

WORKSHOP **HABITAÇÃO: Como ampliar o mercado ?**

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY

LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS HUMANOS DA FACULDADE DE
ARQUITETURA E URBANISMO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

A LEGISLAÇÃO, O MERCADO E O ACESSO À HABITAÇÃO EM SÃO PAULO

**HELENA MENNA BARRETO SILVA
CAROLINA MARIA POZZI DE CASTRO**

Julho de 1997

A LEGISLAÇÃO, O MERCADO E O ACESSO À HABITAÇÃO EM SÃO PAULO ^(*)

SUMÁRIO

Primeira parte

O QUADRO HABITACIONAL DA CIDADE

Segunda parte

CARACTERIZAÇÃO DO MERCADO RESIDENCIAL LEGAL

Terceira parte

CARACTERIZAÇÃO DA PROVISÃO IRREGULAR

Quarta parte

**ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO DO USO DO SOLO E A
OFERTA HABITACIONAL LEGAL E IRREGULAR**

(*) Agradecemos a leitura crítica de Ermínia Maricato e suas relevantes contribuições para as conclusões deste estudo.

Primeira parte

O QUADRO HABITACIONAL DA CIDADE

A produção da habitação em São Paulo é regulamentada por um conjunto de leis que estabelecem onde e como parcelar; que infra-estruturas devem ser realizadas; como implantar as construções e quanto construir em cada terreno. Os objetivos dessas leis são garantir a qualidade das construções e o equilíbrio geral da cidade, no que se refere à distribuição de infra-estrutura e equipamentos. Os parcelamentos e as vendas de casas e apartamentos são objeto de registro público. E os financiamentos imobiliários dependem dos documentos que comprovem o atendimento a todas essas normas legais.

Quando se analisa a produção e a demanda habitacional na cidade, geralmente se fala do que o mercado imobiliário está produzindo ou pode produzir, dos financiamentos que são necessários para que se construam e se comprem mais apartamentos. No entanto, a grande parte das moradias foi e continua sendo produzida completamente à margem da legislação e da atividade do que se costuma chamar de mercado imobiliário formal. Assim como a cidade se expandiu sem atender a planos ou a normas urbanísticas, com base no parcelamento irregular.

As estatísticas oficiais não conseguem quantificar com precisão as formas irregulares de provisão habitacional, representadas pelos loteamentos clandestinos, favelas, construções irregulares e cortiços. Essa parte da cidade, invisível nos cadernos imobiliários e apenas perceptível nos cadastros municipais, só pode ser dimensionada pela combinação de vários tipos de informações. Segundo o IBGE, entre 1980 e 1991, a população do município de São Paulo aumentou de 1.150 mil pessoas e o número de domicílios permanentes ocupados aumentou de cerca de 480 mil¹. Isto não quer dizer que apenas estas novas unidades foram construídas no período, porque é preciso considerar também a redução causada pelas demolições e por outras formas de desativação do uso residencial, como a mudança para uso de comércio/serviços, ou mesmo a permanência de unidades residenciais vazias. Os dados do IBGE mostram que, em alguns bairros, houve diminuição do número de domicílios ocupados apesar de um grande número de empreendimentos imobiliários residenciais. Por outro lado, o Censo de 1991 constatou a existência de cerca de 270 mil domicílios vagos, além dos 2.540 mil ocupados, fenômeno que não é específico de São Paulo e que vem preocupando os analistas do déficit habitacional². Desse modo, o número de unidades realmente produzidas no período 80/91 poderia situar-se entre 500 mil e 750 mil.

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

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

¹ O total de domicílios particulares levantados pelo Censo de 1991 inclui ainda os de uso ocasional, os fechados e os vagos.

² Não é possível fazer uma série histórica com os domicílios vagos, pois eles não foram levantados em censos anteriores. Ver a respeito, o estudo da SEPURB e Fundação João Pinheiro, *Déficit Habitacional no Brasil*. 1995.

f)- construção em terreno ocupado irregularmente - favelas e ocupações organizadas.

Nesse período, menos de 200 mil unidades habitacionais privadas foram licenciadas pela prefeitura³ e cerca de 80 mil unidades foram comercializadas pelos órgãos públicos. Desse modo, pode-se afirmar que no mínimo 44% (e provavelmente mais de 60%) dos domicílios da cidade foram produzidos, entre 1980 e 1991, sem atender à legislação e aos procedimentos de licenciamento, segundo uma das três últimas modalidades listadas acima.

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

No entanto, outros dados parecem indicar que o padrão habitacional paulistano está melhorando. No TPCL observa-se o crescimento da participação relativa das unidades verticais de padrão médio e alto, que constituem a produção do mercado imobiliário legal. Elas passam de 27,58% em 1987 para 32,54% em 1995, havendo aumento mais expressivo em bairros tradicionalmente populares do anel intermediário. Alguns interpretam os dados do IBGE como uma melhoria das condições habitacionais na cidade na década de 80, devido ao aumento da proporção de domicílios próprios e à redução dos domicílios alugados. Os domicílios próprios saltaram de 51,5% para 63,5%; e os alugados reduziram-se de 40% para 28,7%.

TABELA 1
MSP. POPULAÇÃO E DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES OCUPADOS (1980/1991)

	POPULAÇÃO			DOMICÍLIOS					
	Total 80	Total 91	tgca 80/91	Total 80	Total 91	% cresc. 80/91	% de alugados em 80	% de alugados em 91	% cresc. alugados 80/91
Centro Histórico	321.885	283.195	-1,16	85.027	86.173	1,35	63,10	53,97	-13,32
Centro Expandido	1.152.445	1.047.827	-0,86	326.378	340.716	4,39	43,71	35,36	-15,55
Oeste	318.421	410.891	2,34	73.594	103.483	40,61	29,38	22,16	6,03
Sul	1.670.415	2.108.228	2,14	389.404	526.567	35,22	35,40	24,25	-7,38
Sudeste	1.101.350	1.162.402	0,49	273.248	314.982	15,27	41,38	29,72	-17,20
Leste 1	1.098.752	1.131.919	0,27	264.730	297.097	12,23	38,45	28,80	-15,94
Leste 2	1.010.528	1.524.490	3,81	218.356	359.804	64,78	35,82	21,65	-0,41
Norte 1	288.892	370.350	2,28	67.424	94.177	39,68	33,66	21,98	-8,80
Norte 2	1.530.538	1.606.883	0,44	363.996	416.954	14,55	42,24	32,38	-12,46
Mun. São Paulo	8.493.226	9.646.185	1,16	2.062.157	2.539.953	23,17	40,02	28,74	-11,55

fonte: FIBGE: Censos Demográficos 80 e 91

³ Dados da revista Construção e SEHAB, que nem sempre incluem as licenças fornecidas pelas Ars, cujo número é pequeno.

Entre 1980 e 1991, o número absoluto de domicílios alugados diminuiu em cerca de 95 mil unidades, numa proporção de 11,6%. A participação dos alugados vinha diminuindo desde a década de 20 (79%) tendo chegado a 38% em 1970. Na década de 70, no entanto, os alugados cresceram proporcionalmente mais do que os próprios, sendo que, em 1980, correspondiam a 40% do total de domicílios ocupados. Embora a proporção de domicílios alugados fosse mais representativa no centro histórico (63%), sua participação nos bairros mais periféricos, formados pela autoconstrução, chegava a 35%. Nestes bairros periféricos concentravam-se mais de 2/3 dos domicílios alugados com apenas um cômodo, muitos dos quais estavam em moradias coletivas de aluguel (sem instalações sanitárias individualizadas). A comparação entre os dados dos censos de 80 e 91 permite verificar que o número absoluto dos alugados se reduziu em todas as zonas da cidade, com exceção da zona oeste. A proporção de alugados sobre o total reduziu-se mais nas áreas mais pobres da cidade. Em Guaianazes, por exemplo, ela passou de 35,4% para 16,4%; em S.Miguel Paulista, de 39,8% para 25,8%. No conjunto de bairros que compreendem o *centro expandido*, a proporção reduziu-se de 43,6 para 35,4%. A explicação da redução dos domicílios alugados - principalmente nas áreas mais centrais - pode estar na venda e na transformação de uso, tanto no aluguel formal como nos cortiços, especialmente os centrais. Parecem ter coincido o desinteresse da oferta, talvez pela insegurança dos contratos, e da demanda, pelas dificuldades de pagar os valores de mercado. Essa redução certamente tem a ver com o grande número de unidades vazias encontradas pelo IBGE.

No Censo de 1991, a classificação dos domicílios ocupados por número de cômodos mostra uma redução absoluta de domicílios com 1 e com 2 cômodos, indicando uma melhoria nas condições de congestionamento dos domicílios. O número total de domicílios ocupados de um cômodo em 1991 (50.315) é menor que o número de alugados de 1 cômodo em 1980 (69.812), parecendo indicar uma importante redução dos *cortiços*.

TABELA 2
MSP. DOMICÍLIOS OCUPADOS SEGUNDO NÚMERO DE CÔMODOS (1980/1991)

Tipos de domicílios	Censo de 1980		Censo de 1991		Diferença 1991-1980
	valores	%	valores	%	valores
Com 1 cômodo	111.645	5,43	50.315	1,98	-61.330
Com 2 cômodos	210.716	10,25	145.728	5,74	-64.988
Com 3 cômodos	368.183	17,90	432.857	17,04	64.674
Com 4 cômodos	384.865	18,71	467.728	18,41	82.863
Com 5 cômodos	379.047	18,43	538.430	21,20	159.383
Com 6 e mais cômodos	602.175	29,28	904.895	35,63	302.720
Total	2.056.631	100,00	2.539.953	100,00	483.322

fonte: FIBGE: Censos Demográficos 80 e 91

Os dados anteriores nos colocam algumas indagações: para onde foram as pessoas que saíram do aluguel? de que forma chegaram à casa própria? que papel tiveram o mercado imobiliário legal e as formas irregulares de provisão habitacional?

Proporcionalmente ao aumento da população e dos domicílios, a produção do setor imobiliário nos anos 80 foi maior que na década de 70. Nos anos 90 ela está crescendo, tanto em números absolutos como em relação ao aumento da população da capital. Entre 1991 e 1996, enquanto a população aumentou de 166 mil pessoas, foram lançadas cerca de 100 mil

unidades no município de São Paulo. Ora, sem considerar outras variáveis, o simples crescimento demográfico deveria significar uma demanda por cerca de apenas 45 mil domicílios novos. Alguns analistas do mercado imobiliário entendem que estaria havendo uma substituição das unidades precárias por unidades de melhor qualidade produzidas pelo setor imobiliário⁴. No entanto, não se pode concluir que esse aumento da produção esteja permitindo que os mais pobres deixem de habitar unidades precárias e se transfiram para apartamentos produzidos pelo setor privado legal. Não há nada que indique que a produção formal esteja atendendo as famílias que estavam ocupando favelas, cortiços ou lotes irregulares; nem aquelas que moram em casas alugadas nos bairros onde os empreendimentos imobiliários são executados. Basta ver os preços dos apartamentos à venda.

É preciso considerar que a transformação de casas para usos de comércio e serviços nos bairros tradicionais de classe média tem sido muito grande. Desse modo, grande parte das novas unidades construídas é para substituir um estoque habitacional ainda de boa qualidade que muda de uso. Por outro lado, em bairros consolidados, boa parte dos empreendimentos verticalizados (residenciais e comércio/serviços) faz-se a partir da demolição de residências, na maioria dos casos não precárias. Os proprietários se transferem para apartamentos no mesmo bairro ou em outros bairros valorizados. Os locatários buscam comprar ou alugar em bairros menos caros. Os indicadores disponíveis⁵ e matérias publicadas na imprensa permitem afirmar de que boa parte dos apartamentos produzidos em áreas mais periféricas e nos outros municípios da RMSP recebe uma demanda que precisou sair de bairros melhor situados. Em Guarulhos, um promotor imobiliário estima que 70% dos seus compradores vêm de São Paulo⁶.

O gráfico 1, na página seguinte, nos permite ver que o aumento de domicílios não se relaciona diretamente com a produção imobiliária do setor formal. A primeira coluna mostra o crescimento de domicílios no período 80/91 e a segunda coluna mostra o total de unidades lançadas pelo setor imobiliário num período de 11 anos (83/93)⁷. No *centro histórico* e no chamado *centro expandido*, onde se concentra a atividade imobiliária, o aumento de domicílios é bastante menor que o das unidades lançadas, indicando que parte das unidades que existiam foram desativadas. Nas zonas com maior mistura social e nas populares consolidadas, a relação entre unidades lançadas e novos domicílios formados varia entre 64% (*zona oeste*), 50% (*zona sudeste*), 47 % (*zona norte 2*), 42% (*zona leste 1*). As zonas da cidade que mais cresceram nos anos 80 foram aquelas onde o setor imobiliário legal não teve atuação, ou teve muito pequena - as zonas *norte 1*, *leste 2* e *sul*. (ver também o mapa da localização dos lançamentos nos distritos, no item seguinte). No *centro expandido*, alguns bairros como Pinheiros, Vila Madalena, Bela Vista, Lapa, onde a atividade imobiliária foi intensa, deixam ainda mais evidente que a produção imobiliária não aumentou o número de domicílios, mas apenas substituiu as casas por apartamentos. Analisando as informações censitárias sobre a população do município de São Paulo, pode-se verificar também que ela aumenta menos, ou mesmo se reduz, em termos absolutos, nas zonas de maior concentração da produção imobiliária formal.

GRÁFICO 1

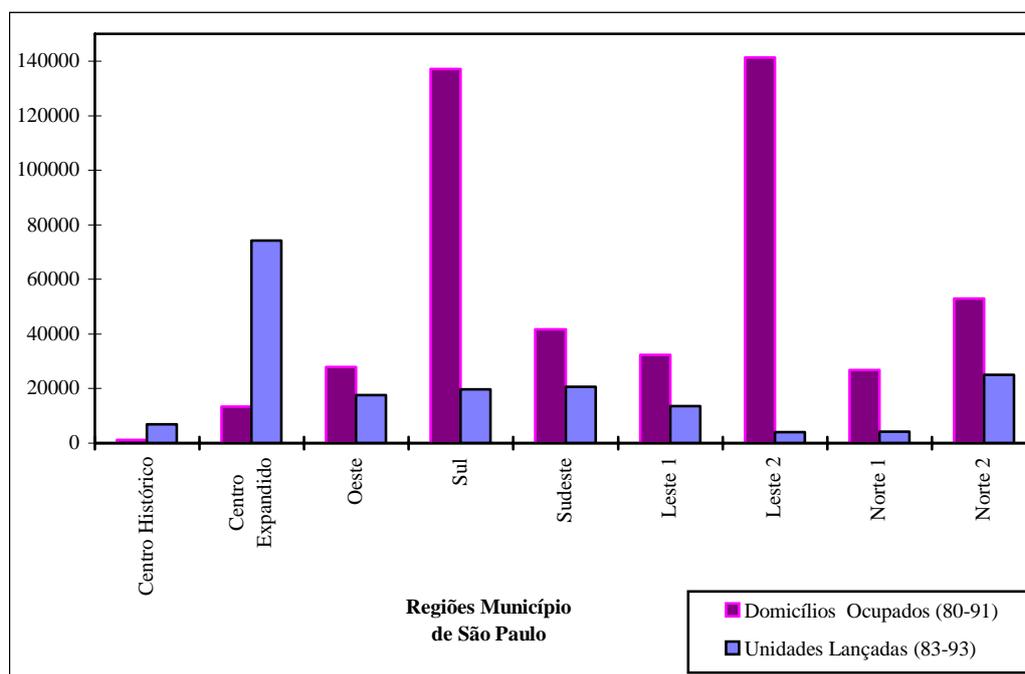
⁴ Artigo de Luiz Antônio Pompeia, da Embraesp, no Top Imobiliário, 3/4/97. E entrevista ao Jornal da Tarde em 20/01/97.

⁵ Ver a respeito, o trabalho de Jorge Dantas, *Dinâmica do Mercado Imobiliário Habitacional 1980/1990*, feito com base nos dados das pesquisas Origem e Destino do metrô. 1991.

⁶ Publicado no jornal O Estado de São Paulo e citado em PEREIRA, 1997.

⁷ A comparação é aproximada, pois, por falta dados para o mesmo período medido pelo IBGE, utilizamos um período diferente (83/93) mas com a mesma duração de 11 anos. Os números totais lançados no município entre 80/90 e 83/93 não diferem substancialmente; e os bairros de lançamento não sofreram alterações importantes de um período para outro.

MSP - COMPARAÇÃO ENTRE O CRESCIMENTO DOS DOMICÍLIOS E OS LANÇAMENTOS IMOBILIÁRIOS.



Fontes: FIBGE e EMBRAESP

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

Na direção contrária das interpretações otimistas, o que todos os indicadores censitários e os diferentes levantamentos sobre os assentamentos irregulares mostram é que a população de menor renda está saindo do aluguel (inclusive cortiços centrais e periféricos) para as favelas e para os loteamentos clandestinos formados mais recentemente na extrema periferia de São Paulo, ou para fora do município. A casa própria aumenta principalmente em terrenos ocupados ou parcelados irregularmente, onde a obtenção de títulos de propriedade é incerta. O processo de invasões organizadas que se desenvolve desde o início dos anos 80 mostra o desespero da população com o peso do aluguel e a impossibilidade de compra de lotes. Uma parcela foi atendida com programas públicos⁸, mas boa parte continuou tentando ocupar até conseguir fixar-se, seja nas *ocupações* organizadas, que obedecem a um plano pré-traçado, seja nas *favelas* tradicionais, formadas por ocupação gradual e desordenada.

⁸ Em 1987, os invasores foram cadastrados pela CDHU e posteriormente incluídos em seus programas. Em 1989, as invasões se estancaram devido às negociações entre a União dos Movimentos de Moradia - UNM e a Prefeitura, e o início do programa de mutirões.

Por outro lado, as favelas se consolidam como *habitat* popular, reconhecido nas políticas internacionais e nacionais. Sua permanência é assegurada por programas municipais de melhoria ou construção, ocorre uma melhoria relativa nos padrões de urbanização, a moradia é construída em materiais duráveis. A evidência de melhorias nas condições gerais das favelas existentes, a partir dos programas de urbanização atrai uma população de renda mais alta, pressionada pelo aluguel. Esse movimento pode ser percebido pelos levantamentos da evolução da renda dos moradores. Segundo o levantamento da FIPE, a renda da população favelada aumenta, embora as favelas estejam cada vez mais periféricas. Mas, os dados do Censo do IBGE não parecem suficientes para quantificar os domicílios em favelas. Por um lado, foram considerados "aglomerados sub-normais" aqueles com mais de 50 moradias, o que levou a totalizar apenas 156.888 domicílios. Por outro, foram encontrados 188.210 domicílios próprios onde não havia propriedade do terreno. Este número corresponde a menos da metade dos domicílios favelados contabilizados pela pesquisa da FIPE em 1993⁹.

TABELA 3
MSP. CRESCIMENTO DO NÚMERO DE DOMICÍLIOS E DA PRODUÇÃO HABITACIONAL PRIVADA, PÚBLICA E INFORMAL

Crscimento nos períodos	1970/1980	1980/1991
domicílios ocupados	857.000	483.000
construções licenciadas (1)	< 400.000	200.000
produção pública comercializada	15.000	80.000
domicílios em favelas (2)	65.000	200.000

(1) fontes SEADE (década de 70, 1981, 1982 e 1983) e PINI/SEHAB (a partir de 84)

(2) cf. Suzana P. Taschner, fontes FIPE (1993), SEHAB e IPT.

Segundo o Departamento de Regularização de Loteamentos da SEHAB- RESOLO, entre 1988 e 1996, foram identificados novos loteamentos clandestinos totalizando perto de 148 mil lotes¹⁰, número superior ao dos lançamentos do mercado formal no período. Esses lotes se concentram (cerca de 70%) na Área de Proteção de Mananciais (APM), onde a regularização é legalmente impossível e ambientalmente problemática. O número de lotes é bastante superior ao que seria necessário para atender uma demanda resultante das variáveis demográficas, indicando o interesse das famílias locatárias e provavelmente daquelas que precisaram vender sua casa própria. É importante também lembrar que já existiam inúmeros loteamentos irregulares abertos, sendo que boa parte em processo de regularização. A retomada da abertura de loteamentos clandestinos na segunda metade dos anos 80 parece ligar-se com o acentuado aumento de aluguéis e de preços de terrenos em zonas de loteamentos regularizadas ou em regularização, que se acentua após o plano cruzado (BRANT, 1989).

⁹ Embora alguns pesquisadores considerem os números da FIPE exagerados, eles certamente estão bem mais perto da realidade que os do IBGE.

¹⁰ O reativamento do trabalho de regularização de loteamentos, praticamente interrompido entre 1986 e 1988, e a criação do RESOLO, em 1989, permitiu identificar loteamentos aparecidos em anos anteriores.

A melhoria de bairros populares consolidados ou periféricos pode ser explicada em grande parte pelos investimentos públicos que antecedem ou acompanham a chegada da população de melhor renda que se tem deslocado para a periferia. A regularização de loteamentos combinou melhorias físicas com a integração dessas áreas no mercado formal. A melhoria do padrão das unidades tem a ver não apenas com os novos empreendimentos imobiliários, mas também com os investimentos que as famílias proprietárias fazem permanentemente para aumentar e melhorar a casa. A substituição por famílias mais ricas só acentua essa tendência. Por outro lado, a saída do cortiço para a favela e principalmente para o lote próprio, mesmo que irregular, determina uma melhoria nas condições de congestionamento domiciliar, embora possa piorar as condições de acessibilidade.

Se existe tanto espaço e mesmo construções vazias nas áreas urbanizadas, por que a maioria dos assalariados na cidade mais rica do país precisa morar em terrenos invadidos, loteamentos clandestinos e cortiços? ou ir para municípios dormitório?

É fato conhecido que o salário dos trabalhadores brasileiros não compreende o custo da habitação e, por isso, ele precisa ter a casa própria ao menor custo possível. São as soluções irregulares de acesso à terra que lhe permitem obter a moradia. Essas soluções são relativamente mais baratas que as do mercado formal, mas ainda sim representam custos bastante altos, seja no aluguel ou na autoconstrução, sem falar da precariedade construtiva e urbanística. Por outro lado, os trabalhadores possuem um enorme volume de recursos no FGTS, que deveria ser aplicado em habitação popular, não apenas em programas públicos de provisão, como para que eles mesmos adquirissem, individual ou coletivamente, no mercado de lotes ou construções. Mas a grande maioria dos trabalhadores só pode usar seu FGTS para habitação quando é demitido, porque o fato de não ter a terra legalmente, lhe impede de obter financiamento para construir.

Embora a grande parte da cidade seja produzida irregularmente e o grande número de trabalhadores tenha que recorrer às formas irregulares de provisão, o fato do lote ou da construção serem irregulares impede o acesso aos financiamentos habitacionais públicos ou privados. 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 através das *cartas de crédito*. A dificuldade da CEF em disseminar este instrumento tem a ver com a gigantesca dimensão da ilegalidade fundiária e imobiliária. Os financiamentos públicos acabam por beneficiar principalmente a camada mais rica da população, que pode comprar no mercado legal; e os agentes que podem atuar nesse mercado restrito.

Lei para minoria. Mercado para minoria. Financiamento para minoria.

Segunda parte

CARACTERIZAÇÃO DO MERCADO RESIDENCIAL FORMAL

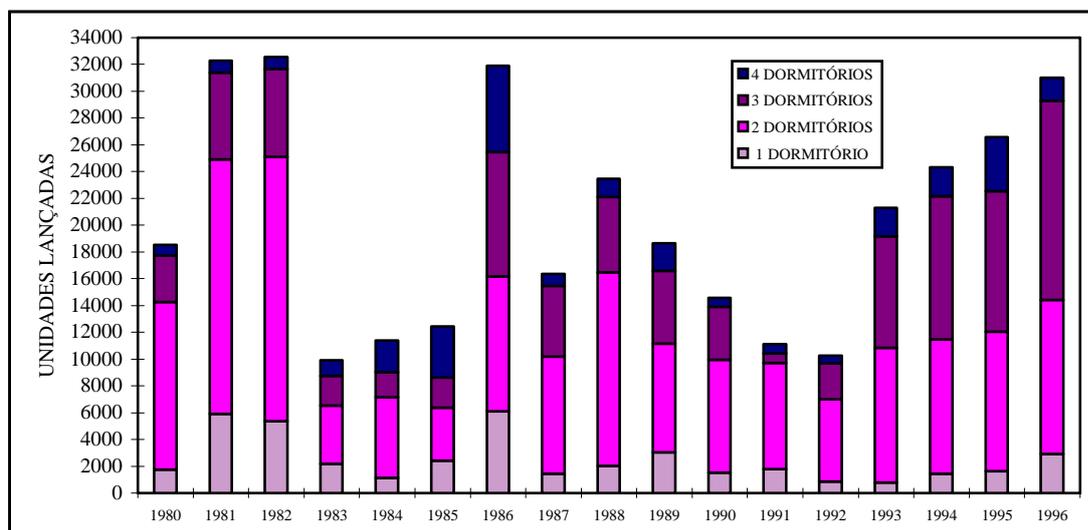
Chamamos de mercado residencial privado formal aquele onde as construções ou lotes são feitos atendendo a todas as normas legais e, também, aos critérios da comercialização. Os agentes desse mercado são as empresas incorporadoras, construtoras e vendedoras, sendo que, no caso das "cooperativas habitacionais" está excluída a figura do incorporador. Em seu lugar são introduzidos os "organismos assessores". A comercialização das unidades é feita pelos sistemas de preço de custo e de preço fechado.

No item anterior, comentamos a participação do mercado formal diante do conjunto da provisão habitacional na cidade. Neste item trataremos de alguns aspectos da produção e da comercialização de unidades residenciais novas. A produção imobiliária atual se caracteriza por um número muito pequeno de lotes individuais. O parcelamento do solo - loteamentos e desmembramentos - se faz principalmente para gerar lotes para construção de conjuntos habitacionais. Por outro lado, não se fazem reformas ou reciclagem de edifícios para uso residencial, apesar dos imóveis vazios residenciais e comerciais.

O objetivo desta análise é caracterizar o tipo de produto ofertado no mercado nas décadas de 80 e 90, aquilo que os empresários chamaram de 'popularização do mercado na década de 90', e os aspectos fundiários da produção residencial, incluindo tanto as estratégias adotadas pelas empresas para obtenção de terrenos e seu melhor aproveitamento, como a evolução da localização dos empreendimentos imobiliários.

GRÁFICO 2

MSP-LANÇAMENTOS IMOBILIÁRIOS DE APARTAMENTOS POR ANO E TIPO



fonte: dados da EMBRAESP

Entre 1980 e 1996, o mercado imobiliário lançou cerca de 350 mil apartamentos no município de São Paulo, segundo dados publicados nos jornais e trabalhados pela EMBRAESP¹¹. O gráfico acima permite acompanhar a alteração no volume da produção anual e os tipos de unidades, segundo o número de dormitórios, que foram oferecidas durante o período.

A média de unidades lançadas entre 1980 e 1996 é de 20.400 por ano. Nota-se que os anos de 1981 (32.294 unidades), 1982 (32.554 unidades) e 1986 (32.554 unidades) constituíram-se em picos de lançamentos na década de 80¹², sendo que os anos de 1983, 1984 e 1985 estiveram bem abaixo da média. O início da década de 90 apresenta uma média de lançamentos inferior a 12 mil unidades, mas esses valores vêm crescendo desde 1993, tendo chegado a 1996 com valores próximos do início da década anterior.

Os preços em dólares por metro quadrado dos apartamentos lançados mostram uma subida de valores desde 1985 para todos os tipos. A ocorrência das oscilações no setor podem ser associadas a fatores exógenos. O Plano Cruzado provocara uma recuperação nos volumes produzidos nos anos 86 a 88. Já em 89, assiste-se a um desequilíbrio, quando a produção imobiliária habitacional apresenta sinais de queda, porém o crescimento do preço dos apartamentos se acentua, especialmente para os *flats* e os apartamentos de 4 dormitórios. As medidas econômicas do governo Collor acentuaram os efeitos da recessão no início da década de 90 e por isto, entre 1990 e 1993, os preços médios descem bastante para todos os tipos, voltando a subir a partir deste ano. Por outro lado, as conseqüências da estabilização, com o Plano Real, trouxeram benefícios às atividades imobiliárias, permitindo aumentar a produção e recuperar os preços. Mais recentemente, internamente ao setor, as mudanças têm significado a busca por sistemas alternativos para enfrentar a crise do início da década. Uma das inovações foi a utilização do *autofinanciamento* com recursos do próprio comprador. Paralelamente à questão financeira, várias têm sido as inovações em busca de maior racionalidade técnica por parte das construtoras do subsetor de edificações, que não serão tratadas no escopo deste trabalho.¹³

TABELA 4
MSP. LANÇAMENTOS IMOBILIÁRIOS. APARTAMENTOS CONFORME TIPO

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

fonte: dados da EMBRAESP

Quanto ao desempenho da oferta por tipo de produto, o apartamento de 2 dormitórios tem sido o mais produzido em todo o período estudado. No entanto, nos anos 90, nota-se o crescimento do apartamento de 3 dormitórios, enquanto que todos os outros tipos decrescem, especialmente o de 1 dormitório. Em anos excepcionais de valorização imobiliária, como

¹¹ Existem algumas divergências quanto aos números anuais, inclusive por retificações posteriores solicitadas pelos empreendedores à EMBRAESP.

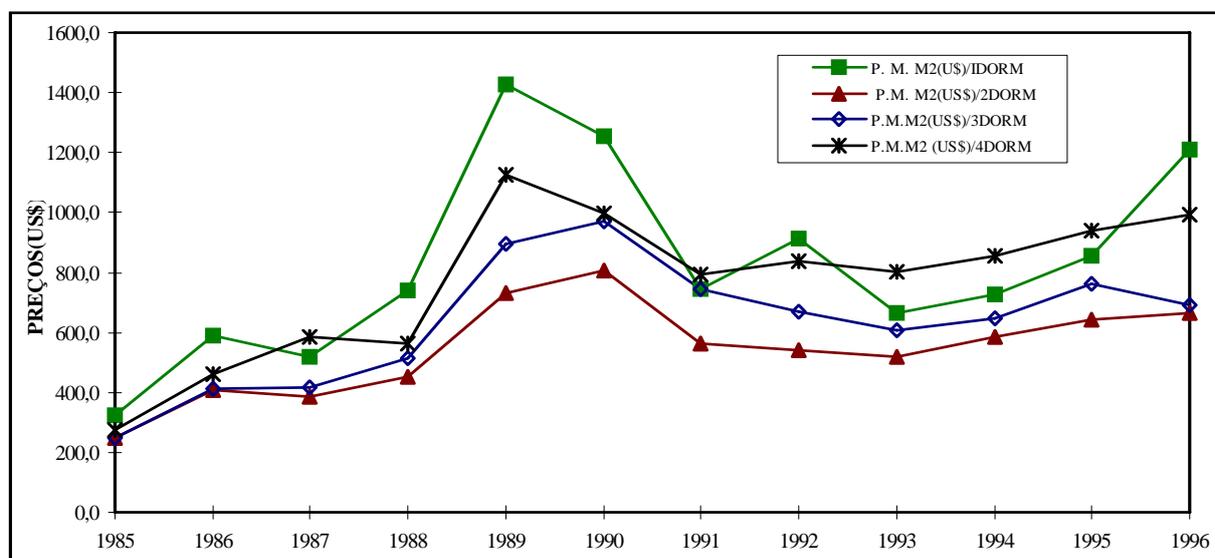
¹² As unidades lançadas nos anos anteriores foram; 1977 - 13828; 1978 - 12988; 1979 - 12781

¹³ Vários estudos têm apontado para estas questões, como por exemplo a tese de doutorado de M.F.S Farah,(1992) „Tecnologia, processo de trabalho e construção habitacional.” S.Paulo, FFLCH-USP; e o artigo de Nilton Vargas (1988) ‘Tendências de mudanças no processo de trabalho na construção civil’.

1986, os *flats*, somados aos de 4 dormitórios, chegaram a representar quase 40% dos lançamentos

O tipo 3 dormitórios apresentou uma queda no preço/m², ligado a um grande aumento da oferta e de sua participação relativa na produção de 1996 (aproxima-se do patamar de 91; subiu 14,2% no período 93/96). O apartamento de 2 quartos, subiu mais no período 93/96 que o de 3 quartos (29%). Este mostra pequena redução relativa em 1996, provavelmente devida à incidência de cooperativas. Os apartamentos de 2 e 3 quartos estiveram com preços médios/m² semelhantes em 96. De qualquer modo, é o preço/m² do apartamento de 2 dormitórios o que vem se mantendo mais estável.

GRÁFICO 3
MSP-LANÇAMENTOS DE APARTAMENTOS: EVOLUÇÃO DE PREÇOS MÉDIOS POR ANO E TIPO



fonte: dados da EMBRAESP

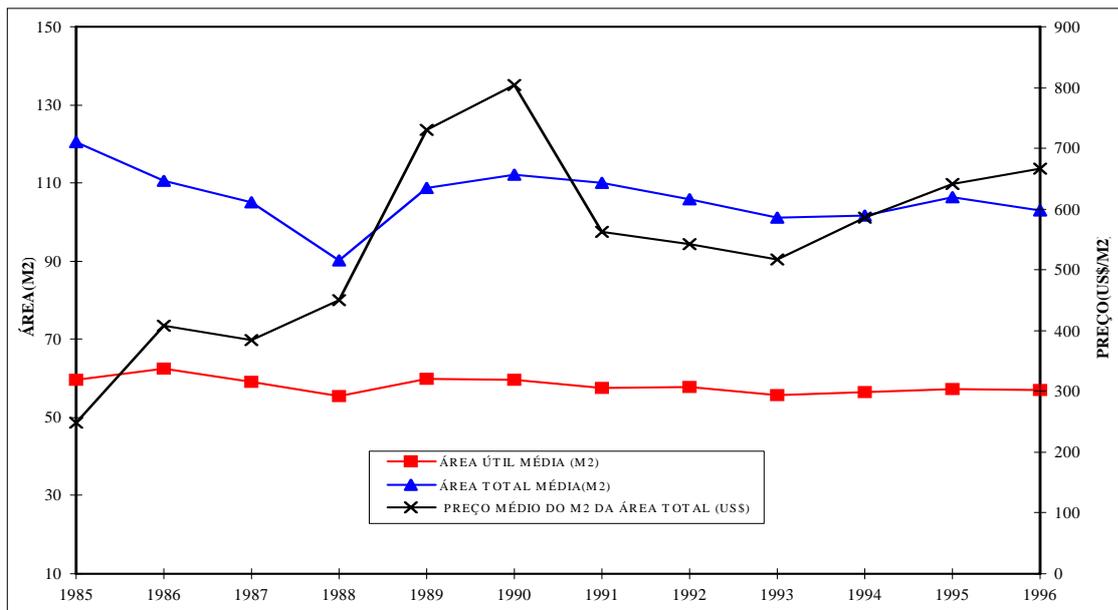
A tipologia de edifícios e de conjuntos de edifícios vem-se alterando desde a década de 70, a partir da legislação que estimula a verticalização com menor *taxa de ocupação* do solo (*fórmula de Adiron*) e as normas sobre áreas condominiais. A partir dos anos 60, acompanhando o milagre econômico e a abundância de financiamento, cresce o número de banheiros por unidade; e a existência de banheiro privativo do dormitório (o conjunto dormitório + banheiro é chamado de *suíte*) torna-se um elemento de valorização do imóvel, e vice-versa. No período 85/89, o número médio de banheiros, sem incluir os WC de empregada e lavabos, foi de 1,54 por apartamento lançado. Mais recentemente, os conjuntos verticalizados incorporaram o aumento do número de automóveis por família e a exigência de proteção contra a insegurança urbana.

As curvas abaixo nos permitem avaliar o aproveitamento da área construída para apartamentos de 2 e de 3 dormitórios, que correspondem à maioria das unidades lançadas e dos quais uma parte é destinada a atender o mercado de renda média. Os de 1 dormitório na maioria dos casos são *flats*, caracterizados como mercado de investimento; os de 4 dormitórios são produtos mais sofisticados. Um aspecto a notar é a grande diferença entre *área útil* e *área total*, demonstrando o grande peso das áreas de garagens cobertas e de espaços condominiais cobertos. Isto é um fator de maior preço/m² da área útil. O apartamento

de 2 dormitórios tinha área útil de 58,19 m² e área total de 106,27m², no período 85/89; o apartamento de 3 dormitórios tinha área útil de 89,2 m² e área total de 171,4 m². Segundo Luís Antônio Pompéia da EMBRAESP (Revista Construção, 16/6/95) os apartamentos de 3 dormitórios vêm perdendo área útil e ganhando garagens; o número médio de garagens, na capital, para apartamentos de 3 dormitórios, saltou de 1,45 - em 1992 - para 1,75 - em 1994.

GRÁFICO 4

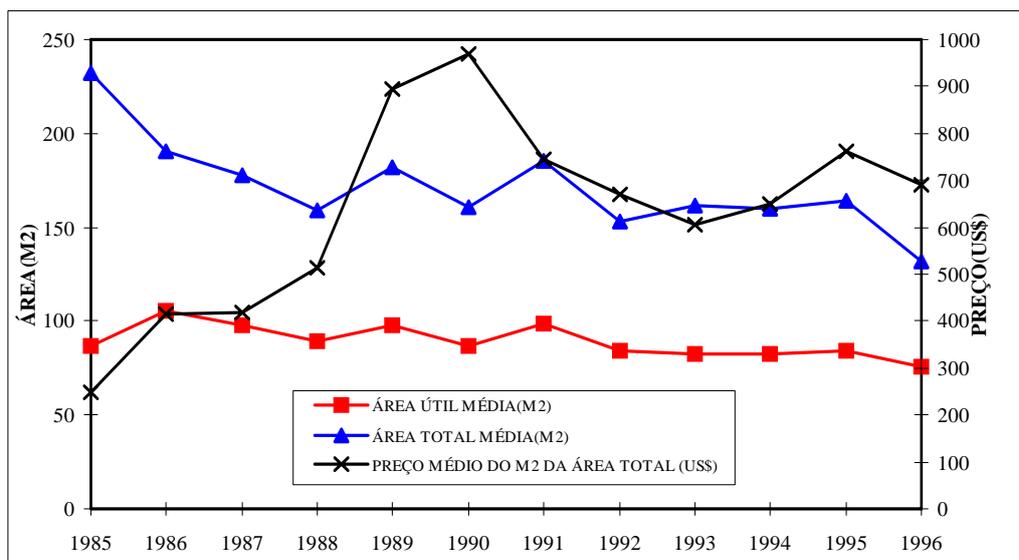
MSP - LANÇAMENTOS IMOBILIÁRIOS DE APARTAMENTOS DE 2 DORMITÓRIOS POR ANO, ÁREAS E PREÇOS MÉDIOS



fonte: dados da EMBRAESP

GRÁFICO 5

MSP - LANÇAMENTOS IMOBILIÁRIOS DE APARTAMENTOS DE 3 DORMITÓRIOS POR ANO, ÁREAS E PREÇOS MÉDIOS



fonte: dados da EMBRAESP

No conjunto da produção do período 80/96, as unidades produzidas pelo setor imobiliário formal concentraram-se nos bairros consolidados de classe média alta. No entanto, desde o fim da década de 80 apareceram novas áreas de interesse do mercado, resultando na transformação da paisagem e até no nome de antigos bairros populares no anel intermediário do município. É o caso da Penha, da Saúde, da Freguesia do Ó, e de parte do Campo Limpo - que se transformou em Morumbi Sul. Nesses bairros, os terrenos para incorporação são obtidos em boa parte pela demolição e remembramento de lotes com casas de padrão popular. Só bem recentemente - em geral por iniciativa das cooperativas - apareceram empreendimentos verticalizados na periferia mais distante (zonas leste, norte e sul).

O comportamento dos aluguéis face ao mercado de novos.

De um modo geral, os valores dos aluguéis acompanham a valorização geral dos imóveis em determinado bairro. No entanto, o mercado de aluguéis brasileiro foi bastante influenciado pela relação entre a sua regulamentação e a escassez da oferta. Esta, por sua vez, ligada ao desinteresse dos investidores privados e do poder público pela produção para aluguel e pela locação de imóveis existentes. A produção para aluguel reduziu-se a partir do início dos anos 40, por conta da legislação do inquilinato, e foi completamente marginalizada nos financiamentos do SFH, voltados à casa-própria, desde a segunda metade dos anos 60. Além de não financiar a produção pública e privada para aluguel, o BNH determinou a venda do estoque de aluguel de organismos estatais ou similares, como os institutos de previdência.

Hoje, praticamente não existe uma produção específica para aluguel no setor formal, mas sim, um mercado em parte controlado por empresas de administração de imóveis e em parte, objeto de transação entre particulares¹⁴. Os valores de aluguéis tiveram uma subida extraordinária a partir do Plano Real (1994) e começaram a descer desde o fim de 1995. Roberto Capuano, do CRECI, comenta que a média histórica dos valores de aluguel na cidade era de 0,5% do valor de venda do imóvel, ficando entre 0,3% para os imóveis de alto padrão, que têm pouca procura e 1% para as unidades pequenas, intensamente procuradas. No início de 96, o aluguel representava quase 1% do valor de venda, tendo ocorrido casos de 2% em alguns aluguéis novos(!)¹⁵. Os preços vêm baixando, mas não voltaram aos patamares anteriores. É importante notar que na legislação brasileira não há controles sobre os valores iniciais, mas apenas sobre os reajustes.

AS TENTATIVAS DE AMPLIAR O MERCADO

O padrão de apartamentos que caracterizou o mercado até o início desta década vem encontrando cada vez menor demanda, seja pela falta de financiamento ou pela redução do poder aquisitivo. Por outro lado, cresceu uma demanda constituída por setores diversos da classe média pressionados pela alta dos aluguéis.

¹⁴ Segundo uma pesquisa da FEA-USP, citada pela Folha de São Paulo de 19/11/95, «mais da metade dos contratos de locação firmados em São Paulo não têm a intermediação de uma empresa especializada e mais de 22% são feitos verbalmente, sem documentos escritos». A pesquisa mostra ainda que 55,4% dos proprietários não sabem o que são ações revisionais.

¹⁵ Artigo de Roberto Capuano, publicado no Estado de São Paulo em jan/96.

Os recursos do SFH para a produção privada, reduziram-se muito a partir de meados da década de 80. No ano de 1992, os apartamentos com autofinanciamento corresponderam a 28% dos lançamentos, sendo 65% com recursos SFH e 7% a preço de custo¹⁶; e nos primeiros 7 meses de 1993, 57% correspondiam a autofinanciamento, 41% ao SFH e 2% a preço de custo.¹⁷ Em 95, 46,3% das que foram vendidas foram financiadas pelas próprias construtoras; em 1996, 71,3%) (Construção 23/12/96).

Dois tipos de resposta foram de encontro a essa conjuntura de falta de financiamento e crescimento da demanda.

Dentro do sistema de incorporações podemos citar os planos de financiamento das construtoras Rossi (planos 100 e Vida Nova) e Goldfarb (planos Melhor e Melhor Impossível). O Plano 100, lançado em 1992, oferecia apartamentos de 2 e 3 dormitórios para compradores com renda entre 1500 e 2500 dólares mensais. Segundo a construtora, a redução de preços foi possível graças à parceria com os principais fornecedores e com o Banco Nacional. O sucesso foi tanto que a construtora Rossi passou a oferecer franquias para todo o Brasil, incluindo *know-how* e *marketing*. No entanto, para viabilizar o plano de vendas, o empreendimento deveria ter um valor mínimo de 6 milhões de dólares¹⁸.

No plano Vida Nova (O Estado de São Paulo, 13/4/97), a entrada é de 25% (pode ser dividida em sinal e quitação até as chaves) e financiamento em até 7 anos (juros de 1% ao mês e correção monetária). Entrega entre 24 e 42 meses.

No Plano Melhor Impossível - Goldfarb (Estadão 13/4/97), tomando-se como referência o Residencial Europa, Vila Guilherme, seu preço médio é de R\$ 62 mil, com plano de pagamento em 100 mensalidades de R\$ 502; sinal de R\$ 1,5 mil; e na entrega das chaves, de R\$ 7,5 mil.

Fora da incorporação surgiram as cooperativas autofinanciadas. Seu grande crescimento e seu peso no mercado desde 1996 nos levaram a desenvolver uma análise mais detalhada de sua produção. No primeiro trimestre de 96, apenas 9% dos lançamentos eram cooperativas, contra 56% no primeiro trimestre de 97. Em 96, 34% da área total lançada na RMSP era de cooperativas¹⁹. Por outro lado, vários analistas comentam sobre a diferença entre os preços das cooperativas e do restante do mercado.

COOPERATIVAS AUTOFINANCIADAS

O sistema de cooperativas não foi criado agora e nem o autofinanciamento. No entanto, durante vários anos havia predominado o sistema de cooperativas assessorado pelos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais - INOCOOPs, que eram organismos executivos do SFH, encarregados de dar assessoria jurídica, contábil, financeira, técnica e social. O BNH/CEF exerceu entre suas funções, a de autorizar a criação de cooperativas habitacionais e

¹⁶ No sistema de *preço de custo*, o comprador adquire a fração ideal do terreno do incorporador e a construtora é contratada (pelo incorporador) para prestar serviço ao grupo de condôminos. O avanço da obra vai depender da decisão dos compradores em manter ou não o cronograma, em função da disponibilidade de recursos para os desembolsos. O maior lucro do incorporador está na venda do terreno em frações ideais. (Conforme descrição publicada no jornal O Estado De São Paulo, de 31/3/96)

¹⁷ Revista Construção, edição de 13/9/93.

¹⁸ Revista Construção, edição de 13/9/93

¹⁹ Dados da EMBRAESP publicadas pelo jornal O Estado de São Paulo, 4/5/97.

de exercer fiscalização sobre elas.²⁰ A Constituição Federal de 1988 vedou a interferência do Estado na criação e no funcionamento das cooperativas e demais associações²¹, significando que não pode existir um organismo encarregado de proceder a sua fiscalização administrativa. A ausência de financiamento do SFH provocou outra alteração nesse sistema, a adoção do autofinanciamento. Com o abandono do sistema cooperativo atrelado ao SFH, houve uma mudança de concepção do sistema e da dinâmica operacional. Desse modo, os INOCOOPs tiveram seu papel modificado, passando a atuar como assessores técnicos para empreendimentos autofinanciados, desde 1992, vindo a fazer parte do variado conjunto de assessores que surgem com o boom dessas cooperativas²².

Em âmbito local, as cooperativas no município de São Paulo têm sido beneficiadas com a utilização do decreto 31.601/92, o mesmo que é utilizado pelos promotores públicos (COHAB, CDHU, HABI), permitindo economias em infra-estrutura e no aproveitamento dos terrenos com relação à legislação utilizada por outros promotores do mercado. É importante também notar que as cooperativas não são obrigadas a aprovar o projeto para lançar os empreendimentos, isto porque em tese não há oferta no mercado, mas simplesmente adesão à associação.

Atualmente, com a concorrência que é considerada grande, verificam-se muitas diferenças quanto à gestão de recursos das cooperativas abertas à adesão do público em geral, no mercado. Contata-se a participação de empresas imobiliárias atuando na etapa de adesões para a constituição dos quadros de cooperados, utilizando-se de campanhas mercadológicas como qualquer lançamento imobiliário. O produto que elas oferecem tem que ser atrativo, em termos de qualidade, preço e plano de pagamento. Tem-se buscado inovar na construção através de acabamento diferenciado, adoção de benfeitorias como instalações de serviços de telefonia, televisão a cabo, área de lazer e sistema de segurança, buscando atender ao perfil do comprador.²³

A maioria das cooperativas prevêem em seus estatutos a obtenção de financiamentos de agentes públicos ou privados e a utilização do sistema de securitização para os recebíveis, para viabilizar os recursos necessários à construção. Apesar de não se constituírem como as únicas a buscar inovações na gestão da promoção e comercialização, várias têm sido as vantagens associadas a este sistema, visando sua competitividade no mercado²⁴, tais como: redução de custo fixo, otimizando parceria com empresas; aproveitamento da economia de escala para redução de custos de produção, entre outros. Devido ao porte dos empreendimentos, as taxas administrativas tendem a cair. O estabelecimento de parcerias pode começar com o dono do terreno, a partir do contrato de permuta por unidades a serem construídas no local ou pagamento parcelado, após viabilização comercial do empreendimento. Isto desobriga as cooperativas do investimento inicial.

²⁰ De acordo com a legislação de cooperativas (Lei 5764/71- art 103), os organismos executivos federais podiam delegar sua competência, total ou parcialmente, a órgãos e entidades da administração estadual e municipal, descentralizando assim seus serviços.

²¹ Outras referências à legislação do cooperativismo, que é entendido como uma forma de associação, são encontradas no documento da Promotoria Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, de 24/2/97.

²² Em documento da assessoria da Cooperativa Habifato (s/d) a descrição do órgão assessor é que este desempenha nos programas das cooperativas as mesmas funções dos antigos órgãos de orientação.

²³ Entrevista realizada com técnico e diretor da Cooperativa Habifato em 29/4/97. Os associados desta cooperativa, foram identificados como interessados na 'casa própria' e nos equipamentos de lazer que o conjunto pode oferecer à família. São pessoas de faixa etária jovem, com mais ou menos 27 anos, casais, assalariados ou autônomos, que estão adquirindo um imóvel pela primeira vez.

²⁴ Idem nota 23.

Quanto ao plano de pagamento procura-se oferecer condições e planos variados, para que as prestações fiquem em faixas consideradas baixas em relação às do mercado de incorporações, situando-se no intervalo de R\$250,00 a R\$500,00. Como uma regra básica, não se comprometem mais de 30 % da renda familiar. A faixa de renda alvo situa-se entre 8 a 20 salários mínimos, o que mostra uma ampliação das faixas anteriormente atendidas pelas cooperativas regidas pelo BNH/CEF. Não é necessário a comprovação da renda, o que, no dizer dos agentes atuantes neste setor, é um dos motivos do sucesso dos programas, o que tem atraído trabalhadores autônomos do setor informal. Outro aspecto positivo apontado para a dinamização desta modalidade é a inexistência de limite quanto ao número de imóveis que o interessado já possua por ocasião de sua adesão a uma cooperativa.

Na adesão, a análise é cadastral, podendo constituir-se uma fila de pretendentes, que serão chamados por ocasião de desistência ou inadimplência de associados, para complementação do quadro daquele programa. As cooperativas têm aconselhado a realização de seguro desemprego, pois há programas em que, após três meses sem pagamento, o associado é excluído. Seus quadros de cooperados podem variar de porte, desde 12.000 adesões (Paulicoop) a valores intermediários de R\$ 2000 a R\$ 3000 (Cooperativa Terra Paulista), até as de menor porte, na faixa de R\$ 1000. Em muitos casos as adesões são cobradas. As obras só são iniciadas no momento em que se tem assegurado um certo número de adesões que viabilizem financeiramente o empreendimento.

As entregas das unidades se dá por etapas, sendo que, em geral, metade delas é sorteada e o restante é decorrente de antecipações de prestações por parte dos interessados. A média dos empreendimentos lançados em São Paulo (1996/1997) mostra que o período da primeira entrega é de aproximadamente 28 meses. A fase de construção, que está condicionada aos pagamentos dos associados, é prolongada, podendo atingir seis, sete ou dez anos de duração até o término das obras e entrega total do empreendimento. Na faixa dos prazos mais curtos de execução, há entregas finais com 48 meses²⁵.

A captação de pagamentos é feita na forma de entrada, na fase da entrega das chaves ou *habite-se*, além do parcelamento em mensalidades ordinárias. Algumas cooperativas cobram parcelas anuais. Pode-se constatar que até a entrega das chaves os planos prevêm, pelo menos, o pagamento das mensalidades devidas e aproximadamente mais 10% do valor do imóvel. As parcelas podem ser reajustadas por índices oficiais: ICC/SP (Índice da Construção Civil-SP), IGP-M (Índice Geral de Preços - Médio), entre outros, ou pelo custo da obra; as revisões do preço total podem ocorrer a qualquer tempo. O pagamento das prestações dura por volta de oito a dez anos²⁶. No sistema atual, a posse dos imóveis é precária até que o pagamento tenha sido integralizado, quando então se faz o encerramento das contas do empreendimento e se tomam as providências legais para a obtenção de escrituras individuais definitivas.

²⁵ Fonte: Folha de São Paulo, 23/4/97.

²⁶ Ibid.

O que foi feito pelas cooperativas habitacionais entre 1996- 1997²⁷

Segundo os dados levantados pela Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio - EMBRAESP, durante o ano de 1996, ocorreu um pequeno recuo do preço médio dos apartamentos no mercado como um todo, como um dos impactos do crescente dinamismo da RMSP. Neste ano, o número total das unidades lançadas, correspondendo tanto às incorporações como às cooperativas, foi de 54.936, sendo que 57% foram promovidas pelas cooperativas. Considerando toda a RMSP, aproximadamente 70% dos apartamentos lançados pelas cooperativas, no período entre janeiro de 1996 e abril de 1997, localizam-se fora do município de São Paulo, conforme mostra a tabela abaixo.

TABELA 5
RMSP - UNIDADES LANÇADAS POR COOPERATIVAS HABITACIONAIS (1996/1997)

	Número total de unidades	Área total construída (m2)	Área útil média das unidades (m2)	Área total média das unidades (m2)	Preço médio das unidades (us\$)	Coefficiente de aproveitamento médio	Área total de terrenos utilizados (m2)
Município de São Paulo	11.667	991.733	59,10	88,17	46.615	2,16	544.197
Outros municípios	20.068	1.925.889	62,79	91,17	41.537	2,14	1.329.885
Total RMSP	31.735	2.917.622	60,95	89,67	44.076	2,15	1.874.082

fonte: dados da EMBRAESP

As análises que faremos a seguir contemplam os empreendimentos verticalizados de dois e três dormitórios, que constituem a imensa maioria dos lançamentos de cooperativas no período 1996/1997²⁸. No município de São Paulo, 5.598 unidades são de dois dormitórios e 5.979 são de três dormitórios. Este conjunto compõe 27 empreendimentos lançados, cuja distribuição entre os bairros está apresentada no gráfico abaixo, onde se observa a grande concentração da oferta em Itaquera e Vila Nova Cachoeirinha. Outro aspecto de destaque é que em alguns bairros os lançamentos caracterizam-se por somente um tipo de apartamento. No Butantã, Freguesia do Ó, Penha, Tatuapé, Pirituba, são de três dormitórios e nos bairros mais periféricos: Cangaíba, Estrada do Campo Limpo, Guaianazes, Itaim Paulista, Morro Grande (Freguesia do Ó), Pedreira, os apartamentos são de dois dormitórios. Pode-se inferir daí que o produto é diferente conforme o bairro em que se localiza e a demanda que pretende atender.

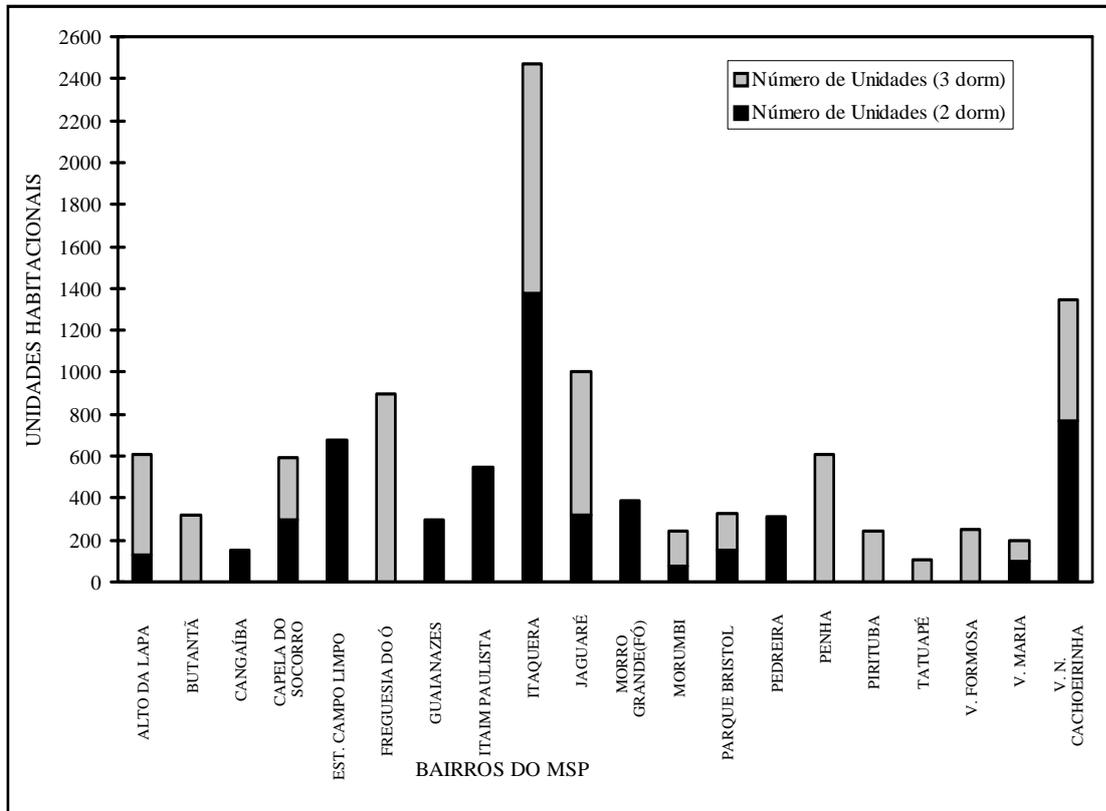
Quanto aos demais municípios da RMSP, foram lançadas 10.994 unidades de dois dormitórios e 7.441 de três dormitórios, num total de 35 empreendimentos. Osasco, com 2.556 unidades de três dormitórios e 3.599 de dois dormitórios, em sete empreendimentos; e São Bernardo do Campo, com 1.818 unidades de três dormitórios e 2815 de dois dormitórios, com seis empreendimentos, têm a maior produção. Os lançamentos destes dois municípios, juntos, correspondem a 93% da produção de todo o município de São Paulo, nesta modalidade.

²⁷ Os dados utilizados nesta seção são os fornecidos Embraesp, em seus relatórios anuais e mensais, sobre os lançamentos no mercado imobiliário da RMSP. Para o ano de 1997, estas informações cobrem os primeiros quatro meses do ano.

²⁸ No MSP, os totais da tabela 4 incluem 90 apartamentos de apenas um dormitório; nos outros municípios, aqueles totais incluem 1633 unidades em conjuntos de sobrados.

GRÁFICO 6

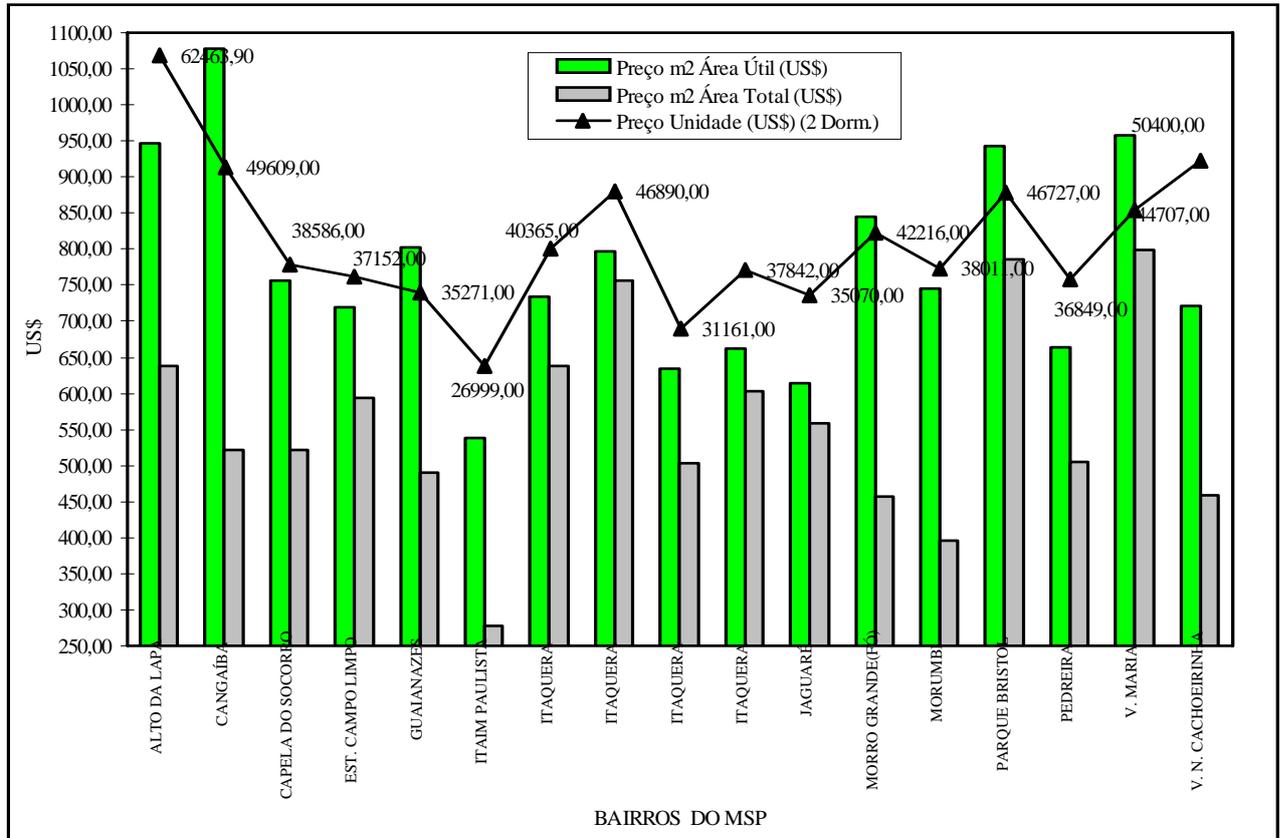
MSP - LANÇAMENTOS DE COOPERATIVAS HABITACIONAIS - APARTAMENTOS POR TIPOS E POR BAIROS (1996/1997)



fonte: dados da EMBRAESP

GRÁFICO 7

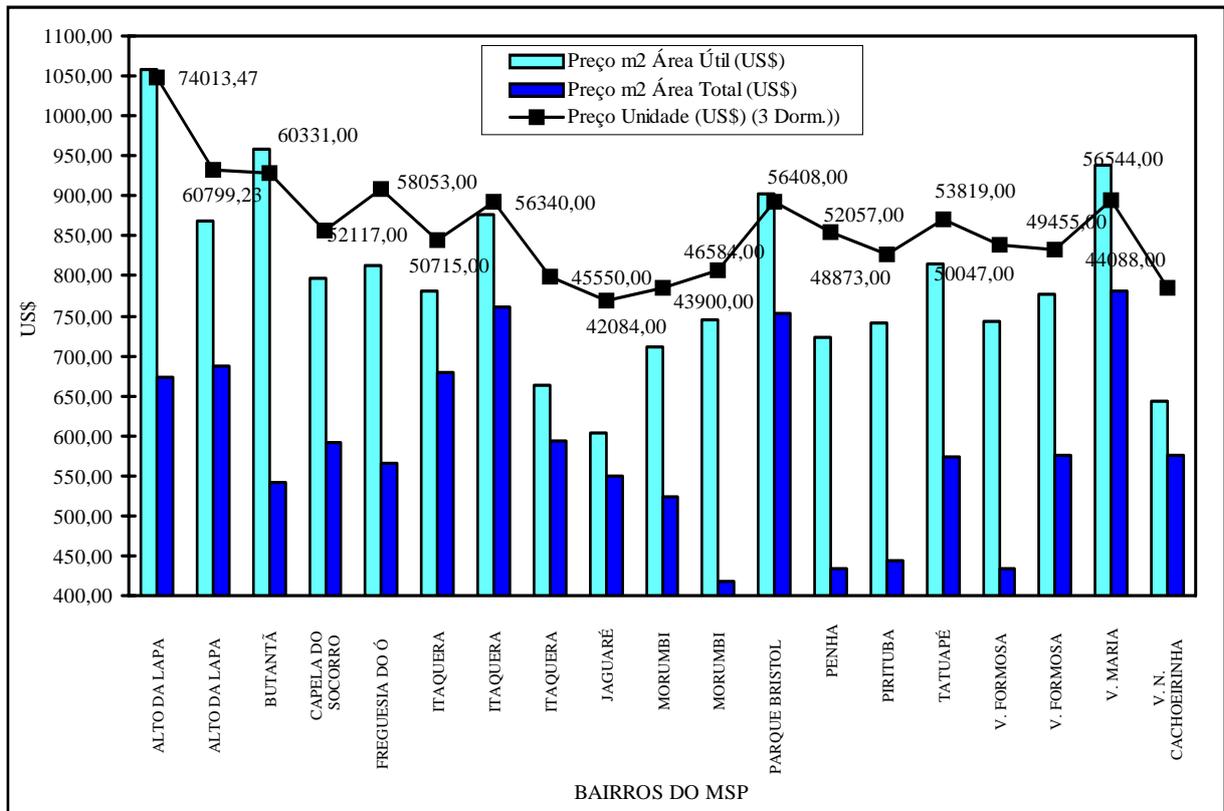
MSP - LANÇAMENTOS DE COOPERATIVAS HABITACIONAIS - PREÇO POR M² DE ÁREA ÚTIL, POR M² DE ÁREA TOTAL E PREÇO TOTAL DOS APARTAMENTOS DE 2 DORMITÓRIOS (1996/1997)



fonte: dados da EMBRAESP

GRÁFICO 8

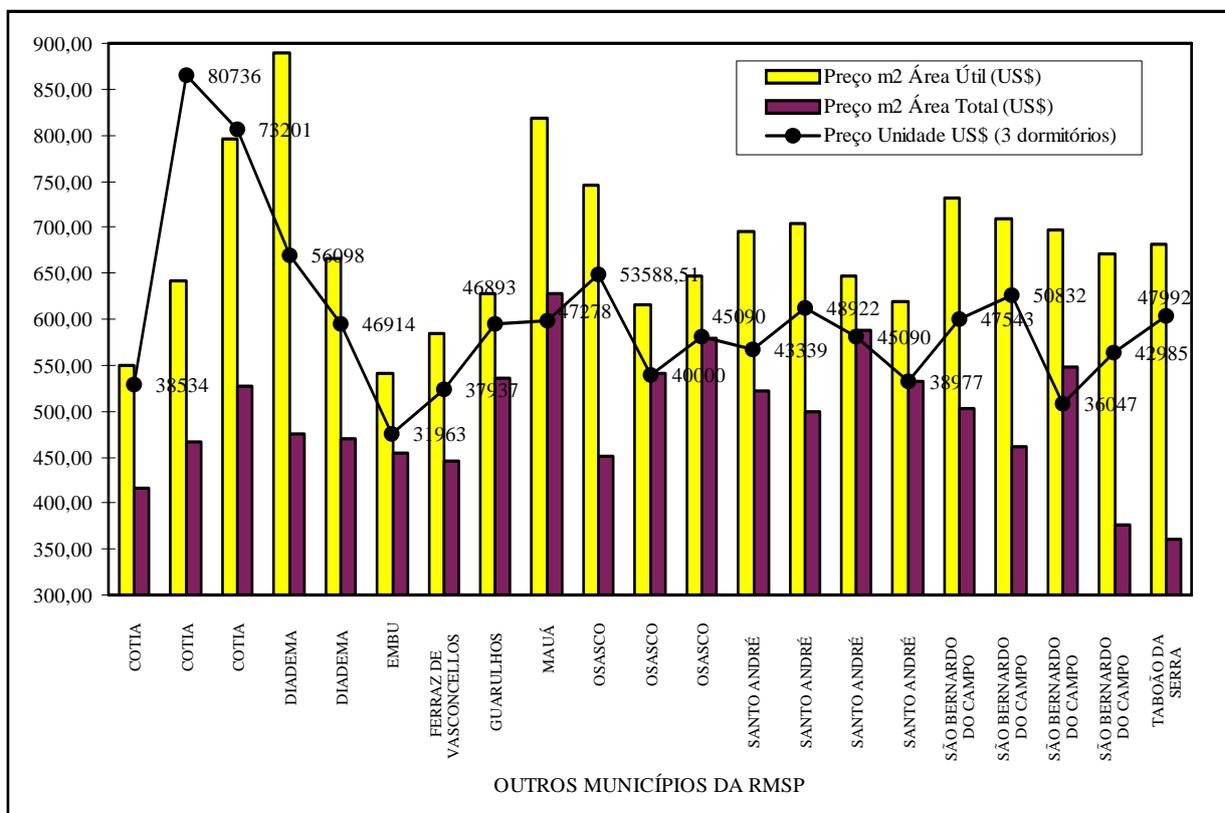
MSP - LANÇAMENTOS DE COOPERATIVAS HABITACIONAIS - PREÇO POR M² DE ÁREA ÚTIL, POR M² DE ÁREA TOTAL E PREÇO TOTAL DOS APARTAMENTOS DE 3 DORMITÓRIOS (1996/1997)



fonte: dados da EMBRAESP

GRÁFICO 9

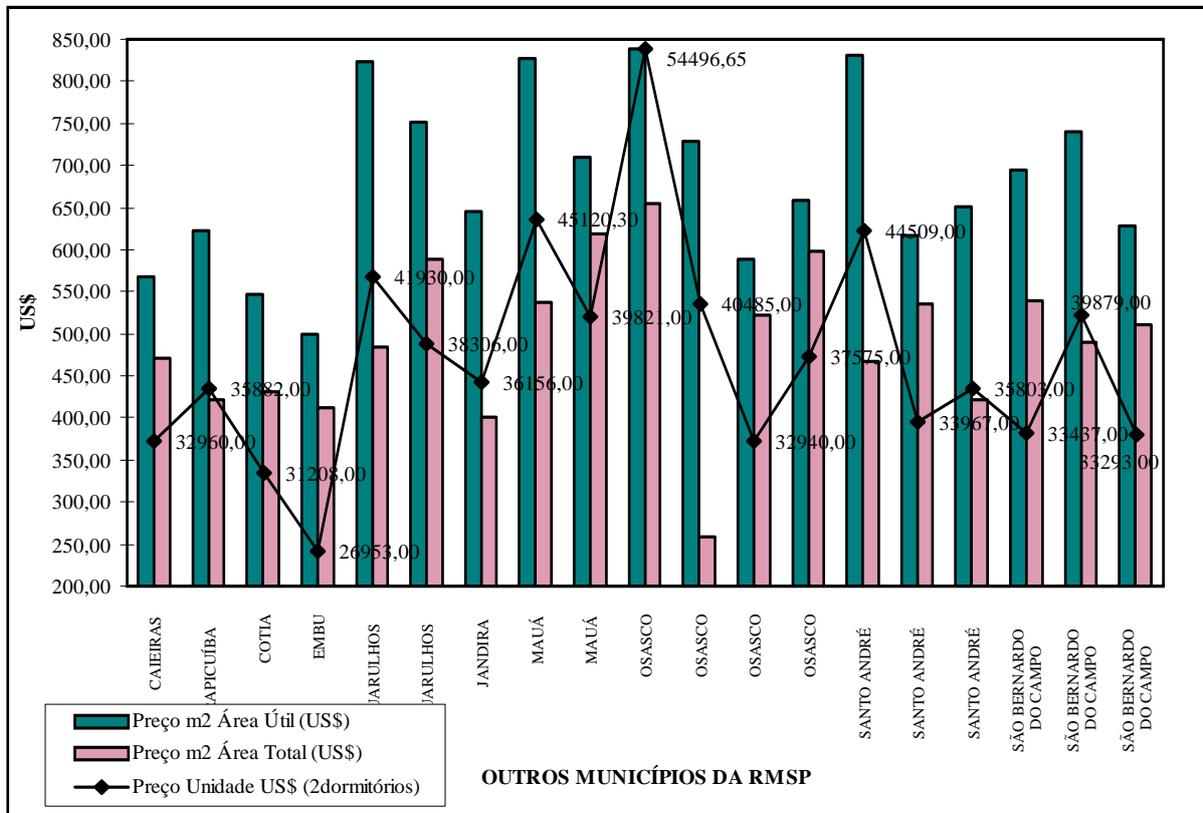
OUTROS MUNICÍPIOS DA RMSP - LANÇAMENTOS DE COOPERATIVAS HABITACIONAIS - PREÇO POR M² DE ÁREA ÚTIL, POR M² DE ÁREA TOTAL E PREÇO TOTAL DOS APARTAMENTOS DE 2 DORMITÓRIOS (1996/1997)



fonte: dados da EMBRAESP

GRÁFICO 10

OUTROS MUNICÍPIOS DA RMSP - LANÇAMENTOS DE COOPERATIVAS HABITACIONAIS - PREÇO POR M² DE ÁREA ÚTIL, POR M² DE ÁREA TOTAL E PREÇO TOTAL DOS APARTAMENTOS DE 2 DORMITÓRIOS (1996/1997)



fonte: dados da EMBRAESP

Quanto às faixas de preço dos produtos, se comparadas com a média do mercado, são bastante favoráveis. A tabela abaixo compara algumas médias dos bairros com empreendimentos de cooperativas. Para as unidades de três dormitórios, há casos em que esta diferença chega aproximadamente a 100% (Morumbi, Estrada de Campo Limpo e Alto da Lapa). Porém, em outro extremo, encontramos bairros como Butantã e Freguesia do Ó, onde esta diferença cai bastante, aproximando-se de 30%.

TABELA 6
MSP - LANÇAMENTOS DE COOPERATIVAS HABITACIONAIS - COMPARAÇÃO COM PREÇO MÉDIO DO M² DA ÁREA ÚTIL, POR BAIRROS (1996/1997) (em US\$)

Bairros MSP	Preço do m2 da Área Útil					
	Apartamento de 2 dormitórios		Relação Merc/ Coop.	Apartamento de 3 dormitórios		Relação Merc/ Coop.
	Mercado	Cooperativa		Mercado	Cooperativa	
Alto da Lapa	1381,50	964,42	43,25%	1692,00	1057,34	60,02%
Alto da Lapa	n/d	n/d		1692,00	868,56	94,81%
Butantã	n/d	n/d		1220,00	958,09	27,38%
Freguesia do Ó	1107,90	845,67	31,01%	1278,90	811,93	57,51%
Tatuapé	n/d	n/d		1229,40	815,00	50,85%
Penha	n/d	n/d		1339,20	723,01	85,23%
Est. Campo Limpo	n/d	n/d		1412,00	718,47	96,54%
Morumbi	1277,10	744,44	71,55%	1542,60	744,90	107,09%

fonte: EMBRAESP e Folha de São Paulo/ imóveis 2/2/97

Quais foram as estratégias para redução dos custos ?

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

Sobre o padrão da construção, as estratégias para redução do custo, que podem ser verificadas na tabela 7 para o município de São Paulo, foram:

a) a redução da área construída total, pela diminuição de áreas de circulação, de vagas de garagem e demais áreas condominiais. Isso se pode notar na grande maioria dos empreendimentos. Na média dos empreendimentos por cooperativas de 2 dormitórios, a relação entre a área útil e área total é de 0,7 - enquanto no conjunto do mercado no período 90/95, essa relação era de 0,54. Nos empreendimentos por cooperativas de 3 dormitórios, a relação entre a área útil e área total é de 0,72 - enquanto no conjunto do mercado no período 90/95, essa relação era de 0,53.

b) a área útil dos apartamentos de 3 dormitórios das cooperativas é bastante menor que as do restante do mercado. Esta redução é da ordem de 30%, caindo de 86,37 para 66,2 m². A diferença entre esta área e a do apartamento de dois dormitórios, é de somente 12,9 m². Isto nos leva a crer que pouca modificação é feita à planta básica de dois dormitórios, para além do acréscimo de mais um banheiro e um dormitório.

Nos outros municípios da RMSP o padrão das cooperativas é basicamente o mesmo. O apartamento de dois dormitórios tem mais aproximadamente 2 m² de área e o de três dormitórios, tem mais cerca de 4 m² em relação às médias encontradas para o MSP.

TABELA 7
MSP - LANÇAMENTOS DE COOPERATIVAS HABITACIONAIS - COMPARAÇÃO COM PADRÕES RESIDENCIAIS DO MERCADO DE INCORPORAÇÕES (1996/1997)

	Apartamentos de 2 dormitórios		Apartamentos de 3 dormitórios	
	Mercado 90/95	Cooperativas 96/97	Mercado 90/95	Cooperativas 96/97
Preço total médio (em US\$)	64.936,48	41.195,23	120.535,38	52.725,14
Preço m2 de área total	609	558,79	734	587
Preço m2 de área útil	1.127,92	773,84	1.392,42	797,74
Área total média (AT)	106,2	76,4	164,03	92,0
Área útil média (AU)	57,4	53,5	86,37	66,2
Relação AU/AT	0,54	0,70	0,53	0,72

fonte: dados da EMBRAESP

Com relação ao porte dos empreendimentos:

As cooperativas precisam de terrenos com porte maior, para viabilizar a estratégia de entregas por etapas. Em geral, são de porte médio, maior que os outros empreendimentos do mercado. Como observado anteriormente, este item se relaciona à busca de localizações mais periféricas, onde há terrenos maiores, o que por sua vez também tem a ver com a concentração das cooperativas em outros municípios da RMSP e em bairros periféricos de São Paulo.

TABELA 8
MSP - LANÇAMENTOS DE COOPERATIVAS HABITACIONAIS - PORTE DOS EMPREENDIMENTOS SEGUNDO NÚMERO DE BLOCOS (1996/1997)

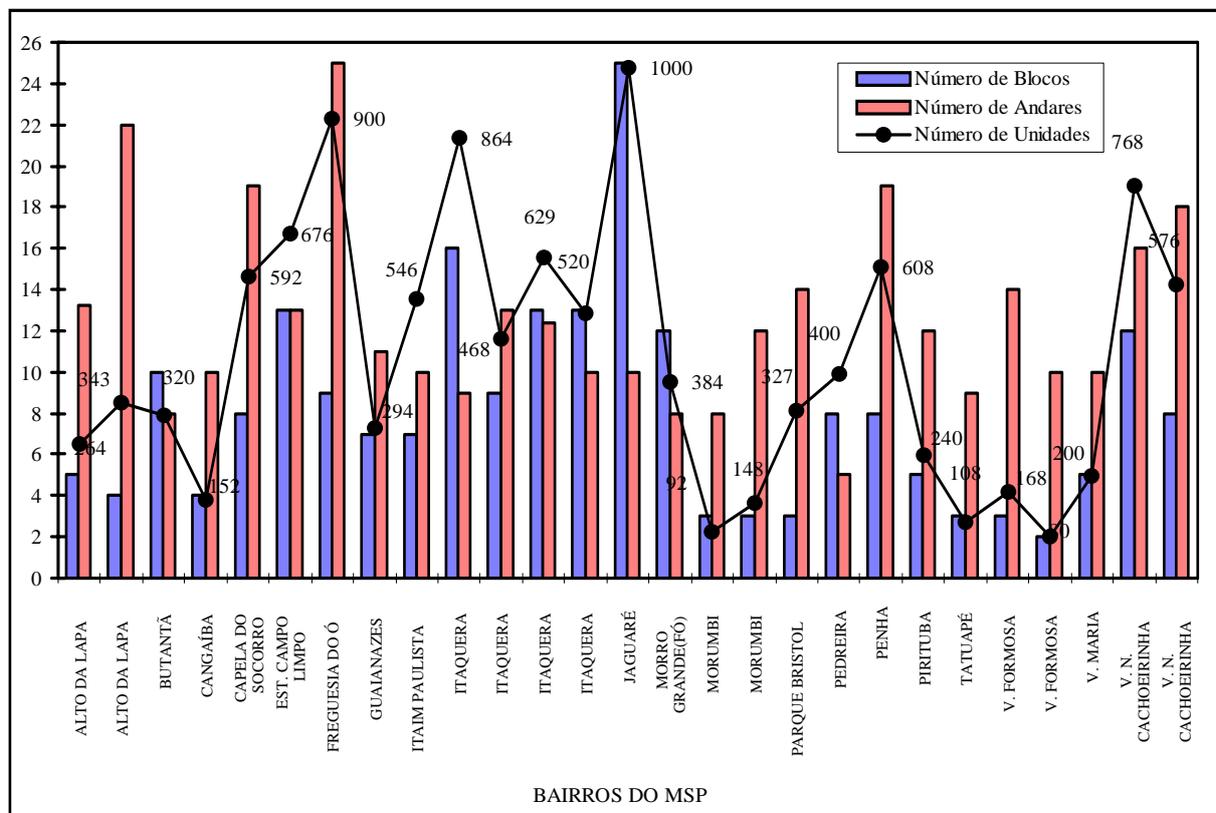
Porte dos empreendimentos	Número de empreendimentos	% de unidades lançadas
25 blocos	1	8,6
Entre 11 e 25 blocos	6	32,9
Entre 6 e 10 blocos	9	40,3
até 5 blocos	11	18,2
Total	27	100

fonte: dados da EMBRAESP

Analisando o porte dos empreendimentos segundo o número de blocos e a sua verticalização, no MSP, o maior empreendimento se situa no Jaguaré, com 25 blocos de dez andares e mil unidades (Cooperativa Habitacional Nosso Teto). Já os menores, apesar de sempre verticalizados, acima de oito andares, possuem entre cinco e dois blocos. O número de unidades varia entre 343 (Alto da Lapa) e 80 (Vila Formosa). A tabela e o gráfico abaixo possibilitam acompanhar estas características. Outro aspecto a ser observado é que em bairros como Guaianazes, Itaim Paulista e Itaquera, esta tipologia verticalizada e com vários blocos, ocupando grandes terrenos, contrasta com o assentamento horizontal de lotes autoconstruídos predominantes na região.

GRÁFICO 11

MSP - LANÇAMENTOS DE COOPERATIVAS HABITACIONAIS - UNIDADES, NÚMERO DE BLOCOS E NÚMERO DE ANDARES, POR BAIRROS (1996/1997)



fonte: dados da EMBRAESP

Nos demais municípios da RMSP, na tipologia dois dormitórios, o lançamento de maior porte está localizado em Osasco, com 2811 apartamentos, em 37 blocos de doze andares (Cooperativa Habitacional São Cristovão). Em Caieiras, outro grande empreendimento, porém com menor verticalização (5 andares), foi lançado com 1380 unidades também de dois dormitórios, em 69 blocos (Cooperativa Habitacional Cooper Ville). Em São Bernardo, está sendo construído um empreendimento de 1875 unidades, de dois dormitórios, com blocos de quinze andares (INOCOOP Bandeirantes). Outras ocorrências de grande porte ainda podem ser encontradas, como é mostrado no gráfico 8. No entanto, lançamentos de menor porte também existem; neles estão localizadas 13,5 % dos apartamentos ofertados, conforme a tabela que se segue.

TABELA 9

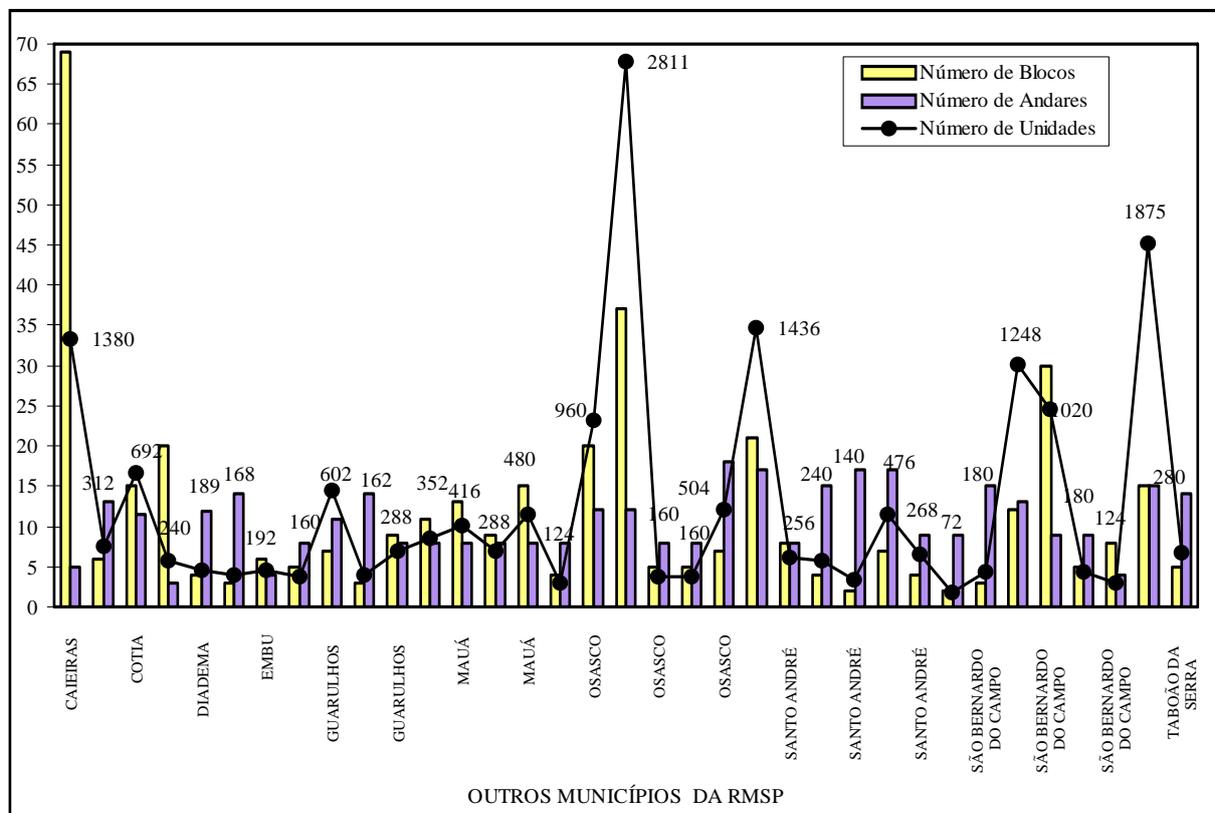
RMSP - LANÇAMENTOS DE COOPERATIVAS HABITACIONAIS - PORTE DOS EMPREENDIMENTOS SEGUNDO NÚMERO DE BLOCOS (1996/1997)

Porte dos empreendimentos	Número de empreendimentos	% de unidades lançadas
Mais de 40 blocos	1	7,5
Entre 21 e 40 blocos	3	28,6
Entre 11 e 20 blocos	8	34,0
Entre 6 e 10 blocos	9	16,5
Até 5 blocos	14	13,5
Total	35	100,1

fonte: dados da EMBRAESP

GRÁFICO 12

RMSP - LANÇAMENTOS DE COOPERATIVAS HABITACIONAIS - UNIDADES, NÚMERO DE BLOCOS E NÚMERO DE ANDARES, POR MUNICÍPIOS (1996/1997)



fonte: dados da EMBRAESP

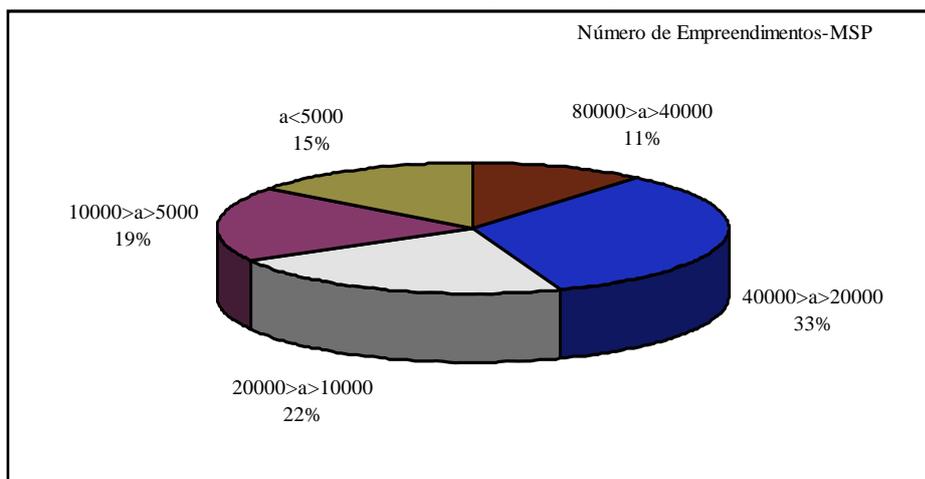
Com relação à localização dos terrenos:

As cooperativas estão indo procurar terrenos em zonas onde o valor ainda é muito baixo, como a extrema periferia leste e norte do município de São Paulo e áreas longe dos centros dos municípios vizinhos. Como já dissemos, 70% das unidades estão em empreendimentos fora do município de São Paulo atendendo principalmente - segundo vários depoimentos - uma demanda que vem da capital. Em São Paulo, 26,08 % estão na chamada zona leste II, em Itaquera, Itaim Paulista e Guaianazes; 13,18% em Pirituba e Freguesia do Ó; 13,64% estão em Campo Limpo, Socorro e Pedreira.

A localização periférica se associa também à busca de áreas maiores. No MSP, áreas com mercado mais consolidado e bem servidas de infra-estrutura urbana, como Alto da Lapa, Tatuapé, Vila Maria e Morumbi, são bairros nos quais as cooperativas lançaram empreendimentos de pequeno porte, cujos terrenos são mais caros e menores, todos com menos de 10.000 m². Os terrenos das cooperativas da Penha e do têm por volta de 20.000m². Os situados nos bairros mais distantes, Freguesia do Ó, Itaquera, Estrada do Campo Limpo, Vila Nova Cachoeirinha, Itaim Paulista, entre outros, são muito maiores, com mais de 25.000 m² e até 63.000 m².

GRÁFICO 13

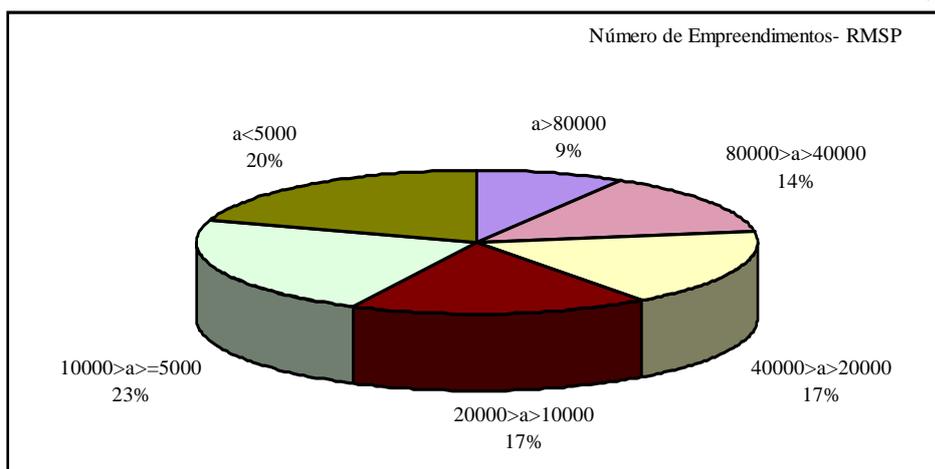
MSP - LANÇAMENTOS DE COOPERATIVAS HABITACIONAIS - NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS SEGUNDO TAMANHO DOS TERRENOS (1996/1997)



fonte: dados da EMBRAESP

GRÁFICO 14

OUTROS MUNICÍPIOS DA RMSP - LANÇAMENTOS DE COOPERATIVAS HABITACIONAIS - NÚMERO DE EMPREENDIMENTOS SEGUNDO TAMANHO DOS TERRENOS (1996/1997)



fonte: dados da EMBRAESP

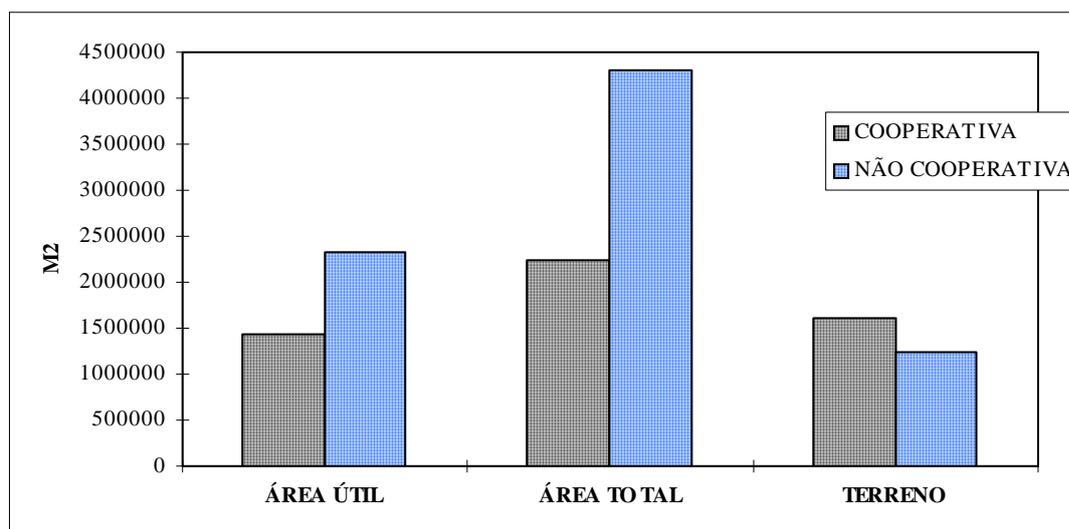
Os gráficos 13 e 14 mostram como as cooperativas preferem os terrenos grandes. Esta tendência é mais acentuada em outros municípios da RMSP do que em São Paulo. Os maiores terrenos estão situados em Osasco, com 258.000 m², em Caieiras, com 148.000 m² e São Bernardo do Campo, com 91.247 m². Nota-se que terrenos com dimensões menores que 5.000 m² são também aproveitados, como em Santo André, Guarulhos e Diadema. O gráfico abaixo, mostra que, no ano de 1996, as cooperativas, tendo construído cerca da metade da área, ocuparam mais terrenos que o restante dos empreendimentos imobiliários, isto é, utilizaram menores *coeficientes de aproveitamento*.

A tabela 7, mostrada anteriormente, nos permite também comparar os preços por m² de área útil e de área total no mercado 90/95 e nas ofertas por cooperativa no município de São Paulo. É evidente que os preços do m² de área útil são bem mais baixos nas cooperativas do que no restante do mercado, devido à redução da área total de construção. Observamos que o preço do m² de área total dos apartamentos de 3 dormitórios teve uma redução importante (25%);

mas o mesmo não aconteceu com o dos apartamentos de 2 dormitórios, onde a redução foi de apenas 9%. Destes, apenas 21,3% (1.192 apartamentos) têm preço inferior a US\$ 35 mil, conforme se observa na tabela 10, abaixo. Todos os apartamentos de 3 dormitórios têm preço superior a US\$ 40 mil, sendo que 51,3% se situam na faixa entre US\$ 50 mil e US\$ 60 mil.

GRÁFICO 15

RMSP - LANÇAMENTOS DE COOPERATIVAS HABITACIONAIS E DEMAIS EMPREENDIMENTOS: COMPARAÇÃO ENTRE ÁREAS CONSTRUÍDAS TOTAIS E ÁREAS DOS TERRENOS (1996/1997)



fonte: dados da EMBRAESP

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

TABELA 10

MSP - LANÇAMENTOS DE COOPERATIVAS, SEGUNDO FAIXAS DE PREÇO (1996/97)

Preço da unidades (us\$)	Unidades de 2 dormitórios		Unidades de 3 dormitórios	
	Número de empreendimentos	% das unidades	Número de empreendimentos	% das unidades
75000>u>65000	1	2,1	0	0
65000>u>60000	2	11,8	1	2,7
60000>u>55000	4	29,1	0	0,0
55000>u>50000	5	22,2	1	14,0
50000>u>45000	4	12,7	3	11,4
45000>u>40000	3	22,1	3	11,6
40000>u>35000	0	0	7	39,0
35000>u>30000	0	0	1	11,4
30000>u>25000	0	0	1	9,9
Total	19	100	17	100

fonte: dados da EMBRAESP

Comparando os preços de comercialização dos programas habitacionais dos agentes promotores públicos, a CDHU e a COHAB/SP, com os da tabela acima, nota-se que seus patamares estão bem abaixo daqueles dos produtos oferecidos pelas cooperativas. Além disso, seus planos de pagamento têm prazos maiores com parcelas menores. A COHAB/SP ofereceu em 96/97 apartamentos de 43,45 m², por R\$ 27.543,00, em Guaianazes, Pirituba, e Pedreira, com planos de pagamento de vinte anos, em mensalidades de R\$ 232,14. Já a CDHU, em dezembro de 1996, ofereceu o apartamento de 45,35 m² por R\$15868,59, em Brasilândia; por R\$18.558,28, em Campo Limpo; por R\$14.454,00, em Francisco Morato; e por R\$16.121,00, em Mauá.

Considerando que os terrenos são muito mais periféricos, o padrão construtivo bem mais simples, o financiamento custa menos e o sistema não supõe lucro, mas apenas pagamento de assessorias, a questão que se coloca é se o preço das cooperativas não poderia ser menor.

ALGUMAS CONCLUSÕES SOBRE O MERCADO

Mesmo com a presença das cooperativas, o preço dos imóveis novos à venda ainda está muito caro e não é acessível à grande maioria das famílias. A tabela abaixo nos permite verificar que apenas 29,9% dos apartamentos oferecidos em São Paulo desde a segunda metade do ano passado têm preço inferior a 75 mil reais, e menos de 10% custam menos de 50 mil reais²⁹.

TABELA 11
MSP. MERCADO IMOBILIÁRIO entre ago/96 e fev/97

Valor do imóvel	Oferta no período
até 50	9,5 %
de 50 a 75	20,4 %
de 75 a 125	39,5 %
de 125 a 250	25,0 %
acima de 250	5,7 %

fonte: SINDUSCON/SP. Sumário Econômico. Dados do SECOVI

É significativo que ainda seja mais barato comprar um lote e construir (com mão-de-obra paga) do que adquirir um apartamento na mesma região de São Paulo (salvo se o lote for passível de utilização em empreendimentos verticalizados). Mas para isso é preciso ter o dinheiro para o terreno à vista e para avançar a construção em 2 anos³⁰.

Quantas famílias poderão pagar R\$ 400 mensalmente além de continuar pagando aluguel, durante 2 anos e meio no mínimo? Isto significa uma despesa mínima de R\$ 1000 com habitação. Segundo a pesquisa OD-87, 52% das famílias moradoras em casas alugadas da RMSP tinham renda até 8 salários mínimos; cerca de 27%, entre 8 e 15 sm. Apenas 21% recebiam mais de 15 s.m.

Os empreendimentos para classe média estão indo para áreas pior servidas de transporte público, de sistema viário, de infra-estrutura e serviços de diversos tipos, deixando de aproveitar a infra-estrutura instalada em áreas mais centrais. Essa produção atende a famílias de classe média que, apesar da perda poder aquisitivo, conseguem planejar suas despesas a

²⁹ Segundo o Sumário Econômico do SINDUSCON, de agosto/96 a fevereiro/97, apenas 972 apartamentos foram vendidos, isto é, menos de 139 por mês.

³⁰ Declarações de Roberto Capuano publicadas no jornal A Folha de São Paulo, 13/4/97

longo prazo, devido à estabilidade da economia. Esses apartamentos são bem mais baratos que os oferecidos pelo mercado em outras zonas, mas são muito mais caros do que as unidades habitualmente oferecidas nesses bairros da extrema periferia. Sabe-se esses lançamentos concorrem para a valorização dos bairros periféricos, incidindo sobre imóveis existentes, terrenos vazios e aluguéis. Estimulam a transformação de unidades residenciais bem localizadas em comércio, para suprir a necessidade dos novos moradores. Isso poderá melhorar os bairros, mas certamente provocará a saída dos moradores mais pobres.

Parece que o mercado - mesmo produzindo mais - continua atendendo às mesmas faixas sociais que anteriormente podiam comprar ou alugar na cidade. Só que os novos apartamentos oferecidos são menores e mais longe. Para ampliar realmente o mercado, além de ser fundamental o aumento da renda dos compradores, o preço dos produtos ainda precisa baixar muito. Para isso certamente terá que ser aumentada a oferta, melhorada a produtividade, reduzida a incidência do preço do terreno e diminuído o patamar de lucro.

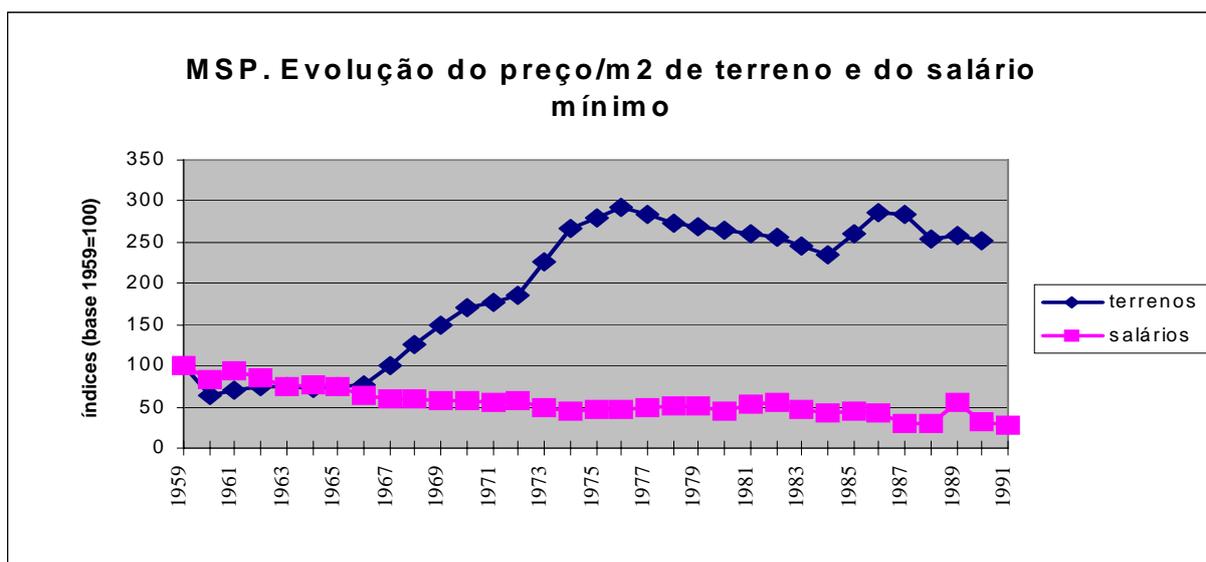
Terceira parte

CARACTERIZAÇÃO DA PROVISÃO IRREGULAR DE MORADIAS

Como vimos no início deste trabalho, a maior parte da população paulistana não é atendida pelo mercado formal nem pelos programas públicos de provisão. Uma parte busca a *favela*, onde a obtenção do terreno não se sujeita às normas legais de pagamento e transferência da propriedade. Outros compram lotes em *loteamentos clandestinos*, feitos em zonas inadequadas e sem a infra-estrutura necessária, sem possibilidade de obter a documentação da propriedade. Nestes dois casos, a construção da casa também é feita de modo irregular. Há ainda os que habitam cômodos ou unidades precárias de aluguel, promovidos através da subdivisão ilegal de imóveis centrais ou da construção clandestina em lotes periféricos (*cortiços*).

Essas formas de produção irregular da moradia existem desde o início do século, mas a importância relativa de cada uma têm-se alterado, de acordo com a variação dos preços imobiliários e com as condições de emprego e renda da população. A forma mais antiga de habitação popular na cidade foi o cortiço. Dos anos 40 até o fim dos anos 60, o loteamento periférico clandestino foi a grande solução, possibilitando a obtenção da casa própria, através da autoconstrução. Com o esgotamento dessa alternativa, cresceram as favelas e a moradia alugada voltou a crescer, tornando-se importante mesmo nas zonas constituídas por loteamentos populares. Os anos 80 e 90 mostram a luta da população mais pobre para fugir do aluguel, seja instalando-se nas favelas, participando de ocupações organizadas ou reivindicando soluções de moradia junto aos órgãos públicos. A partir da segunda metade dos anos 80, o parcelamento clandestino é retomado, tendo as "associações" como importantes agentes promotores, a partir da compra coletiva de lotes. No seu conjunto, as modalidades informais estão sendo transferidas cada vez mais para a periferia do município e para outros municípios da RMSP. E essa periferização está intimamente ligada ao avanço da atividade imobiliária, seja residencial, seja de comércio/serviços.

O gráfico abaixo é bem expressivo para explicar as dificuldades habitacionais da população assalariada.



fonte: KOWARICK e CAMPANÁRIO, 1994.

Para compreender a expansão das soluções irregulares baseadas no parcelamento clandestino ou na invasão de terrenos é preciso lembrar que a absoluta insegurança de trabalho (salário, desemprego, aposentadoria) e das condições contratuais da locação fazem com que a população trabalhadora (formal e informal) fuja do aluguel e faça qualquer sacrifício pela casa própria. A permissividade face aos assentamentos irregulares constitui a única saída para a reprodução do sistema econômico. Neste trabalho, nos preocuparemos especialmente com os aspectos fundiários dos assentamentos irregulares.

CORTIÇOS³¹

O constitui-se numa habitação coletiva de aluguel, na forma de casarões subdivididos nas áreas centrais; de vilas no anel intermediário; ou de pequenos quartos agrupados em lotes periféricos. Os cômodos alugados não possuem instalações sanitárias privativas e o caráter de coletivo é dado pela utilização de banheiros, pias e tanques por famílias diferentes. A grande parte dos cortiços caracteriza-se pelo baixo padrão de conforto (congestionamento, umidade, falta de ventilação, de insolação) e pela falta de privacidade.

Essa forma de provisão habitacional se faz sem licença de construção ou de uso e sem atendimento às normas de habitabilidade, existindo os cortiços que resultaram da transformação de uso e os que foram construídos especialmente para esse fim. A forma de exploração varia principalmente de acordo com a localização. A maioria deles é explorada pelo proprietário do imóvel, sobretudo nos bairros da região periférica e intermediária; em alguns casos, o proprietário também mora no próprio cortiço. Nas áreas centrais, é muito grande a presença de sub-locadores, intermediários, encarregados e até imobiliárias. Os proprietários que não exploram diretamente, em geral procuram "ignorar" a atividade que se desenvolve no seu imóvel sub-locado.

Do ponto de vista da estratégia do morador, sobretudo o do trabalhador informal, o cortiço lhe permite escapar das exigências para o aluguel no mercado formal: comprovação de renda, fiador, documentação pessoal. "Não há qualquer registro dos contratos de locação, ficando o inquilino sujeito às arbitrariedades do locador ou seu preposto e das pressões do mercado. O "despejo" - expulsão do morador pela alta dos aluguéis - é freqüente" (PMSP, 1991). Os valores cobrados são mais altos que os do mercado normal de aluguéis, se considerarmos a exigüidade das áreas dos cômodos de cortiços³². A moradia em cortiço custava ao seu inquilino, no início desta década, por volta de 80% de sua renda familiar e custava até 2,0 e 2,5 salários mínimos, o que indica o alto custo dessa precária moradia. Além do aluguel, os moradores pagam taxas de água e luz, que, por sua vez, constituem forma adicional de exploração, pois os inquilinos não têm acesso às contas reais das concessionárias, que podem ser cobradas arbitrariamente pelos encarregados ou proprietários.

Os cortiços localizam-se principalmente nos setores deteriorados das regiões centrais ou nos setores de concentração de emprego de bairros intermediários ou periféricos. Em 1993, a FIPE estimou em 6% a população paulistana moradora em cortiços, número que não inclui os cômodos de fundo de quintal mais periféricos. A quantificação dos cortiços, seja por cruzamento de dados do IBGE ou por outros levantamentos, não é satisfatória. No entanto, a

³¹ Ver a respeito, *Cortiços em São Paulo: frente e verso* (PMSP, 1985) e o Relatório Justificativo das ZEIS para o projeto de Plano Diretor de 1991 (PMSP, 1991).

³² Ver a respeito Vinicius Caldeira Brant e outros. *São Paulo: Trabalhar e Viver*. 1989.

redução dos domicílios de um cômodo e a redução geral dos domicílios alugados, constatada no censo de 1991, parece confirmar que os cortiços estão diminuindo. Isso é bastante claro em tradicionais redutos de cortiços no *centro histórico*.

A presença do cortiço e as transformações na sua localização se explicam pela transformação de usos nas diferentes zonas da cidade e pelos processos de valorização ou desvalorização imobiliária. "Em alguns bairros centrais, como Campos Elíseos e Liberdade, originalmente de estratos altos ou médios de população, os cortiços foram ao mesmo tempo reflexo da "deterioração" e indutores desse processo (...) De qualquer modo, o cortiço nas suas várias formas se distribui pela cidade toda, combinando a oferta de imóveis considerados "*desinteressantes*" para outro uso e pela especulação imobiliária em determinados locais, com a procura representada por faixas da população com a renda insuficiente para consumir moradia de melhor qualidade" (PMSP, 1991). A acessibilidade ao transporte coletivo é outro dos traços definidores dos imóveis encortiçados, mesmo quando se situam na periferia.

LOTEAMENTOS CLANDESTINOS

A maior parte da cidade foi formada a partir de loteamentos irregulares, que foram recebendo melhorias mesmo antes da regularização jurídica, em função da capacidade de pressão dos moradores ou de interesses de loteadores. A execução irregular de parcelamentos está ligada as seguintes fatores principais³³:

- o alto preço da terra em localizações permitidas pelo zoneamento;
- as exigências técnico-urbanísticas (tamanho de lotes, características do sistema viário, percentagem de áreas livres);
- as exigências quanto à execução de infra-estruturas viária e de saneamento básico;
- os procedimentos de aprovação (documentação exigida, prazos, taxas), que resultam também em custos financeiros.

O loteamento popular sempre foi produzido e comercializado irregularmente, seja no atendimento às exigências urbanísticas, seja quanto às normas de aprovação e registro. Isso foi possível pela falta de fiscalização, pois ao poder público não interessava impedir essa forma de moradia³⁴. Essa irregularidade permitia reduzir ainda mais os custos de produção, permitindo boa lucratividade e venda por preços compatíveis com os salários; o investimento mínimo e a inflação relativamente previsível permitiam o sistema de venda a longo prazo. Desse modo, centenas de milhares de trabalhadores compraram seu lote e autoconstruíram sua casa-própria. E esse processo permitiu a retirada do custo da habitação dos salários.

A complexificação das normas de licenciamento e a exigência de implantação de toda a infra-estrutura no início dos anos 70 (lei 7805/72) teve como efeito encarecer a produção dos lotes. Mas, independente das exigências de infra-estrutura, o aumento do preço da terra urbana e a redução drástica do salário real tornaram o loteamento para famílias de baixa renda praticamente impossível. Desde o fim dos anos 70 os loteamentos clandestinos que se produzem são sobretudo em zonas onde não são permitidos e onde o preço das glebas, por isso mesmo, ainda é relativamente baixo: áreas rurais (Z8-100) e na Área de Proteção de Mananciais, onde não devem ser implantados por causa dos solos frágeis e dos prejuízos

³³ A questão dos loteamentos feitos sobre glebas griladas é também muito importante, mas foge ao escopo deste trabalho.

³⁴ Ver a respeito Ermínia Maricato. *Metrópole na periferia do capitalismo*. 1996.

ambientais. Após a lei federal 6766/79 (lei Lehman), a legislação municipal de parcelamento de 1981 introduziu 4 tipos de loteamentos. (L1, L2, L3 e L4), diferenciados quanto ao padrão e às exigências em infra-estrutura. O chamado loteamento popular (L3) não teve sucesso. Entre 1981 e 1990 apenas 14 loteamentos tipo L3 foram analisados, totalizando 4.200 lotes.

No início dos anos 80 desenvolveu-se um processo de regularização em massa de loteamentos. Esse processo foi desacelerado desde 83 e praticamente paralisado entre 86 e 88, sendo retomado e dinamizado em 89, com a organização do Departamento de Regularização de Loteamentos -RESOLO na SEHAB. Ainda existe no RESOLO um grande número de loteamentos irregulares ou em regularização, com cerca de 1.200 mil lotes, sendo que perto de 80% abertos antes de 1972. Uma parte desses loteamentos formam as áreas intermediárias ou periféricas já bastante consolidadas, outros são ainda bastante desurbanizados. Como a regularização abrange os aspectos jurídicos (documentação da propriedade, compatibilidade entre títulos de venda e parcelamento da propriedade original) e físicos (execução da infra-estrutura exigida), alguns loteamentos estão regularizados em parte, permitindo sua inclusão no cadastro TPCL³⁵.

TABELA 12
MSP - LOTEAMENTOS REGULARIZADOS PELA PMSP ENTRE 1979 E 1996

Organismo/período	número de loteamentos	número de lotes	superfície (ha)
Colegiados (1979/1980)	142	9.497	377,5
SERLA (1981/1982)	1.635	180.788	8.273,9
SERLA (1983/1985)	690	113.196	4.971,2
PARSOLO (1986/1988)	207	14.222	522,2
RESOLO (1989/1996)	n/d	47.250	2.169,8
Total		364.953	16.314,6

dados: SERLA (até 1985), PARSOLO (86 a 88) e RESOLO (89 a 96)

Na primeira metade dos anos 80 constatou-se uma redução da abertura de novos loteamentos clandestinos em São Paulo e grande expansão nas cidades vizinhas, mas eles voltaram a aparecer na capital na segunda metade da década³⁶. No entanto, nos loteamentos periféricos regulares e em regularização existem muitos lotes vazios. Em 1981, nos cinco loteamentos da zona leste atingidos pelo programa PROPERIFERIA, havia cerca de 31% de lotes vagos; nos 11 da zona sul, esse número subia para 42,3%. Em 1985, o TPCL acusava um total de 5.643 hectares de lotes com menos de 500m². Tratam-se de lotes - às vezes quadras inteiras - onde o proprietário não pode construir ou guarda para valorização. Podem ser de proprietários individuais ou algum estoque de loteadores. Em S. Mateus, lotes menores que 500m² vazios representavam cerca de 19,2% da área total de quadras do TPCL (significa loteamento regular ou regularizado) - cerca de 14 mil lotes; em Pirituba, cerca de 6 mil lotes; em Campo Limpo, cerca de 48 mil lotes. No entanto, os preços de lotes existentes em áreas com algum melhoramento ou em regularização são demasiado caros para a demanda interessada na autoconstrução. O Censo de 80 constatou que nos anos 70 havia aumentado muito o número de unidades alugadas nos bairros mais periféricos, indicando que muitas famílias já não podiam mais comprar. Outra prova é que as favelas crescem nas áreas verdes desses mesmos loteamentos e que os novos parcelamentos clandestinos que surgem se localizam nos setores menos urbanizados dos mesmos vetores da cidade.

³⁵ Ver a respeito Helena M B Silva. *Maltraçada e Maltratada*. Dissertação de Mestrado apresentada à FAUUSP. 1990.

³⁶ A partir de 1989, foi intensificada repressão aos loteamentos irregulares - depois reforçada com a criação do programa SOS Mananciais - sendo que no período 89/92 foram feitas 98 denúncias ao Ministério Público, das quais resultaram 55 processos ingressados na Justiça contra loteadores clandestinos.

A regularização - muitas vezes ligada a investimentos públicos e não do loteador - trouxe os lotes, mesmo os mais precários, para o mercado formal. Constata-se o surgimento de construções individuais para maior renda. Em algumas zonas, a regularização e as melhorias permitiram a vinda de empreendimentos formais nos setores melhor localizados dos loteamentos, inclusive com verticalização. Algumas áreas recém-regularizadas são a base atual das novas frentes do mercado verticalizado: Parque Bristol, Vila Andrade, Penha, Cidade Ademar, e outras. Segundo o Banco de Dados da EMURB: um lote de 250m² no Jardim Ângela custa R\$ 40 mil e R\$ 18 mil no Grajaú. Lote de 125m² no Valo Velho, R\$ 8 mil; lote de 253 m² na Cidade Ademar, R\$39,9 mil; de 250 m² em São Miguel, R\$ 8 mil; de 255m² em Pirituba, R\$11 mil; de 25m² na Cidade Líder, R\$9 mil) (dados de 1995).

Atualmente as famílias organizadas em movimentos por moradia procuram comprar áreas por meio de escrituras coletivas, promovendo seu parcelamento em lotes individuais, geralmente sem atender à legislação. Essas compras ocorrem principalmente em zonas onde o terreno é mais barato porque a legislação municipal e estadual impedem o proprietário de aproveitar economicamente os terrenos (Z8100/1 e APM). Comprar uma cota de 80 m² num loteamento de associação em Pirituba custa R\$ 5 mil. Sabe-se também que algumas "associações comunitárias" não passam de cobertura para parcelamentos especulativos, onde alguns reservam vários lotes para revender.

A tabela seguinte mostra que ainda existe uma demanda por lotes no município de São Paulo. No entanto, quase tudo o que se produz são loteamentos clandestinos.

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

	Aprovados por PARSOLO ³⁷	Clandestinos identificados	Regularizados por RESOLO
Loteamentos	23	n/d	n/d
Número de lotes	12.991	147.750	47.250
Superfície (ha)	835,29	3311,75	2169,77

fonte: RESOLO/SEHAB- 1997

A alteração da legislação e dos procedimentos permitiria produzir lotes regulares? Ainda é possível produzir novos loteamentos populares nas áreas permitidas do município?

A entidade que reúne os empresários de loteamento - AELO, defende a redução das exigências de infra-estrutura nos loteamentos e a abertura das zonas de expansão urbana (Z8/100) e de mananciais para atuação do setor. Desse modo, "poderiam voltar a fazer lotes populares". Por um lado, exatamente nas áreas de solos mais frágeis, não é aconselhável implantar loteamentos sem redes de drenagem e pavimentação. Por outro lado, não parece provável que se possa voltar a fazer lotes populares pelos produtores formais no município - mesmo que fosse possível reduzir muito a infra-estrutura - devido ao preço das glebas.

Certamente pode haver algumas alterações técnicas e nos procedimentos que reduzam custos de produção dos lotes e mesmo o tamanho mínimo. No entanto, o preço da terra em áreas urbanas periféricas, lindeiras a loteamentos ainda irregulares (ou em regularização) já é excessivamente alto para seu aproveitamento em lotes populares, inclusive pela demanda por

³⁷ Inclui loteamentos de recreio e loteamentos que criam lotes para conjuntos habitacionais.

terrenos para condomínios horizontais fechados (especialmente em outros municípios) e cooperativas de classe média. Muitos desses terrenos são disputados para empreendimentos antes com 4 e agora com até 12 pavimentos. **O problema principal atualmente não é o padrão definido pela lei para o loteamento, mas o preço da terra em áreas urbanas.**

Resolveria expandir a área urbanizável? Mesmo que isso não fosse desaconselhável, por aspectos ambientais, constata-se que o preço das glebas só é baixo onde o loteamento é proibido. E é por isso que os clandestinos se concentram aí.

Mas o mais importante é que **não há falta de lotes populares no MSP**, isto é, existem lotes pequenos vazios em loteamentos periféricos e intermediários, regularizados e em regularização. Existem também lotes maiores que podem ser desdobrados, sem nenhum custo de infra-estrutura. Seu preço é que é caro para quem pretende autoconstruir, e ainda mais sem financiamento nem para o lote e nem para a construção. Por isso, o problema não é como fazer mais loteamentos, mas como resolver as carências dos existentes e, ao mesmo tempo, garantir sua ocupação pelas famílias que precisam de habitação.

Como permitir às famílias de baixa renda adquirir esses lotes evitando a abertura de novos, em áreas cada vez piores - ou a ida para as favelas? Um controle maior do processo de remembramento e transformação de usos poderia evitar a valorização, reduzindo a expulsão e permitindo a compra nas áreas regularizadas por famílias de menor renda? Talvez sejam viáveis formas de consórcio com associações ou proprietários de terrenos; talvez empreendimentos públicos ou de associações baseados no remembramento de lotes, com densidade média mas sem verticalização...De que forma isso poderia ser combinado com o aumento de financiamentos para compra de lotes e para construção em terrenos próprios?

Como se vê, **o problema não é a legislação de parcelamento; é a gestão urbana em seu conjunto e a articulação desta com a política habitacional.**

FAVELAS E OCUPAÇÕES

Chama-se de favelas os assentamentos habitacionais precários, formados a partir da ocupação progressiva ou organizada de terrenos públicos ou particulares. As favelas são um fenômeno relativamente recente na cidade de São Paulo. O primeiro levantamento sistemático³⁸ feito pelo município (COBES) data de 1973, dando conta da existência de 542 aglomerados, 14.650 barracos e 71.840 pessoas, o que correspondia a 1,2% do total da população do município. Em 1987, foi feito um censo - cujo principal objetivo era a retirada das favelas - onde foram encontrados 1592 núcleos, com 150.452 domicílios e 812.764 pessoas, o que corresponderia a cerca de 8,8 % da população total. Em 1992, estimou-se que haviam mais 227 favelas, o que levaria a um total de 1805 núcleos. Em 1993, uma estimativa da FIPE para a SEHAB calculou que a população desses núcleos estaria em cerca de 1,9 milhões de pessoas, correspondendo a 19,8% da população total do município.

Segundo a pesquisa da FIPE, 49,9% das famílias entrevistadas declarou ter chegado à favela entre 1987 e 1993. As razões que explicam esse aumento expressivo da favela são diversos, incluindo as dificuldades para manutenção da moradia anterior (38,7% declararam vir de

³⁸ Este levantamento e os posteriores feitos ou encomendados pela prefeitura consideram núcleo de favela os que possuem 2 ou mais barracos.

casas alugadas e 8,8% da casa própria) e a melhoria na oferta de serviços públicos, transformando a favela em uma alternativa menos precária que alguns anos atrás³⁹.

A renda da população favelada vem aumentando. Em 1980, 48,3% das famílias tinham renda até 2sm; não havia famílias com renda superior a 5sm. Em 87, 28,2% das famílias tinham renda até 2sm e 24,1% possuíam renda de 5 e mais salários mínimos; em 1993, levantamento indicou que apenas 18,2 têm renda até 2 s.m. e 2,1 não têm renda; as famílias com 5 e mais s.m. chegam a 34,6%. A qualidade da moradia também vem melhorando, como mostra o quadro abaixo.

TABELA 14
MSP - CARACTERIZAÇÃO DOS DOMICÍLIOS FAVELADOS (1980, 1987, 1993)

INDICADORES	1980	1987	1993
Construção em alvenaria	2,4%	50,5%	74,2%
Cobertura com laje	n/c	7,0%	24,5%
Sanitário unifamiliar	55,7%	86,4%	92,5%
Domicílios com mais de 2 cômodos	n/c	n/c	51,9%
Domicílios com apenas 1 cômodo	30,9%	23,2%	13,6%
Famílias com renda até 2 SM	43,8%	26,2%	18,2%
Famílias com renda superior a 4 SM	7,7%	29,4%	46,9%

fonte: TASCHNER, 1995.

As favelas situadas nas áreas mais periféricas foram as que cresceram muito mais entre os anos de 1973 e 1987. Em 1987, 52,21% dos domicílios e da população favelada situavam-se no *anel periférico*; 47 % no *anel intermediário* e apenas 0,8% no *anel central*. 16,2% dos barracos recenseados em 1987 situavam-se na Área de Proteção dos Mananciais, distribuídos em 306 favelas. Em 1993, o maior crescimento foi nas áreas mais periféricas da região norte, embora a zona sul ainda concentre a maior parte da população favelada.

TABELA 15
MSP. CRESCIMENTO DOS DOMICÍLIOS EM FAVELAS (1973/1987)

ZONAS/HABI ⁴⁰	Distribuição em 1973	Distribuição % 1973	Distribuição em 1987	Distribuição % 1987	Crescimento 1973/1987
Norte	3216	22,1%	24537	16,3%	664%
Sul	4161	28,7%	72771	48,4%	1649%
Leste	1494	10,3%	23048	15,3%	1143%
Sudeste	4448	30,7%	28614	19,0%	543%
Centro	1185	8,2%	1482	1,0%	25%
Total MSP	14504	100,0%	150452	100,0%	

fontes: Veras e Taschner, 1990.

³⁹ Suzana Pasternak Taschner. *São Paulo: em busca de local onde morar*. in: Relatório Final da Comissão Especial de Estudos da Habitação no Município de São Paulo. 1995

⁴⁰ A zona norte compreende as AR de Freguesia do Ó, Pirituba/Perus, Santana/Tucuruvi e Vila Maria/Vila Guilherme; a zona sul, as Ar de Butantã, Campo Limpo e SantoAmaro; a zona leste, as AR de Itaquera/Guaianazes, Penha e S.miguel/Ermelino Matarazzo; a zona sudeste, as Ar de Ipiranga, Mooca, Vila Mariana e Vila Prudente; e a zona centro, as AR de Lapa, Pinheiros e Sé (divisão em Administrações Regionais (AR) vigente em 87).

A maioria das favelas de São Paulo é resultado de um processo de ocupação gradual (84,8%, segundo a pesquisa FIPE). Algumas favelas mais antigas começaram com barracos colocados nas áreas livres (já doadas ou não ao município) pelos loteadores e, posteriormente, pelos órgãos assistenciais do município, dando início a núcleos maiores. Quando o loteamento é regularizado ou recebe melhorias acentuam-se os conflitos entre os interesses dos proprietários dos lotes e os favelados, em geral com nível de renda e inserção social semelhante. Mas somente os vizinhos mais poderosos, em áreas mais disputadas pelo mercado, conseguiram viabilizar remoções de favelas, com diferentes instrumentos legais⁴¹.

As *ocupações organizadas* começaram em 81, com várias iniciativas em 84 e um processo muito expressivo no início de 87, na zona leste⁴². A maioria dos proprietários particulares invadidos solicitam imediatamente reintegração judicial de posse, dificultando a consolidação das ocupações. As *ocupações* que conseguem permanecer se aproveitam de restrições legais da propriedade (espólios, grilagem). É freqüente que, nas *ocupações*, os movimentos tentem negociar a compra com os proprietários, solicitando, às vezes, a intermediação do poder público.

Segundo o Censo de 1987, 59% dos domicílios estavam localizados em áreas municipais de uso comum, 11% em áreas particulares e 17% em áreas de propriedade mista (municipal e particular). Os restantes 13% situavam-se em áreas públicas federais ou estaduais. Desde os anos 70, decresceu a ocupação de áreas particulares e aumentou a de áreas públicas municipais, como se pode verificar pela tabela abaixo. O maior número de favelas foi formado no período 70/79.

TABELA 16

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

Período de Formação	Núcleos de favelas		Número de domicílios segundo a propriedade dos terrenos				Domicílios em favelas	
	Número	(%)	particular	municipal	municipal e particular	outros tipos e s/d	Número	(%)
até 1969	415	26,1	106	221	51	37	59.741	39,7
de 1970 a 1979	821	51,6	133	565	70	53	73.184	48,6
de 1980 a 1987	356	22,4	39	264	20	33	17.527	11,7
Existentes em 1987	1592	100,0	278	1.050	141	123	150.452	100,0
Domicílios recenseados em 1987 segundo a propriedade do terreno			16.401	88.683	25.852	19.516		

fonte: HABI/SEHAB - Censo de Favelas de 1987

Nas favelas consolidadas, as localizações são crescentemente objeto de um mercado informal. Em 1993, 13,8% dos chefes de família declararam haver pago o seu lote, contra 4,3% em 1987. Em mais de 90% das favelas pesquisadas foram encontradas placas de compra e venda, sendo que 45,5% custava entre 10 e 20 salários mínimos e 32,3% custava entre 20 e 50 salários mínimos. Em 1993, 28,6% dos construtores declararam ter utilizado, total ou

⁴¹ Entre eles a Lei de Desfavelamento ou de Operações Interligadas, de 1988; e a operação de Águas Espriadas

⁴² Foram ocupadas várias áreas, totalizando cerca de 100 ha., envolvendo mais de 50 proprietários. A CDHU, que teve também vários terrenos invadidos, cadastrou 23 mil famílias. Segundo Veras e Taschner, 1990, nos anos de 1986 e 1987 foram cadastradas cerca de 50 mil famílias invasoras, envolvendo 240 mil pessoas.

parcialmente, mão-de-obra paga⁴³. A remoção de favelas em áreas centrais - por conta de políticas ou de necessidade de obras - favoreceu o desenvolvimento de um mercado especulativo de vendas e aluguel de barracos nas favelas que conseguiram permanecer (Jaguaré, Paraisópolis etc), onde os preços de venda são altos e os valores de aluguel semelhantes aos do entorno (jornal "O Estado de São Paulo"). O Censo de 1987 não constatou mais do que 1,33 % de unidades alugadas. Em 1973 esse número era de 10,8% e, em 1980, de 3,06%⁴⁴.

Desde o fim dos anos 70, foram desenvolvidas políticas de melhorias nas favelas, com a instalação de redes de água e de eletricidade. No início dos anos 80 algumas favelas receberam outras obras de urbanização. No período 1989-1992 desenvolveu-se um programa de prevenção e correção de riscos, assim como um importante programa de urbanização, incluindo pavimentação do sistema viário, saneamento básico, drenagem, contenção de encostas, iluminação pública que beneficiou mais de 28 mil famílias, ou seja, 20% da população levantada em 1987.

A regularização de favelas, já aceita em outras cidades brasileiras e de outros países, enfrenta fortes oposições em São Paulo. Só 8 núcleos (470 unidades, 4,2 hectares) obtiveram desafetação e autorização da Câmara municipal para concessão de uso, sendo que projeto apresentado pela prefeitura em 1990 (135 núcleos, 31 mil famílias, 235 hectares) ainda não foi aprovado. Na discussão do projeto de lei do Plano Diretor de 1991, a proposta de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, ligada à regularização de favelas, teve oposição tanto de empresários como de ambientalistas. A administração municipal 1993/1996 iniciou um programa de intervenção que consiste fundamentalmente na substituição da totalidade ou de parte dos barracos de algumas favelas por construções verticalizadas⁴⁵, cuja avaliação tem sido bastante contraditória. Se, por um lado, a ocupação irregular do terreno será oficializada; por outro, os novos imóveis construídos terão valores muito superiores aos dos barracos originais, produzindo alterações importantes no mercado imobiliário local. Já existe constatação de forte valorização no entorno, ligada não somente à melhoria do padrão com à expectativa de saída da população atual da favela....

Não há dúvida que as favelas consolidadas - quando situadas em áreas adequadas - devem ser regularizadas, transformando-se em bairros integrados à cidade, principalmente porque seus moradores conquistaram esse espaço com esforço e já investiram muitos recursos e sacrifícios para obter a moradia. Mas... é conveniente deixar que as favelas continuem a adensar-se ou expandir-se, por falta de alternativas, visto que ocupam áreas cada vez mais impróprias?

CONSTRUÇÕES IRREGULARES

As construções são feitas ou permanecem irregulares perante o cadastro municipal e perante o registro público por diferentes motivos. Nas favelas, é a irregularidade da ocupação que torna qualquer edificação contrária à lei. Nos loteamentos clandestinos ou irregulares, a aprovação do projeto é impossível. É nos lotes regulares ou regularizados que se pode observar a irregularidade na construção que é devida especificamente à legislação de uso do solo ou aos procedimentos de licenciamento adotados pela prefeitura⁴⁶.

⁴³ Tashner, 1995.

⁴⁴ Veras e Taschner. 1990.

⁴⁵ Segundo a SEHAB, 6.108 unidades concluídas e 10.843 unidades em andamento até junho/97.

⁴⁶ Sobre a questão da ambigüidade da legislação e da arbitrariedade na sua aplicação, ver MARICATO, 1996.

As irregularidades são cometidas por todas as faixas de renda, no que respeita aos índices urbanísticos (coeficiente de aproveitamento - CA e taxa de ocupação - TO), alturas de empenas, recuos, etc. mesmo que tenham projeto de arquiteto, as plantas sejam aprovadas e recebam *habite-se*. A maior parte da construção da moradia popular é feita completamente à margem das normas e procedimentos e sem qualquer apoio de profissional para projeto ou obra. As dificuldades para apresentar a planta na prefeitura estão nos custos de projeto e na exigência de responsável técnico, sabendo-se que os serviços de plantas econômicas e de apoio técnico gratuito não existem na prática. Além disso, as normas de ocupação do lote só permitem construir a área igual à do terreno (CA=1) e ocupar 50% da área do lote (TO=0,5); e impedem mais de uma unidade no lote, o que contraria frontalmente a estratégia da autoconstrução, incluindo a possibilidade de obtenção de rendas de aluguel. Em 1989, dos 346 mil imóveis irregulares constantes do TPCL, cerca de 74% tinha área menor que 125 m².

Construções não aprovadas sujeitam o proprietário do lote a multas das Administrações Regionais. Sem o *habite-se* da prefeitura, o proprietário não pode registrar o imóvel construído no Cartório de Imóveis, o que lhe impede as transações legais e a obtenção de financiamento. É também o *habite-se* ou o *certificado de regularidade*, este por meio de anistia, que permite constar do cadastro como regular.

Podemos concluir que as soluções irregulares de moradia têm aumentado, inclusive incorporando pessoas de renda mais alta do que nas década anteriores. Por outro lado, também têm aumentado os custos das alternativas irregulares de aluguel e casa-própria. Algumas pessoas pagam caro para morar em situações precárias e irregulares⁴⁷. Todas essas pessoas precisariam ser atendidas por programas públicos de provisão? haveria uma parte que poderia ter acesso ao mercado privado legal se ele se expandisse?

⁴⁷ No terceiro ano do Plano Real, comemora-se que a inflação foi de 70%, mas o aumento de despesas com habitação foi de 285%.

Quadro síntese das formas irregulares de provisão habitacional

Tipo de solução irregular	Agente promotor	Propriedade do terreno do assentamento	Forma de obtenção do lote familiar	Registro de escritura do lote familiar	Forma de acesso à moradia	Licenciamento da construção ou do uso	Legislação contrariada
Cortiços	Proprietário do imóvel, ou locatário ou intermediário	Geralmente regular no centro; nem sempre, na periferia	-	-	Pagamento de aluguel	não tem licença para funcionar	-lei do inquilinato. -legislação municipal de uso forma não prevista
Loteamentos irregulares	Proprietário ou loteador	Sim, salvo em casos de grilagem	Compra do lote	Não tem enquanto o parcelamento não for regularizado	Autoconstrução ou encomenda	não tem	- lei Lehman e municipal de parcelamento
Loteamentos de associações (*)	Associações populares ou intermediários	Sim, geralmente por escritura coletiva	Compra de lote ou fração ideal da gleba	Não tem enquanto o parcelamento não for regularizado	Autoconstrução ou encomenda	não tem	Lei Lehman e municipal de parcelamento
Moradias irregulares em lotes regulares	Empreendedor ou o próprio morador	Sim	Compra do lote	Sim	- aluguel - autoconstrução ou encomenda	não tem	Código de edificações e zoneamento
Favelas em áreas públicas ou particulares	Moradores ou intermediários.	Os ocupantes não têm a propriedade e geralmente nenhuma autorização para ocupar	Ocupação ou compra do ponto, com ou sem a moradia	Impossível sem a regularização da posse e do parcelamento.	Construção, compra ou aluguel da moradia	não tem	Código Civil, legislação de parcelamento, uso e ocupação

(*) Nesse tipo de parcelamento irregular, as figuras do agente promotor e do comprador de lote nem sempre se distinguem, para os efeitos da Lei Lehman. Mas o desatendimento às normas urbanísticas e aos procedimentos de aprovação o tornam semelhante aos loteamentos comuns. Para regularização e registro - se a zona o permitir - deverão atender a condições mínimas de infra-estrutura. Na verdade trata-se de burla camuflada do vendedor contra a lei federal, mas o parcelamento clandestino é de responsabilidade de pessoas que compram. É difícil imaginar a aplicação das penas da lei Lehman às famílias cuja renda não lhe permite hoje mais do que comprar uma pequena quota-parte de uma gleba sem equipamentos nem infraestrutura.

PARTE 4

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO DO USO DO SOLO E A OFERTA HABITACIONAL FORMAL E IRREGULAR

No início deste trabalho, vimos que, até os anos 90, a participação da produção feita conforme a lei no conjunto da produção habitacional na cidade foi pequena, e teve um papel quase insignificante nas regiões mais periféricas da cidade. A compra de lotes em parcelamentos clandestinos em áreas protegidas e a ocupação de terrenos públicos e particulares foram as formas predominantes de acesso à moradia para as faixas de menor renda, sendo que aumentou a faixa de renda das famílias que precisaram recorrer à favela. Os cortiços e as favelas diminuíram nos bairros centrais; as favelas cresceram mais nas zonas mais periféricas, reduzindo as vantagens locacionais destes tipos de moradia precária. Nos anos 90, a produção imobiliária formal vem crescendo, o padrão dos apartamentos vem sendo simplificado e fala-se numa popularização do mercado. No entanto, constatamos que o **mercado legal de moradias nos anos 90 não atende às famílias com renda inferior a R\$ 1,5 mil** e que as famílias desta faixa de renda só encontram apartamentos para comprar em zonas mais afastadas ou em outros municípios. Desse modo, existe uma enorme parcela que continua excluída do mercado, tendo que recorrer às soluções irregulares, em zonas mais distantes, sem infra-estrutura e de maior risco ambiental.

A oferta de moradias pelo poder público é insuficiente, sendo que o total de unidades concluídas pela COHAB, HABI e pela CDHU entre 1965 e 1997 foi de cerca de 155 mil unidades no município e mais cerca de 29 mil em outros municípios da Região Metropolitana de São Paulo⁴⁸. **A despreocupação prática de governo e de empresários com a questão habitacional** - em que pesem os discursos - **se apoia nas válvulas de escape viabilizadas pela provisão irregular**. Se não houvesse a saída da moradia obtida com menor custo nas diferentes modalidades - cortiço, favela, loteamento clandestino, construção irregular - provavelmente os salários teriam que ser maiores e as políticas públicas teriam que ser mais eficazes⁴⁹, como na maioria dos países industrializados.

O principal contraponto aos assentamentos irregulares tem sido a disputa do mercado legal pelas mesmas áreas. É o interesse do mercado que promove a saída das favelas e dos cortiços dos bairros mais centrais; e que impede a consolidação das ocupações nos bairros em valorização. Por outro lado, a regularização de loteamentos (por pressão de moradores) traz novas áreas para o mercado formal e tende a aumentar o preço dos terrenos, reforçando o círculo vicioso.

Os investimentos públicos em infra-estrutura e equipamentos, e na manutenção dos espaços públicos, têm grande influência na valorização diferenciada dos bairros; e sabemos que historicamente eles têm se concentrado nas áreas onde habita a população de maior renda. Quando as melhorias urbanas (especialmente a acessibilidade) se ampliam para bairros populares elas têm por efeito tornar esses bairros mais atrativos para famílias de maior renda e para os serviços e empreendimentos a elas destinados. Os terrenos tendem a assumir os valores que são compatíveis com o tipo de apartamento para o qual existe uma demanda naquele bairro⁵⁰ e tornar-se inviáveis para empreendimentos voltados a produtos mais baratos. A valorização se

⁴⁸ Inclui cerca de 5.000 lotes urbanizados.

⁴⁹ Ver a respeito trabalhos de Francisco de Oliveira, Maricato, Bonduki.

⁵⁰ Sobre as interrelações entre o preço dos terrenos e o mercado de construções, ver Granelle, org. *L'articulation du foncier et de l'immobilier*. 1993

transmite ao conjunto dos imóveis, para compra/venda e para aluguel. Esse fenômeno tem a ver com a mudança de padrão de bairros como a Vila Madalena, Santana, Tatuapé, Saúde e tantos outros. Os cadernos imobiliários freqüentemente trazem matérias sobre as novas frentes do mercado imobiliário e seus efeitos (Penha, Parque Bristol, etc.). Há bairros que mudam de nome para melhor incorporar se novo *status*. Desse modo, os investimentos públicos destinados a melhorar a qualidade de vida da população mais pobre podem ter como efeito contribuir para a substituição da população moradora por outra com maior renda.

Os dados demográficos mostram que **bairros mais ricos pararam de se adensar, embora a produção imobiliária tenha sido intensa no mesmo período; os intermediários cresceram pouco e a periferia cresceu muito mais**. Os dados do mercado imobiliário estão mostrando uma expansão do mercado formal sobre novas áreas, como consequência de uma demanda de classe média. O mercado mais recente, especialmente as cooperativas, se expande na periferia mais extrema do município e nos municípios vizinhos para atender a uma demanda paulistana com renda entre 15 e 25 s.m. Por um lado, essa faixa de classe média não consegue ter acesso à moradia - nem por compra nem por aluguel - nos bairros centrais e intermediários. Por outro lado, os empreendimentos voltados a essa faixa de renda estão disputando espaço com o mercado irregular e com eventuais empreendimentos de menor custo na periferia.

Esse comportamento do mercado formal (preços altos, expansão pulverizada, expulsão, exclusão) e do mercado irregular (clandestinidade, precariedade) são influenciados tanto pela lógica dos investimentos públicos como pela gestão do uso do solo.

A legislação de uso do solo do município está cheia de mecanismos que favorecem os produtos imobiliários mais caros em detrimento dos mais populares, acentuando os efeitos da valorização da terra. Entre esse podem ser citados a fórmula de Adiron (que permite aumentar gratuitamente o *coeficiente de aproveitamento* com redução das *taxas de ocupação* do solo); as vantagens para os condomínios fechados (que não doam áreas ao município); as facilidades para lembrar, para alterar o uso residencial para comercial, para demolir residências... Por outro lado, não há instrumentos que garantam a permanência de assentamentos populares ou que permitam obter terrenos para construção de habitações de interesse social nas zonas da cidade bem dotadas de infra-estrutura e serviços. Nem há instrumentos que estimulem a utilização residencial de terrenos e imóveis vazios, ou mesmo a reciclagem de construções comerciais para uso residencial.

Todos os processos descritos acima contribuem para escassear a oferta de moradias e para aumentar o preços de terrenos; e acentuam as dificuldade para viabilizar um mercado privado legal de produtos mais baratos, para empreendimentos por associações e para uma política pública de habitação na cidade. Trata-se de uma **regulamentação que favorece às parcelas de maior renda da população**.

No entanto, não é só simplificar ou desregular...porque os instrumentos destinados a reduzir o custo nem sempre têm como efeito reduzir o preço. Um exemplo disto é o decreto chamado HIS (31.601/92), que flexibiliza normas urbanísticas visando redução do custo e do preço pago pelo beneficiário da moradia, para utilização por promotores públicos e cooperativas atuando na faixa de interesse social⁵¹. A idéia do HIS era possibilitar fazer habitação popular nas

⁵¹ Após a elaboração do decreto de HIS - para promotores públicos e cooperativas - foi feito um projeto de lei que abria as mesmas vantagens para todos os tipos de promotores interessados em produzir para uma demanda considerada de interesse social, mas com controle do preço máximo, de modo que o subsídio dado pelo poder público revertesse em favor dos

zonas urbanizadas, inclusive na zona central, para onde são previstos benefícios excepcionais em coeficientes de ocupação. Mas, as facilidades dadas pela legislação para cooperativas não estão servindo para que elas construam nas zonas mais urbanizadas, onde reside a maioria dos seus compradores (ou associados); nem nas zonas periféricas com preços compatíveis para atender às faixas de renda que ali vivem em soluções irregulares ou pagando aluguel. Por um lado, as cooperativas que analisamos estão atuando na lógica de mercado... por outro lado, não existem instrumentos que favoreçam a redução de preços de terrenos mais centrais para empreendimentos de interesse social.

Se o poder público quiser intervir positivamente para a ampliação do atendimento pelo mercado legal e para a ampliação da população atendida por soluções legais auto-produzidas, feitas por cooperativas e associações - será fundamental **rever a regulamentação atual do mercado formal e definir novas regras de uso do solo que favoreçam a moradia popular**. Um desses instrumentos seria a delimitação de áreas - distribuídas por toda a cidade - onde a produção de novas unidades e a manutenção de habitação de baixo custo seria obrigatória para que a propriedade cumprisse a sua função social. Supõe-se que os preços desses terrenos tenderiam a baixar. Paralelamente, a produção pública e privada massiva de novas unidades de interesse social em áreas centrais e em bairros intermediários teria como efeito restringir a valorização dos imóveis do entorno, permitindo a permanência dos moradores atuais e novos empreendimentos populares⁵².

Esses instrumentos municipais dependem de uma posição mais clara da legislação federal sobre **a regulamentação dos artigos constitucionais sobre a função social da propriedade** e outros, em discussão desde a década de 80. **Por outro lado, a política federal de financiamento habitacional deveria ser coerente com a política fundiária, direcionando os recursos para as faixas de renda e para as zonas prioritárias de atuação.**

Alguns países intervêm no mercado de terras e no mercado imobiliário para garantir habitação social, inclusive produzida pelo setor privado, seja definindo áreas onde ela deve obrigatoriamente ser feita, seja estabelecendo mecanismos de perequação para que a habitação social tenha menor custo em áreas de operações urbanas mais complexas, entre outras formas. Mas essas políticas dependem estreitamente da existência de financiamento habitacional cujas regras sejam compatíveis com as da política fundiária.

Na nossa opinião, sem controlar esses aspectos não haverá nem ampliação do mercado nem da produção pública no município.

São Paulo, Julho/1997

compradores. Este projeto, apesar de apoio e da participação dos empresários - não foi votado. No entanto, alguns de seus critérios estão na base do programa SIM da COHAB.

⁵² Um estudo da COHAB de 1990 conclui que seus conjuntos na extrema periferia tiveram como efeito fazer subir o preço de glebas vizinhas. O mesmo estudo conclui que, quando se constroem HIS em áreas já urbanizadas, ao contrário, os conjuntos têm o efeito de desvalorizar os terrenos vizinhos. Isso aconteceu na zona sul, perto dos conjuntos Adventistas, São Luís, Parque Ipê e Valo Velho, da COHAB; S.Bento e Feição da Vila, da CDHU; e Monet, Parapanema, de HABI (Relatório do GT-3, preparação do Plano Diretor /91, coordenado pelo eng. José Luís Bessa)

QUESTÕES PARA O DEBATE

Os agentes que já estão no mercado regular poderiam produzir para famílias de menor renda? (venda e aluguel)

Parte dos promotores no mercado informal poderia produzir conforme normas legais? (se estas fossem mais adequadas?)

Que papel pode ter a política fundiária municipal nestes dois sentidos? (abrir espaço no zoneamento para produtos mais populares; reduzir custos do licenciamento; instrumentos para desovar terrenos?)

De que modo essas medidas poderiam influenciar (facilitar ou prejudicar) a produção pública?

BIBLIOGRAFIA

- BRANT, Vinicius Caldeira (org.). *São Paulo: trabalhar e viver*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1989.
- Câmara Municipal de São Paulo (CMSP). *Relatório Final da Comissão Especial de Habitação no Município de São Paulo*. Diário Oficial do Município (DOM). 9/01/95.
- GRANELLE, J.J., org. *L'articulation du foncier et de l'immobilier*. Paris, ADEF, 1993.
- MARICATO, Erminia (org.). *A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial*. São Paulo, Ed. Alfa Omega, 1979.
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- PMSP/SEHAB/HABI. *Favelas em São Paulo: Censo das favelas do município de São Paulo/1987*. 1989
- PMSP/SEMPA - *Cortiços em São Paulo: frente e verso*. 1985
- PMSP/SEHAB/SEMPA - Documento Justificativo do Plano Diretor de 1991.
- PMSP/SEMPA. *Cortiços em São Paulo: frente e verso*. São Paulo, 1985.
- PMSP/SEMPA. "Zoneamento e Mercado Imobiliário: subsídios para a transformação da legislação urbanística do Município de São Paulo". D.O.M., 24/12/92.
- ROLNIK, Raquel et alli. *São Paulo : Crise e Mudança*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1990.
- SILVA, H M B. "A regularização de assentamentos populares: aspectos operacionais". trabalho apresentado no seminário internacional *Avaliação dos instrumentos de Intervenção Urbana*. FAUUSP. Setembro/1993.
- SILVA, H M B. *Maltratada e Maltraçada: a intervenção da Prefeitura de São Paulo para regularização da periferia da cidade após a Lei Lehman*. Dissertação de Mestrado apresentada à FAUUSP, 1990.
- SILVA, H M B. "Relações entre o município e o setor privado na produção habitacional". Trabalho programado apresentado no programa de doutorado da FAUUSP
- SMOLKA, Martin. "Problematizando a intervenção urbana: falácias, desafios e constrangimentos". Trabalho apresentado no seminário internacional *Avaliação dos instrumentos de Intervenção Urbana*. Setembro/1993.
- TASCHNER, Suzana Pasternak e VERAS, Maura Pardini Bicudo. Evolução e mudanças das favelas Paulistanas. In: *Espaço e Debates* n. 31, São Paulo, 1990.

MAPA 1
MSP - UNIDADES LANÇADAS PELO MERCADO IMOBILIÁRIO RESIDENCIAL, SEGUNDO A DIVISÃO
ATUAL DO MUNICÍPIO EM DISTRITOS CENSITÁRIOS

fonte: dados da EMBRAESP

(colagem)