo em algumas áreas industriais, que passam a ter uso misto, ou seja, passam a ter uma diversificação em seu uso na direção do uso residencial. Nessas áreas, problemas como a poluição sonora, do solo e do ar podem afetar seus moradores, já que algumas indústrias ainda se encontram em atividade e outras, já desativadas, deixam como herança uma contaminação ambiental que quase nunca é devidamente levada em conta pelos agentes imobiliários que convertem o solo industrial em residencial. Em termos socioeconômicos, o que se observa é um movimento no sentido de homogeneização da ocupação das áreas pela classe média e média-baixa, uma parcela da população que se auto-segrega com relação à população mais pobre do seu entorno, como também é vítima de segregação por parte da camada mais rica da população.

A ação das duas companhias habitacionais atuantes em São Paulo possui importantes pontos em comum e diferenças marcantes, decorrentes das distintas orientações das administrações sob as quais estão subordinadas. Tanto a COHAB-SP quanto a CDHU, durante décadas, executaram a política de construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas da periferia distante que contavam com terrenos baratos e pouca ou inexistente infra-estrutura urbana, aprofundando o processo de segregação socioespacial. Nos últimos anos, a orientação espacial das duas companhias está mudando com a busca de áreas mais centrais e com preços baixos devido ao seu estado de degradação urbana. Trata-se de um inegável avanço na visão das companhias, mas ainda uma boa parte dos empreendimentos sob a sua responsabilidade situa-se em áreas da periferia distante, longe das oportunidades de emprego, consumo e lazer, devido ao preço muito mais baixo e à maior disponibilidade de terrenos, além da existência de um estoque de terras nessas áreas da periferia nas mãos das administrações municipal e estadual.

Já no que diz respeito à forma de provisão habitacional, as diferenças são mais marcantes. A ação da CDHU se faz no sentido de ainda valorizar a produção ligada a empreiteiras, com pouco destaque dado à forma de organização dos futuros moradores através do mutirão/autogestão, embora essa já tenha sido uma orientação existente nessa companhia. A ação da COHAB-SP, influenciada pela visão da administração municipal durante a gestão 2001-2004 (como na gestão de Luiza Erundina entre 1989 e 1992), esteve voltada prioritariamente para a forma de organização em mutirão/autogestão, o que representou uma inovação ao padrão de provisão habitacional por empreiteiras, muito criticado e comprovadamente menos eficiente que a autogestão, tanto em termos financeiros quanto produtivos e de projeto. Porém, a burocratização dos processos de tomada de decisões e de liberação de recursos acabaram por engessar parte dos projetos de autogestão ou mesmo por descaracterizá-los. Mais grave ainda foi a identificação do modelo de autogestão com o Partido dos Trabalhadores por parte de seus adversários políticos, o que levou a descontinuidades em sua implementação, tanto em nível estadual quanto municipal, apesar de sua maior eficiência financeira e de projeto.

A provisão estatal de moradia, ao concentrar-se nas camadas mais pobres da população, corre o risco, se não forem tomadas as devidas precauções por parte das autoridades responsáveis, de acentuar a segregação dos pobres, pois a liberalização e a desregulamentação do mercado imobiliário, bem como a concentração de concessão de subsídios à produção habitacional para as camadas de renda mais baixa tem o efeito

perverso de acentuar a segregação socioespacial, ao confinar a população que depende dos recursos estatais em áreas pouco valorizadas e/ou distantes das áreas de consumo e emprego.

Isso ocorre porque há uma grande diferença entre os subsídios oferecidos àqueles que demandam e àqueles que ofertam moradias (HUCHZERMEYER, 2004). O modelo de financiamento estatal para a população mais pobre ainda está vinculado ao financiamento à oferta de moradias construídas em terrenos comprados pelas companhias habitacionais e construídos por empreiteiras, sem oferecer outras opções de localização à população atendida pelo poder público, o que gera um confinamento dessa população em áreas distantes e precárias em termos de infra-estrutura, equipamento urbanos, oportunidades de trabalho, estudo, consumo e lazer. Assim, segundo apurou Huchzermeyer (2004), a experiência de diferentes países mostra que a segregação social e a polarização da ocupação territorial parecem ser menores em países que possuem uma maior variedade de formas pelas quais os subsídios habitacionais são distribuídos e naqueles em que o grau de envolvimento do governo é maior. Não se trata do caso brasileiro, em geral, e paulistano, em particular.

A regra, a partir dos casos estudados, parece se acentuação dos processos de fragmentação, isolamento, homegeneização e segregação socioespacial, sob uma forte hierarquização socioeconômica, expressa pelas distintas áreas de moradia da população paulistana. Nada mais longe da idéia de uma sociedade urbana, tal como concebida por Henri Lefebvre.

BIBLIOGRAFIA

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. *Habitação e poder*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. São Paulo: do capital industrial ao capital financeiro. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de (Org.). *Geografias de São Paulo: A metrópole do século XXI*. São Paulo: Contexto, 2004. P. 51-83.

CASTELO, Ana Maria. Diretrizes para a Reformulação do Sistema de Financiamento da Habitação. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 8, n. 10, p. 169-192, 1997.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. *A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90*. 1999. 335 f. Tese

(Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

HARVEY, David. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

HUCHZERMEYER, Marie. Subsídios habitacionais e segregação urbana: uma reflexão sobre o caso da África do Sul. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 24, n. 45, p. 47-59, jan-jul, 2004.

INDOVINA, Francesco. La ciudad difusa. In: RAMOS, Ángel Martín. (Org.). *Lo Urbano*. En 20 autores contemporâneos. Barcelona: Edicions UPC, 2004. P. 49-59.

LEFEBVRE, Henri. *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Ediciones Península, 1978.

_____. *Lógica formal, lógica dialética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

_____. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

_____. *La Production de l' Espace*. 4. ed. Paris: Anthropos, 2000.

LIPIETZ, Alain. *Le Tribut Foncier Urbain*. Paris: François Maspero, 1974.

MACHADO, Reinaldo Paul Perez. Isotimas: uma metodologia para a representação cartográfica do valor da terra e imóveis nas metrópoles latino-americanas utilizando técnicas de Geoprocessamento. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de (Org.). *Geografias de São Paulo: Representação e crise da Metrópole*. São Paulo: Contexto, 2004. P. 315-336.

MELO, Marcos André B. C. de. Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação: Brasil em perspectiva comparada. *Espaço & debates*, São Paulo, v. 10, n. 31, p. 37-51, 1990.

PONTUAL, Ricardo. A questão habitacional no âmbito do sistema financeiro da habitação. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Relatório de indicadores sociais – Uma análise da década de 1980*. Rio de Janeiro: IBGE, 1995.

ROLNIK, Raquel. *São Paulo*. São Paulo: Publifolha, 2001.

ROYER, Luciana de Oliveira. *Política Habitacional no Estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo*, CDHU. 2002. 209 f. Dissertação (Mestrado em

Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

SACHS, Céline. *São Paulo – Políticas públicas e habitação popular*. São Paulo: Edusp, 1999.

TOPALOV, Christian. Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil – Capital e propriedade fundiária. In: FORTI, Reginaldo. *Marxismo e urbanismo capitalista*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979. P. 53-80.

VEDROSSI, Alessandro Olzon. *A securitização de recebíveis imobiliários: uma alternativa de aporte de capitais para empreendimentos residenciais no Brasil*. 2002. 111 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

Recebido em 03/03/2007

Aceito em 30/07/2007