

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA**

**O financiamento e a financeirização do setor imobiliário:  
Uma análise da produção do espaço e da segregação sócio-espacial  
através do estudo do mercado da moradia na cidade de São Paulo.**

**ADRIANO BOTELHO**

**SÃO PAULO  
2005**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA**

**O financiamento e a financeirização do setor imobiliário:  
Uma análise da produção do espaço e da segregação sócio-espacial  
através do estudo do mercado da moradia na cidade de São Paulo.**

**ADRIANO BOTELHO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em Geografia.

**Orientador: Profa. Dra. Margarida Maria de Andrade.**

**SÃO PAULO  
2005**

*Para Mariana.  
Sos un Sol!*

## **Agradecimentos**

Um grande número de pessoas e de instituições foram fundamentais para a concretização do presente trabalho, ao longo dos quatro anos de preparação da tese ora apresentada e de participação no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Apesar de o trabalho na Pós-Graduação ser em geral considerado como um trabalho “solitário”, a verdade é que tal trabalho seria inviabilizado sem o diálogo com colegas e professores do Departamento de Geografia; sem a participação em reuniões de estudos, em seminários, colóquios e encontros científicos; e sem o auxílio das pessoas que se dispuseram a conceder as entrevistas essenciais para a pesquisa e que colaboraram com o desenvolvimento desta.

Em primeiro lugar faz-se necessário reconhecer o auxílio prestado pela FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de São Paulo) através da concessão de uma Bolsa de Doutorado por 36 meses, bem como pelos auxílios referentes à Reserva Técnica que possibilitaram a participação no *VIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana* realizado em Recife em novembro de 2003, e no *VII Colóquio Internacional de Geocrítica*, realizado em Santiago do Chile em maio de 2005.

Cabe também o agradecer à CAPES (Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal no Ensino Superior) pela presteza com que foi tratada a concessão da Bolsa para a realização de um estágio de quatro meses no Departamento de Geografia Humana da Universidade de Barcelona entre abril e agosto de 2004, estágio esse fruto de um convênio estabelecido entre essa Universidade e o Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo.

Dentre os professores do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, agradeço, primeiramente, à Professora Doutora Margarida Maria de Andrade, Orientadora desta Tese, grande responsável pela sua concretização, através de suas sugestões de pesquisa e das revisões minuciosas do trabalho realizado. É importante aqui ressaltar sua disposição de prontamente me auxiliar em todos os momentos e a total liberdade de trabalho concedida ao longo desses anos, bem como o ensino constante de uma maneira rigorosa de trabalho e de uma ética de conduta exemplar.

As falhas que possam ser imputadas à Tese ora apresentada são frutos de seu autor, isentando-se a Professora Orientadora de qualquer uma delas.

Cabe o reconhecimento do inestimável auxílio prestado pelo Prof. Dr. Reinaldo P. Perez Machado para a elaboração dos mapas que constam no presente trabalho através da técnica de Geoprocessamento. À Prof. Dra. Odette Carvalho de Lima Seabra meus agradecimentos pelo constante diálogo ao longo desses anos e pela oportunidade de realizar o estágio do Programa de Aperfeiçoamento de Ensino (PAE) em sua disciplina de Graduação Geografia Urbana II. O mesmo vale para o Prof. Dr. André Martin, que se dispôs prontamente a supervisionar a parte final desse estágio em sua disciplina de Graduação Geografia Humana, Geral e do Brasil, onde aprendi coisas novas e interessantes.

Agradeço também à Profa. Titular Ana Fani Alessandri Carlos, então Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, e à Profa. Dra. Amélia Luisa Damiani, então Vice-Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, pela oportunidade de realização do estágio no Departamento de Geografia Humana da Universidade de Barcelona (UB) no primeiro semestre de 2004. Em Barcelona cabe lembrar a cordial recepção do Prof. Catedrático Carles Carreras i Verdaguer, coordenador do convênio no Departamento de Geografia Humana da UB. Nessa cidade também fui muito bem recebido pelo Prof. Catedrático Horácio Capel e pelo grupo da *Geocrítica*, destacando a disposição me ajudar, enquanto recém-chegado à cidade, dos alunos de doutorado, Antonio Carlos Campos (Professor da Universidade Federal de Sergipe) e Cristiane Alcântara de Jesus Santos.

Faz-se necessário mencionar também os colegas de Pós-Graduação e de Orientação pela troca de idéias realizadas ao longo desses anos, e meus agradecimentos particulares a Mônica Silveira Brito e Aluísio W. Ramos pelo material fornecido a partir de suas pesquisas de Mestrado já concluídas.

Também se faz importante mencionar as funcionárias da Secretaria de Pós-Graduação do Departamento de Geografia pelo atendimento sempre prestativo realizado ao longo desses anos.

Algumas pessoas disponibilizaram seu tempo para a concretização deste trabalho através das entrevistas concedidas, e cabe o reconhecimento a essas pessoas. Prof. Dr. Aziz Ab'Saber, Prof. Dr. Paulo César Xavier Pereira, Ângela Amaral, Ricardo Penna de

Azevedo, Régis Dallagnese, Sérgio Belleza Filho, Pedro Klumb, Rodrigo Machado, Rodrigo Mennocchi, Luiz Paulo Pompéia, Arthur M. Parkison, Carlos Albert Pires, Luis Fernando Fadigas, Alexandre Leal, Reynaldo Cue, Berthelina Alves Costa, Carolina Maria Pozzi de Castro, Daniel Amor, Adriano Constantino, Tereza Herling, Rubens Migliori Liberatti, Orlandino Alves de Lima Junior, Cecília Luchesi, Maria Isabel Cabral, Fábio Kahn, Donizeti Fernandes de Oliveira, Elaine Ferreira Rosa, Maria Olide, Márcia Aparecida Becheli, Doraci, Lourinaldo Caetano da Silva, Rivanilda Lenadro, Renata Pereira, Rosa Richter, Rafael B. Birman, Daniel e Ana de Godoy Luise.

Agradeço ao arquiteto Fábio Kahn pelas fotografias cedidas para o trabalho e às explicações dadas sobre o funcionamento do Mutirão City Jaraguá.

Por fim, mas não menos importante, agradeço à minha família pelo apoio dado para conclusão desse trabalho e à Mariana, pois sem ela nada disso teria acontecido.

## **Resumo**

O presente trabalho tem como tema o estudo do processo de produção e consumo do espaço que ocorre no modo de produção capitalista contemporâneo, focalizando a união entre o setor imobiliário e o capital financeiro em suas relações com o processo de urbanização.

O objetivo da pesquisa foi o de analisar como a crescente integração do capital financeiro com o setor imobiliário tem por consequência uma maior fragmentação do espaço e um aprofundamento da segregação sócio-espacial em São Paulo. A hipótese levantada foi a de que o desenvolvimento dessa integração aumentaria o poder do capital monopolista sobre as melhores localizações na cidade, intensificando a fragmentação do espaço urbano, consolidando a sua hierarquização e o processo de segregação sócio-espacial na cidade.

Para a viabilização dessa pesquisa, privilegiou-se o estudo da produção da moradia na cidade de São Paulo em suas articulações com o setor financeiro, num contexto de transformações das formas de financiamento habitacional em âmbito nacional a partir da década de 1990. Dessa forma, foram analisados três casos de empreendimentos imobiliários na cidade de São Paulo: Fundos de Investimentos Imobiliários [FII's] e Certificados de Recebíveis Imobiliários [CRI's], através do FII Panamby; cooperativas habitacionais (autofinanciamento), com o caso da Paulicoop Planejamento e Assessoria; e provisão estatal de moradia através de Companhias Habitacionais, com a análise do caso do mutirão City Jaraguá sob responsabilidade da Cohab-SP.

O estudo de cada caso, destacando-se a sua localização no urbano e as características do mercado a que se destina, revelou importantes elementos do processo de hierarquização, fragmentação e segregação no espaço da metrópole paulistana.

**Palavras-Chave:** Setor Imobiliário; Financeiro; Produção do Espaço; Segregação, São Paulo.

## **Abstract**

The theme of this work is the study of the spatial production and consumption that takes place in the contemporary capitalism, focusing on the union between the real estate business with the financial capital and its relationships with the urbanization process.

The aim of the research was to analyze how the increasing integration between the financial capital and the real estate has by consequence a greater spatial fragmentation and a deepening of the social and spatial segregation in the city of São Paulo. The hypothesis raised was that the development of this integration would increase the monopolist capital power over the best sites of the city, intensifying the urban space fragmentation, consolidating its spatial hierarchy and the city spatial and social segregation.

To make this research viable, the study of housing production in São Paulo in its articulations with real estate was privileged, in a context of changes in the national dwelling financing that have started in the early 1990's.

Thus, three cases of real estate enterprises in the city of São Paulo were analyzed: Real Estate Investment Shares and Mortgage Securitization, with the analysis of the Panamby Real State Investment Fund; housing cooperatives (self-financing), by the study of Paulicoop Planning and Assistance; and the public assistance of dwelling by the Housing Companies, analyzing the condominium City Jaraguá, which construction was self-run under Cohab-SP responsibility.

The study of each case, focusing on its urban location and its market characteristics, revealed important elements of the hierarchization, fragmentation and segregation process in the São Paulo metropolis.

**Key-Words:** Real Estate; Financial; Production of Space; Segregation; São Paulo.



# Índice

Introdução.....p.01

## PRIMEIRA PARTE

**Capítulo 1 - A produção do espaço como estratégia do capital.....p.08**

O consumo e a produção do espaço sob o capitalismo..... p.09

As contradições do espaço.....p.15

A urbanização e o urbano.....p.19

A segregação sócio-espacial como elemento da reprodução das relações de produção.....p.21

A sociedade brasileira dual e os dois circuitos da economia urbana.....p.24

Esclarecimento para os capítulos posteriores.....p.30

**Capítulo 2 - O setor imobiliário.....p.32**

Uma definição do *setor imobiliário* e sua caracterização.....p.33

O setor da construção e a acumulação capitalista.....p.37

Os obstáculos à reprodução do capital no setor imobiliário.....p.44

As atividades de loteamento e incorporação imobiliárias.....p.46

**Capítulo 3 - A renda fundiária urbana.....p.57**

O problema de identificação dos proprietários fundiários urbanos.....p.59

Tipos de renda fundiária capitalista: a renda absoluta, a renda diferencial e a renda de monopólio.....p.60

A renda fundiária urbana.....p.64

O Estado e a renda fundiária.....p.68

Renda fundiária: mero obstáculo ao capital?.....p.74

**Capítulo 4 - O financiamento ao setor imobiliário.....p.77**

*A necessidade de financiamento ao setor imobiliário*.....p.77

A crescente importância do capital financeiro para as estratégias de reprodução do capital.....p.81

Um histórico do financiamento imobiliário no Brasil.....p.86

a) *Da produção rentista do final do século XIX às políticas do período populista (1930-1964)*.....p.87

b) <i>A Criação do Sistema Financeiro Habitacional</i> .....	p.99
c) <i>Do fim do BNH ao Sistema Financeiro Imobiliário – Uma longa transição inacabada</i> .....	p.111

## **SEGUNDA PARTE**

### **Capítulo 5 - São Paulo: Da cidade à metrópole. A trajetória do mercado imobiliário paulistano.....p.124**

A formação do mercado fundiário e os eixos de valorização imobiliária em São Paulo.....	p.124
---	-------

### **Capítulo 6 – Os instrumentos do SFI em São Paulo: Os Certificados de Recebíveis Imobiliários e os Fundos de Investimento Imobiliário – o caso do Fundo de Investimento Imobiliário Panamby.....p.150**

Os Fundos de Investimento Imobiliários e os Certificados de Recebíveis Imobiliários.....	p.151
--	-------

O Fundo de Investimento Imobiliário Panamby.....	p.177
--	-------

a) <i>Histórico da área e de formação do Fundo</i> .....	p.177
b) <i>A estrutura do Fundo e do projeto imobiliário</i> .....	p.186
c) <i>Características espaciais do empreendimento</i> .....	p.193

### **Capítulo 7 - O autofinanciamento – Cooperativas e Consórcios Habitacionais.....p.212**

As modalidades de autofinanciamento.....	p.213
A explosão do autofinanciamento a partir da década de 1990.....	p.222
Alguns efeitos da localização dos empreendimentos autofinanciados na metrópole de São Paulo.....	p.225
O caso da Paulicoop.....	p.231

### **Capítulo 8 - O mutirão City Jaraguá – uma alternativa para a população mais pobre?.....p.249**

A provisão habitacional estatal na cidade de São Paulo – CDHU e Cohab.....	p.249
a) <i>A CDHU</i> .....	p.250
b) <i>A Cohab-SP</i> .....	p.256

O mutirão/autogestão como forma de provisão habitacional.....	p.266
O mutirão City Jaraguá.....	p.276

Capítulo 9 – Algumas considerações adicionais sobre as relações existentes entre a atuação no urbano dos agentes estudados no presente trabalho e o mercado imobiliário paulistano.....	p.296
---	-------

Considerações finais.....	p.306
---------------------------	-------

Bibliografia.....	p.317
-------------------	-------

Consultas a jornais e fontes diversas.....	p.335
--	-------

Entrevistas.....	p.339
------------------	-------

## **Lista de Tabelas, Gráficos, Quadros e Mapas.**

<b>Tabela 1 – Distribuição de Frequência dos Imóveis de Instituições Financeiras por Intervalo de Valor Venal da Terra no Município de São Paulo – 2004.....</b>	<b>p.298</b>
<b>Tabela 2 – Distribuição de Frequência dos Imóveis produzidos por Cooperativas Habitacionais por Intervalo de Valor Venal da Terra no Município de São Paulo - 1993-2003.....</b>	<b>p.300</b>
<b>Tabela 3 – Distribuição de Frequência dos Imóveis produzidos por Companhias Habitacionais por Intervalo de Valor Venal da Terra no Município de São Paulo - 2004.....</b>	<b>p.302</b>
<b>Gráfico 1 - Participação das Atividades do Segmento de Serviços de Atividades Imobiliárias e Aluguel de Bens - Brasil – 2002.....</b>	<b>p.35</b>
<b>Gráfico 2 – Distribuição de Frequência dos Imóveis de Instituições Financeiras por Intervalo de Valor Venal da Terra no Município de São Paulo – 2004.....</b>	<b>p.299</b>
<b>Gráfico 3 – Distribuição de Frequência dos Imóveis produzidos por Cooperativas Habitacionais por Intervalo de Valor Venal da Terra no Município de São Paulo - 1993-2003.....</b>	<b>p.301</b>
<b>Gráfico 4 – Distribuição de Frequência dos Imóveis produzidos por Companhias Habitacionais por Intervalo de Valor Venal da Terra no Município de São Paulo - 2004.....</b>	<b>p.304</b>
<b>QUADRO 1 - CARACTERÍSTICAS DOS DOIS CIRCUITOS DA ECONOMIA URBANA DOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS.....</b>	<b>p.27</b>
<b>QUADRO 2 - DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE EMPRESAS E EMPREGADOS, SEGUNDO GRUPOS E CLASSES DA CONSTRUÇÃO CIVIL - BRASIL –1997.....</b>	<b>p.36</b>
<b>QUADRO 3 - COMPOSIÇÃO RELATIVA DOS SALDOS DOS RECURSOS DO SFH (em %)......</b>	<b>p.106</b>
<b>QUADRO 4 - EVOLUÇÃO DO SFH – 1980-1987.....</b>	<b>p.112</b>
<b>QUADRO 5 - APLICAÇÕES DO FGTS ENTRE 1995 E 1998.....</b>	<b>p.115</b>
<b>QUADRO 6 – FII’S LISTADOS NA CVM.....</b>	<b>p.153</b>
<b>Mapa 1 – Valor Venal da Terra no Município de São Paulo.....</b>	<b>p.143</b>
<b>Mapa 2 – Localização dos Imóveis Segundo os Agentes Imobiliários - Município de São Paulo.....</b>	<b>p.147</b>

Detalhe do Mapa 2 - Localização dos Imóveis Segundo os Agentes Imobiliários - Município de São Paulo – Área Central.....	p.148
Mapa 3 – Localização dos FII's, CRI's e Imóveis de Fundos de Pensão no Município de São Paulo.....	p.176
Mapa 4 – Localização dos Imóveis de Cooperativas Habitacionais no Município de São Paulo.....	p.228
Mapa 5 – Localização dos Imóveis da CDHU no Município de São Paulo.....	p.252
Mapa 6 – Localização dos Imóveis da Cohab no Município de São Paulo.....	p.261
Mapa 7 – Localização dos Imóveis por Origem dos Dados sobre a representação do Valor Venal da Terra no Município de São Paulo.....	p.297

## Lista de Figuras e Fotografias

### Figuras

Figura 1 – Expansão da área construída do Município de São Paulo 1881-1996.....	p.136
Figura 2 – Região Metropolitana de São Paulo – Divisão Administrativa.....	p.137
Figura 3 – Chácara Tangará - Área tombada pelo CONDEPHAAT, 1994.....	p.182
Figura 4 – Área de pedido inicial de tombamento da Chácara Tangará, 1989.....	p.183
Figura 5 – O Villagio Panamby.....	p.190
Figura 6 – Anúncio Panamby (Ventana).....	p.197
Figura 7– Anúncio Panamby (Ventana).....	p.198
Figura 8 - Campanha Gafisa.....	p.199
Figura 9 – Croqui com a localização do Villagio Panamby.....	p.210
Figura 10 – Atuação da Cohab durante a gestão municipal 2001-2004.....	p.275
Figura 11 – Projeto do Loteamento Mutirão City Jaraguá – 2002.....	p.279
Figura 12 – Foto aérea do mutirão City Jaraguá em fase de construção.....	p.279

### Fotos

Foto 1 – Portão de entrada do Parque Burle Marx.....	p.194
Foto 2 – Área remanescente do projeto original da Chácara Tangará – atual Parque Burle Marx.....	p.195
Foto 3 – Área de trilha no interior do Parque Burle Marx.....	p.195
Foto 4 – Parque Burle Marx – Vista geral.....	p.196
Foto 5 – Placa publicitária no Panamby.....	p.197
Foto 6 – Edifícios com frente voltada ao parque Burle Marx.....	p.200
Foto 7 – Normas para utilização do parque Burle Marx.....	p.202
Foto 8 – Edifícios de alto padrão do Panamby.....	p.204
Foto 9 – Entrada do Villagio Panamby.....	p.205

Foto 10 – Entrada do Residencial Jardim dos Colégios.....	p.233
Foto 11 – Conjunto Residencial Sadia – Osasco.....	p.239
Foto 12 – Conjunto Residencial Sadia – Osasco.....	p.239
Foto 13 – Residencial Parque dos Educandários – Jaguaré.....	p.240
Foto 14 – Residencial Parque dos Educandários – Jaguaré.....	p.240
Foto 15 – Residencial Jardim dos Colégios – Morumbi.....	p.241
Foto 16 – Residencial Jardim dos Colégios – Morumbi.....	p.241
Foto 17 – Residencial Vila Bela – Vila Formosa.....	p.242
Foto 18 – Entorno Do Residencial Parque dos Educandários.....	p.243
Foto 19 – Entorno do Residencial Jardim dos Colégios – Morumbi.....	p.243
Foto 20 – Entorno do Residencial Jardim dos Colégios – Morumbi.....	p.244
Foto 21 – Entorno do Residencial Jardim dos Colégios – Morumbi.....	p.244
Foto 22 – Entorno do Residencial Parque dos Educandários – Jaguaré.....	p.245
Foto 23 – Entorno do Residencial Vila Bela – Vila Formosa.....	p.245
Foto 24 – Entorno do Residencial Vila Bela – Vila Formosa.....	p.246
Foto 25 – Conjunto habitacional Jardim Vista Alegre – Zona Norte do Município de São Paulo.....	p.255
Foto 26 – Conjunto habitacional Jardim Vista Alegre –Zona Norte do Município de São Paulo.....	p.255
Foto 27 – Prédio realizado por Mutirão (Cohab-SP) na Região Noroeste de São Paulo.....	p.273
Foto 28 – Festa de Entrega das chaves do Condomínio Residencial City Jaraguá – Setembro de 2004.....	p.278
Foto 29 – Festa de Inauguração do Condomínio Residencial City Jaraguá – Setembro de 2004.....	p.278
Foto 30 – Mutirantes trabalhando em um final de semana.....	p.284
Foto 31 – Trabalho dos mutirantes em um sábado.....	p.284
Foto 32 – Mulheres trabalhando no mutirão.....	p.285
Foto 33 – Aspecto do mutirão em dezembro de 2003.....	p.287
Foto 34 – Aspecto do mutirão em fevereiro de 2004.....	p.287
Foto 35 – Mosaico na entrada do Condomínio Residencial City Jaraguá.....	p.288
Foto 36 – Aspecto das casas do Condomínio Residencial City Jaraguá.....	p.288
Foto 37 – Casas do Condomínio Residencial City Jaraguá. Fevereiro de 2005.....	p.289
Foto 38 – Casa térrea (para deficientes físicos) do Condomínio Residencial City Jaraguá.....	p.289
Foto 39 – Centro Comunitário do Condomínio Residencial City Jaraguá (antigo canteiro de obras).....	p.290

<b>Foto 40 – Grades de segurança da parte dos fundos do Condomínio Residencial City Jaraguá.....</b>	<b>p.291</b>
<b>Foto 41 – Portão de entrada do Condomínio Residencial Mutirão City Jaraguá.....</b>	<b>p.291</b>

## Introdução

*“Nos gustaba la casa porque aparte de espaciosa y antigua (hoy que las casas antiguas sucumben a la mas ventajosa liquidación de sus materiales) guardaba los recuerdos de nuestros bisabuelos, el abuelo paterno, nuestros padres y toda la infancia.*

(...)

*Lo recordaré siempre con claridad porque fue simple y sin circunstancias inútiles. Irene estaba tejiendo en su dormitorio, eran las ocho de la noche y de repente se me ocurrió poner al fuego la pavita del mate. Fui por el pasillo hasta enfrenar la entornada puerta de roble, y daba la vuelta al codo que llevaba a la cocina cuando escuché algo en el comedor o en la biblioteca. El sonido venia impreciso y sordo, como un volcarse de silla sobre la alfombra o un ahogado susurro de conversación. También lo oí, al mismo tiempo o un segundo después, en el fondo del pasillo que traía desde aquellas piezas hasta la puerta. Me tire contra la pared antes de que fuera demasiado tarde, la cerré de golpe apoyando el cuerpo; felizmente la llave estaba puesta de nuestro lado y además corrí el gran cerrojo para más seguridad.*

*Fui a la cocina, calenté la pavita, y cuando estuve de vuelta con la bandeja del mate le dije a Irene:*

*-Tuve que cerrar la puerta del pasillo. Han tomado parte del fondo.*

*Dejó caer el tejido y me miró con sus graves ojos cansados.*

*-¿Estás seguro?*

*Asentí.*

*-Entonces -dijo recogiendo las agujas- tendremos que vivir en este lado”.*

(*Casa Tomada*, Julio Cortazar, 1945).

O Conto *Casa Tomada* de Júlio Cortázar, pode ser interpretado - entre tantas outras interpretações possíveis - como uma metáfora do que está acontecendo com as cidades, não só no Brasil, como em todo o mundo. A segregação sócio-espacial se faz cada vez mais presente através dos processos de valorização imobiliária e de fragmentação, homogeneização e hierarquização do espaço urbano. Os habitantes das cidades não são somente expulsos das suas áreas mais valorizadas, mas sim da própria cidade e do que Henri Lefebvre chamou de “as positivities do urbano” (Lefebvre, 1999). A reclusão em condomínios fechados, nos *shopping centers*, nos automóveis particulares são efeitos de uma concepção que vê na cidade algo que não mais pertence aos seus moradores, nem aos mais abonados - que tentam fugir dos crescentes perigos que a cidade passa a representar para eles -; nem aos mais pobres, que por sua vez, não possuem acesso a essas positivities, sendo “depositados” nas periferias distantes do consumo, do trabalho e do lazer, ou separados dos ricos por muros e outros tipos de barreiras cada vez mais visíveis na paisagem urbana. Cabe a seus habitantes a escolha entre retomar a casa, ou seja,



apropriarem-se da cidade em que vivem, ou se conformarem com o fato de que ela foi tomada pelo capital e seus agentes (imobiliários, financeiros, etc.).

Nesse sentido, o presente trabalho tem como tema o estudo do processo de produção e consumo do espaço que ocorre no modo de produção capitalista contemporâneo, focalizando a união entre o capital imobiliário e o capital financeiro em suas relações com o processo de urbanização.

O objetivo da pesquisa foi o de analisar como a crescente integração do capital financeiro com o setor imobiliário tem por consequência uma maior fragmentação do espaço e um aprofundamento da segregação sócio-espacial em São Paulo. Ou seja, a hipótese trabalhada foi a de que o desenvolvimento de formas de integração entre o capital financeiro e o setor imobiliário aumentaria, por um lado, o poder do capital monopolista sobre o urbano, e os empreendimentos orientados pela sua lógica deveriam localizar-se em seu principal eixo de valorização imobiliária; e por outro lado, a maior dificuldade de integração entre o mercado financeiro e o setor imobiliário existente para o atendimento da população com menores rendimentos (que vai da classe média à população pobre) relegaria essa parcela da população (que é a maioria) para as áreas menos valorizadas do município, intensificando a fragmentação do espaço urbano, consolidando a sua hierarquização e o processo de segregação sócio-espacial.

Para a viabilização dessa pesquisa, privilegiou-se o estudo da produção da moradia na cidade de São Paulo em suas articulações com o setor financeiro, num contexto de transformações das formas de financiamento habitacional em âmbito nacional a partir da década de 1990. Tais transformações repercutiram na provisão habitacional de praticamente todas as camadas de renda da população, em maior ou menor intensidade, materializando-se através de mecanismos mais sofisticados (como a criação dos Fundos de Investimento Imobiliário e dos Certificados de Recebíveis Imobiliários), passando pelas distintas formas de autofinanciamento e de financiamento e provisão estatais até o outro extremo, representado pela inexistência de financiamento e provisão de moradias para a grande maioria da população.

O presente trabalho discutiu duas formas de relações entre o mercado financeiro e o setor imobiliário: a primeira é aquela ligada à necessidade de um capital autônomo para financiar a produção imobiliária como forma de sua viabilização, dadas as suas

peculiaridades; a segunda é relacionada com o que aqui se denominou de *financeirização do imobiliário*, ou seja, a transformação de imóveis em ativos financeiros, no sentido de uma desabsolutização da propriedade imobiliária. Essas duas formas passaram por um forte rearranjo institucional a partir de meados da década de 1980, com o fim do Banco Nacional da Habitação (BNH), rearranjo este que culmina com a promulgação do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) em 1997, introduzindo-se novas formas de captação de recursos para o setor imobiliário. É importante notar que esse processo se dá no contexto de desregulamentação estatal e de reformas liberalizantes da década de 1990 no Brasil, sendo, portanto, mais um elemento desse processo.

O que ocorre é, na verdade, a transferência para o “mercado” de grande parte da responsabilidade da provisão e financiamento habitacional. Tal fato tem por consequência um aprofundamento da separação espacial das distintas classes sociais, na medida em que, tendencialmente, homogeneiza-se socialmente as áreas da cidade através dos mecanismos de hierarquização dos preços de acesso à terra urbana e à moradia. Por outro lado, tal homogeneização é acompanhada por uma crescente fragmentação do espaço, que se materializa na diminuição das áreas de transição e de convívio entre distintas camadas sócio-econômicas da população. Ao mesmo tempo em que a distância em quilômetros entre os ricos e pobres diminui, a distância sócio-econômica aumenta e as barreiras que impedem o convívio entre as distintas classes sociais tornam-se onipresentes nos *shoppings centers*, condomínios fechados e fortificados, nas áreas de lazer exclusivas para um determinado grupo social, etc.

Dessa forma, buscou-se analisar como a maior liberalização do setor imobiliário, materializada pela menor participação pública no financiamento habitacional e na busca de soluções “de mercado” para o financiamento habitacional contribuiu para a reafirmação e para a intensificação do processo de fragmentação do espaço urbano do município de São Paulo e para a segregação sócio-espacial aí existente, através do processo triádico de homogeneização, fragmentação e hierarquização do espaço (Lefebvre, 2000; 1980).

Para Lefebvre (1980:151-152), por *homogeneização* entende-se a repetição monótona de elementos no espaço e que conformam tal espaço: aeroportos, vias expressas, rodovias, cidades verticais de concreto, cidades horizontais de casas unifamiliares etc., criando um consumo repetitivo de coisas no espaço e do espaço que engendra um tédio indelével. É um

espaço produzido para ser visto, com suas características óptico-geométricas. Esse espaço homogeneizado é também o *locus de ligação* das relações capitalistas mundializadas, com seus pontos fortes (os centros) e as bases mais frágeis e dominadas (as periferias).

Segundo o mesmo autor (Lefebvre, 1980:153-154), a *fragmentação* relaciona-se com o espaço partido em *espaços separados*, ocupados pelas funções que se exercem nesses espaços distintos: trabalho, moradia, lazeres, transportes, produção, consumo. “*O espaço – como o trabalho – se torna parcelado: justaposição de parcelas fixadas a uma atividade parcial no qual o conjunto, o processo do habitar, escapa aos participantes*” (Lefebvre, 1980:154). Rigidamente quantificado, medido em metros quadrados, como em dinheiro, esse espaço “fatiado” é entregue ao mercado em parcelas, quase sempre mínimas. Não se trata somente da atomização do social em indivíduos separados, em individualidades hostis e desprezíveis, mas sim da divisão quase sem limites do “continente” da sociedade, continente que não é indiferente ao conteúdo, é o *suporte das relações* sociais. Dessa forma a fragmentação é um instrumento de poder político, pois “separa para reinar”, transformando os membros da sociedade em indivíduos indiferentes entre si, unidos em grupos de interesses contrapostos, isolados por barreiras visíveis e invisíveis.

E por fim, os espaços dissociados no homogêneo se *hierarquizam*: espaços nobres e vulgares, espaços residenciais, espaços funcionais, guetos diversos, conjuntos de alto padrão, áreas para os migrantes e para os autóctones, espaços das classes médias. Em resumo, segundo Lefebvre (1980:155-156), ocorre a segregação. A hierarquização toma formas gerais e específicas: a distinção entre os “pontos fortes” do espaço e os *centros* (de poder, de riqueza, de trocas materiais ou espirituais, de lazeres, de informação) e as *periferias* (elas também hierarquizadas, mais ou menos afastadas de um centro principal ou secundário, até tomar a forma de um lugar deserto, abandonado). A dominação dos centros sobre os espaços dominados garantiria o caráter homogêneo do espaço.

Esse processo triádico de fragmentação, homogeneização e hierarquização do espaço apontaria para o surgimento da não-cidade (ou *anticidade*; Lefebvre, 1991,1999), na medida em que intensificaria a segregação sócio-espacial no urbano, criando obstáculos para o encontro e a reunião de pessoas, objetos de consumo coletivo, idéias etc. Ou seja, na medida em que o valor de uso subordina-se ao valor de troca e a mercadoria generaliza-se no urbano, a cidade e a realidade urbana tendem a ser destruídas (Lefebvre, 1991: 6), pois a

cidade não é vivida em sua totalidade, e sim fragmentariamente e através de crescentes constrangimentos a seus habitantes.

Dentro desse quadro conceitual, foram realizados três estudos de caso de empreendimentos ligados a distintas formas de financiamento e de provisão habitacional: o Panamby, ligado ao Fundo de Investimento Imobiliário Panamby – representando as formas mais sofisticadas de financiamento e de financeirização do mercado imobiliário brasileiro ligadas ao grande capital e às camadas de altos rendimentos da população; empreendimentos da Paulicoop Planejamento e Assessoria – representando uma forma de autofinanciamento, a das cooperativas habitacionais, modalidade em expansão a partir da década de 1990, atendendo às necessidades de moradia de uma classe média empobrecida; e o Mutirão City Jaraguá – representando uma forma alternativa e eficiente de provisão estatal de moradia para a população de baixa renda, sob a orientação do Movimento de Moradia e com auxílio técnico e financeiro da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP). Como se verá ao longo do trabalho, houve a preocupação de relacionar a localização na malha urbana desses empreendimentos e as formas de provisão as quais representam com os processos de fragmentação do espaço urbano e de segregação sócio-espaical dentro da tríade lefebvriana apresentada nos parágrafos anteriores.

Para a viabilização do trabalho como um todo, foi realizada uma extensa revisão bibliográfica sobre os temas tratados, bem como foram feitas consultas a instituições governamentais (IBGE, CVM, CONDEPHAAT, CDHU, Cohab-SP) e a associações e sindicatos de empresas (SECOVI, Sinduscon-SP, ABAC). Simultaneamente, como parte do trabalho de campo, foram realizadas 32 entrevistas (totalizando cerca de 16 horas de gravação) com agentes dos mercados imobiliário e financeiro; estudiosos de São Paulo e da temática urbana e imobiliária; profissionais diversos envolvidos nos processos de provisão habitacional e em empreendimentos estudados; quadros das Companhias Habitacionais atuantes no Município de São Paulo; lideranças do Movimento de Moradia e moradores dos empreendimentos analisados. Outro elemento do trabalho de campo foram as visitas aos empreendimentos em questão para a realização de fotos e para a observação tanto dos empreendimentos quanto de seu entorno, além de terem sido os locais escolhidos para a realização da maior parte das entrevistas feitas com os seus moradores.

Um único ponto pode ser considerado como negativo, tendo prejudicado o trabalho já em sua fase final: a veemente negativa da Paulicoop Planejamento e Assessoria de prestar qualquer tipo de informações ou auxílio. Como se trata de uma empresa muito dinâmica e representativa de seu sub-setor (o das cooperativas habitacionais organizadas por empresas de assessoria), foi escolhida como caso a ser analisado. A opção de manutenção dessa empresa como caso, mesmo com a dificuldade de obtenção de informações, se fortaleceu com essa negativa, pois foi causa de estranheza tal recusa, instigando uma análise criteriosa da atuação da Paulicoop na tentativa de entender seu procedimento arredoio.

A localização das formas de produção imobiliária analisadas no presente trabalho foi obtida através da elaboração de mapas baseados nas informações coletadas nas instituições e empresas consultadas (CVM, CDHU, Cohab-SP, Embraesp, Empresas de Securitização de Recebíveis Imobiliários, Fundos de Pensão).

Tais mapas foram feitos por meio do Geoprocessamento, já que a sua elaboração através de técnicas manuais de representação cartográfica era inviável pela ausência de plantas atualizadas do município de São Paulo em escala adequada à localização dos empreendimentos.

O emprego das técnicas de Geoprocessamento só foi possível graças à importante participação do Prof. Dr. Reinaldo Raul P. Machado, do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, na organização dos dados e na elaboração dos mapas resultantes.

Os mapas, pela quantidade de pontos localizados e pela possibilidade de cruzamento com outras informações, podem ser considerados, pelo seu caráter inédito, já que nenhuma das instituições detentoras dos dados dispunha de uma tal representação, como uma contribuição do presente trabalho.

Quanto à sua estrutura, o trabalho foi dividido em duas partes: uma Primeira Parte, na qual se buscou estabelecer alguns elementos de fundamentação teórica do trabalho (Capítulo 1) e caracterizar o que aqui se entende por *setor imobiliário* (Capítulo 2), bem como discutir os efeitos que possuem a *renda fundiária* (Capítulo 3) e o *financiamento ao setor imobiliário num contexto de financeirização da economia mundial e brasileira* (Capítulo 4) para o setor imobiliário e para a produção do espaço urbano; e uma Segunda Parte, na qual se buscou relacionar os elementos teóricos discutidos na Primeira Parte com

estudos de casos representativos de três formas de relações entre provisão habitacional e o seu financiamento no município de São Paulo. Como introdução a esta Segunda Parte e visando a uma melhor compreensão da atuação dos distintos agentes imobiliários e financeiros no espaço urbano, um capítulo inicial (Capítulo 5) trata da formação do mercado de terras paulistano e da formação de seus eixos de valorização imobiliária. Os três capítulos seguintes apresentam os casos estudados em detalhe. O surgimento dos *Fundos de Investimento Imobiliários* (FII's) e os *Certificados de Recebíveis Imobiliários* (CRI's) e sua atuação no município de São Paulo através do estudo de caso do Fundo de Investimento Imobiliário Panamby é feito no Capítulo 6; o Capítulo 7 trata de uma forma de autofinanciamento utilizado crescentemente por segmentos da classe média, as *cooperativas habitacionais*, tendo como caso escolhido a atuação da já mencionada Paulicoop Planejamento e Assessoria; e a *provisão estatal de moradia*, tal como se apresenta hoje caracterizada na capital paulista, é discutida no Capítulo 8, com o estudo do Mutirão City Jaraguá. Tais capítulos são seguidos pelas Considerações Finais, onde são apresentadas as conclusões do trabalho e onde se buscou fazer uma síntese do que foi anteriormente discutido.

Evidentemente, a pesquisa realizada não esgota todos os aspectos dos elementos aqui privilegiados e analisados. Lacunas serão encontradas, bem como alguns pontos podem não ter sido adequadamente tratados, merecendo maior aprofundamento.

## Primeira Parte

### Capítulo 1 - A produção do espaço como estratégia do capital

O espaço, ao longo da história do modo de produção capitalista, passou a fazer parte dos circuitos de valorização do capital, seja pela simples mercantilização da terra, seja pelo seu parcelamento (pelo loteamento ou pela verticalização), ou, como mais recentemente, pela sua crescente inclusão nos circuitos de circulação do capital financeiro, tornando-se cada vez mais capital fictício. O presente capítulo tem por objetivo discutir algumas relações entre a produção do espaço, particularmente do espaço urbano, com o modo de produção capitalista. Trata-se do marco teórico do trabalho, ou seja, dos pressupostos teóricos para o desenvolvimento da pesquisa.

Segundo Henri Lefebvre (1999: 142), escrevendo em 1970, ocorre uma crescente dependência por parte do capitalismo da produção e consumo do espaço nas últimas décadas, pois:

*“(...) o capitalismo parece esgotar-se. Ele encontrou um novo alento na conquista do espaço, em termos triviais na especulação imobiliária, nas grandes obras (dentro e fora das cidades), na compra e venda do espaço. E isso à escala mundial. (...) A estratégia vai mais longe que a simples venda, pedaço por pedaço, do espaço. Ela não só faz o espaço entrar na produção da mais-valia, ela visa uma reorganização completa da produção subordinada aos centros de informação e decisão”.* (Lefebvre, 1999: 142)

A relação entre o espaço (sua produção, vivência, percepção, concepção e conceituação) e o modo capitalista de produção deve ser vista, porém, como uma via de mão-dupla, como fazendo parte de uma relação dialética e complexa entre o capitalismo e o espaço. Depois, há, ainda, um outro aspecto do capitalismo fundamental para a sua análise, especialmente com relação ao espaço. Esse aspecto é a “hegemonia” de uma classe. Pergunta Lefebvre: “*É concebível que o exercício da hegemonia possa deixar o espaço intocado?*” (Lefebvre, 1991: 10).

Para esse autor o espaço não seria o **locus** passivo das relações sociais, possuiria um papel ativo, como saber e como ação, utilizado operacional e instrumentalmente pela classe

hegemônica. Porém ele nos adverte que o espaço capitalista não estaria purgado de suas contradições, apesar da hegemonia de uma classe. Segundo ele (Lefebvre, 1976: 42), a burguesia, enquanto classe dominante, dispõe de um duplo poder sobre o espaço: através da propriedade privada do solo, que se estende à totalidade do espaço (exceção feita aos direitos das coletividades e do Estado) e através da globalidade, a saber, o conhecimento, a estratégia, a ação do Estado propriamente dito. Existiriam conflitos inevitáveis entre esses dois aspectos (burguesia e Estado) e, no plano institucional, essas contradições se fariam patentes entre os planos gerais de ordenação espacial levados a cabo pelo Estado e os projetos parciais dos negociantes “de espaço”.

Para o entendimento da produção do espaço, sobretudo do espaço urbano, devemos levar em consideração, então, o monopólio de uma classe sobre o espaço - a alta burguesia, no caso do capitalismo -, o que exclui principalmente os pobres da propriedade fundiária (Harvey, 1980: 146). Isso porque, a classe que detém a maior parte dos recursos, pode, através do dinheiro, ocupar, modelar, fragmentar o espaço da forma que melhor lhe convém. A maximização dos valores de troca produz benefícios desproporcionais para alguns grupos e diminui as oportunidades para outros (Idem: 150).

Faz-se necessário, portanto, uma compreensão de como o capital crescentemente domina o espaço para que temas como a estruturação do espaço urbano, a segregação sócio-espacial e a fragmentação do espaço, entre outros, possam ser devidamente tratados.

### **O consumo e a produção do espaço sob o capitalismo**

O espaço é uma condição geral de existência e reprodução da sociedade. No modo de produção capitalista, ele é utilizado como meio de produção para a geração de mais-valia (além de propiciar a obtenção de uma renda por parte dos proprietários fundiários), sendo, nesse sentido, consumido produtivamente. O consumo produtivo sempre faz desaparecer uma realidade material ou natural – uma energia, uma força de trabalho, um instrumento, por exemplo, para transformar-se em valor adicionado à mercadoria. O consumo produtivo usa: é um uso e um valor-de-uso. Ele também produz (Lefebvre, 1991: 34). E, como a privatização dos meios de produção é uma determinação geral do capitalismo, isso implica uma crescente privatização do espaço na medida em que este se incorpora ao capital como meio de produção.



À dimensão utilitária do espaço, que o torna um valor-de-uso para a sociedade, se sobrepõem determinações históricas da produção e da reprodução social, as quais, sob a vigência das relações capitalistas de produção, sintetizam o valor-de-troca e o valor-de-uso. O valor-de-troca se sobrepõe historicamente ao valor-de-uso, o que significa que, para se usufruir determinados atributos do lugar é preciso que se realize, antes de tudo, seu valor-de-troca. Assim, os processos de valorização do espaço passam, necessariamente, pela mercantilização do próprio espaço, concretamente pela mercantilização dos lugares (Seabra, 1988: 101).

De forma mais abrangente, a produção e o consumo do espaço, assim como a urbanização, estão inseridos no amplo processo de reprodução das relações de produção capitalistas, na medida em que são guiados pelos ditames da propriedade privada e são regulados pelas necessidades do capital de gerar valor excedente<sup>1</sup>. Segundo Lefebvre:

*“(...) não é somente a **sociedade inteira** quem se torna o lugar da reprodução (das relações de produção e não somente dos meios de produção), mas é o **espaço inteiro**. Ocupado pelo neocapitalismo, setorializado, reduzido a um meio homogêneo e, portanto, fragmentado, esmigalhado (somente migalhas do espaço são vendidas à ‘clientela’), o espaço se torna a sede do poder” (Lefebvre, 1973: 116).*

O espaço – e em particular o espaço urbano - passa, então, a ter cada vez maior importância para o capital, ao mesmo tempo em que é “influenciado” pela dinâmica do modo de produção capitalista. A predominância do financeiro nas estratégias de acumulação capitalistas tem a produção do espaço como uma das condições de sua realização (Carlos, 2004: 52). São exemplos desse espaço produzido em consonância com o capital financeiro a construção de *shopping centers*, empreendimentos de turismo e lazer, centros empresariais, grandes condomínios verticais e horizontais, hotéis e *flats*. Por outro lado, grandes operações de rearranjo espacial são levadas a cabo pelo Estado em parceria com o capital com a finalidade de criar novos espaços que sirvam à lógica da circulação do capital, como é o caso de algumas das Operações Urbanas de São Paulo (Faria Lima, Águas Espraiadas, Água Branca etc.).

---

<sup>1</sup> Para a compreensão da “reprodução das relações de produção”, além da obra citada de Lefebvre (1973: 70), também foi consultado o chamado Capítulo VI Inédito de O Capital – Resultados do Processo de Produção Imediata de Karl Marx – São Paulo, Editora Moraes.

Nesse sentido, cresce a importância do setor imobiliário para as práticas de reprodução do capital. Henri Lefebvre, no início da década de 1970, escreve que:

*“O ‘imobiliário’, como se diz, desempenha o papel de um segundo setor, de um circuito paralelo ao da produção industrial voltada para o mercado dos ‘bens’ não-duráveis ou menos duráveis que os “imóveis”. Esse segundo setor absorve os choques. Em caso de depressão, para ele afluem os capitais. Eles começam com lucros fabulosos, mas logo se enterram. Nesse setor, os efeitos ‘multiplicadores’ são débeis: poucas atividades são induzidas. O capital imobiliza-se no imobiliário. A economia geral (dita nacional) logo sofre com isso. Contudo, o papel e a função desse setor não deixam de crescer. Na medida em que o circuito principal, o da produção industrial corrente dos bens ‘mobiários’, arrefece seu impulso, os capitais serão investidos no segundo setor, o imobiliário. Pode até acontecer que a especulação fundiária se transforme na fonte principal, o lugar quase exclusivo de ‘formação do capital’, isto é, de realização da mais-valia. Enquanto a parte da mais-valia global formada e realizada na indústria decresce, aumenta a parte da mais-valia formada e realizada na especulação e pela construção imobiliária. O segundo circuito suplanta o principal. De contingente, torna-se essencial” (Lefebvre, 1999: 146-147).*

Da mesma forma que o capital “imobiliza-se no imobiliário”, o ambiente construído e o solo, de bens imóveis, tornam-se “bens móveis”, que circulam através dos títulos de propriedade que a cada momento podem ser monetizados. Para que possa haver um valor-de-troca do espaço, é necessário que haja também “intercambiabilidade” de frações desse espaço, e essa intercambiabilidade é conseguida através do fracionamento e homogeneização de parcelas crescentes do espaço (a produção de “células” praticamente intercambiáveis). Nesse sentido, a propriedade fundiária (e suas metamorfoses em direção à transformação do título de propriedade em uma ação negociável no mercado financeiro) assume importante papel na circulação capitalista, sendo a garantia contratual de intercambiabilidade entre compradores e vendedores, bem como a garantia legal de extração da renda fundiária.

O circuito do imobiliário foi durante muito tempo um setor subalterno, subsidiário, e paulatinamente se foi convertendo em um setor paralelo, destinado a inserir-se no circuito de reprodução capitalista, podendo, inclusive, tornar-se o setor principal se o circuito de reprodução capitalista, baseado na “produção-consumo” se vê interrompido (Lefebvre,

1976: 56). Na maioria das vezes, esse fenômeno não se prolongaria por muito tempo. Mas, os capitais buscariam um *circuito secundário* (Idem: 52), baseado na mercantilização da terra e do habitat, anexo com respeito ao circuito normal do capital (produção-consumo de mercadorias)<sup>2</sup>, como setor compensatório da reprodução capitalista. Para se ter uma idéia do peso do setor imobiliário, tem-se o exemplo de São Paulo, onde as atividades imobiliárias foram responsáveis por 20,8% dos investimentos realizados na Grande São Paulo no período de janeiro de 1995 a maio de 2000, seguida pela indústria automobilística com 17,4%, a indústria Química com 9,8%, o Comércio Varejista com 7,1% e Telecomunicações com 6,2% (Carlos, 2004: 58).

Por setor imobiliário, entende-se, no presente trabalho, o conjunto das atividades que envolve os sub-setores de materiais de construção, de construção de edifícios e obras de engenharia civil, bem como aqueles ligados ao terciário, tais como as atividades imobiliárias e as atividades de manutenção predial. Tal conjunto representava cerca de 14,8% do PIB brasileiro no ano de 1996. Trata-se, portanto, de um importante setor da economia, sendo o grupo “Construção de Edifícios” e “Obras de Engenharia Civil” o mais significativo no universo das empresas do setor, totalizando 71% das empresas e 72% dos trabalhadores deste setor (DIEESE, 2001: 8).

O setor imobiliário teria, assim, uma função essencial a desempenhar na luta contra a tendência de baixa da taxa de lucro média, já que a construção possui lucros superiores à média da produção (a especulação não entra nesse cálculo, mas se sobrepõe a ele, dentro e por meio dela), na medida em que emprega mais capital variável com relação ao capital constante que grande parte dos setores de produção capitalistas, apesar dos importantes avanços técnicos do setor. É uma fonte de mais-valia considerável. Mas esse setor enfrenta uma grande dificuldade: a lenta obsolescência de seus produtos, dificultando a rotação do capital e o aumento da demanda do seu mercado. Essa obsolescência, dados os avanços tecnológicos externos ao setor da construção, pode ser acelerada, criando um movimento constante de realocação, destruição e reconstrução no e do espaço.

---

<sup>2</sup> Deve-se ter em conta a evolução do pensamento de Henri Lefebvre com relação ao urbano e ao circuito secundário até chegar à teoria mais ampla e complexa de produção do espaço. Segundo Lefebvre (2000: 88) o espaço não é uma coisa entre as coisas, um produto qualquer entre os produtos, ele compreende as coisas produzidas e suas relações na sua coexistência e simultaneidade. Por isso, produzir o espaço não é o mesmo que produzir uma mercadoria qualquer, como um quilo de açúcar ou um metro de tecido.

Ou seja, infere-se daí a idéia de que o investimento em imóveis é considerado, em geral, como um “porto seguro” em tempos de crise. Em 2002, ano de incertezas econômicas e políticas no Brasil, por exemplo, houve um aumento na venda de imóveis, como foi registrado por empresas da área imobiliária nesse ano, principalmente no segmento de imóveis residenciais de alto padrão, com uma rentabilidade calculada em torno de 0,7 a 0,9% ao mês e loteamentos residenciais e de lazer, além da maior procura por unidades hoteleiras (com rentabilidade calculada entre 0,7 a 1,0% ao mês) (Campos, 27/05/2002). Os Fundos de Investimento Imobiliário também apresentaram aumento na procura por seus títulos nesse mesmo ano, pois também seriam vistos como uma aplicação segura para parcela dos investidores que desconfiam do sistema bancário ou temem a desvalorização da moeda (Pauliquevis, 07/07/2002). A desconfiança com relação a ativos financeiros também estimulou o mercado, tendo em vista que o governo, em 2002, alterou a regra de contabilização dos ganhos dos fundos de investimento, gerando incertezas nos investidores (Dias, 11/09, 2002). Já o setor de imóveis comerciais, no mesmo período, não vivia um bom momento, em virtude do desaquecimento da economia e de uma superoferta do mercado (Pereira, 14/07/2002). Os escritórios de alto padrão tiveram previsão de desvalorização de 8% a 10% na locação e na venda (Aoqui, 23/06/2002), devido aos problemas da economia, como a queda nas bolsas, o menor interesse das multinacionais (grandes locatários desse tipo de imóvel) no mercado brasileiro e os problemas com o mercado dos EUA. Isso revela que o mercado imobiliário, como chama a atenção Lefebvre, possui um limite para a absorção dos capitais que não encontram aplicações rentáveis nos outros setores da economia.

A existência de “bolhas imobiliárias”<sup>3</sup> nas diversas economias capitalistas em momentos que precedem crises é um indicador de que o setor imobiliário é, num primeiro momento, um setor compensatório da economia atraindo os capitais excedentes, mas que, ao se sobrevalorizar e “explodir”, é comumente o estopim de crises. O Japão experimentou uma “bolha imobiliária” nos anos 80, e a explosão dessa bolha indicou o início de uma longa recessão nesse país. Nos anos 70, antes da crise no capitalismo que se iniciou nessa década, também houve uma “bolha imobiliária” nas economias centrais. O estouro da

---

<sup>3</sup> Pode-se caracterizar uma “bolha imobiliária” como o fenômeno de rápido aumento dos preços dos imóveis em decorrência do excesso de investimentos realizados no setor imobiliário.

“bolha” estaria relacionado ao aumento da inadimplência nos empréstimos, devido ao aumento do desemprego e queda no valor das ações dos mutuários, o que diminui a sua renda e compromete o pagamento das prestações aos bancos, que passariam por dificuldades e restringiriam os créditos para a economia como um todo, aprofundando a recessão. Ou seja, há limites para a absorção de capitais por parte do setor imobiliário, e se é tomada em consideração a crescente integração do setor imobiliário à reprodução capitalista, tal setor estaria cada vez mais sujeito às oscilações cíclicas do modo de produção capitalista, diminuindo sua margem de autonomia para a absorção de capitais excedentes no futuro.

O *urbanismo* deve ser considerado como uma estratégia de manutenção dos ganhos da classe capitalista no setor imobiliário, encobrindo as operações realizadas pelo setor público como forma de auxílio à reprodução do capital (Lefebvre, 1999: 147). O Estado tem a função de criar mecanismos que minimizem os obstáculos ao investimento do setor imobiliário no urbano sem colocar em questão a existência da propriedade privada do solo (Carlos, 2004: 61). A legislação de regulamentação de usos do solo e do espaço público, o direcionamento de investimentos, a construção de infra-estrutura e os planos de revalorização de áreas urbanas degradadas são alguns dos exemplos da atuação do Estado que tem por fim a valorização dos capitais aplicados no setor imobiliário, em particular, e do próprio capital, em geral.

Dessa forma, o espaço, consumido produtivamente nas estratégias de acumulação capitalista é transformado, tem suas qualidades alteradas pelo consumo, porém, possui a capacidade de, ao ser transformado, também transformar e produzir o novo; como nos lembra Henri Lefebvre, o consumo do espaço é duplamente produtivo na medida em que produz tanto mais-valia como outro espaço (Lefebvre, 1991: 374-375)<sup>4</sup>. No caso da sociedade regida pelo modo de produção capitalista contemporâneo, o novo, o “outro espaço”, seria a urbanização do planeta. E essa urbanização, comandada pelos princípios da

---

<sup>4</sup>Lefebvre ao discutir o consumo produtivo do espaço parte do conceito de Marx de consumo produtivo, atualizando, porém, esse conceito. Ele amplia o conteúdo do conceito original para dar conta da problemática urbana e da reprodução das relações de produção no modo capitalista de produção contemporâneo. Para Marx (Marx, 1989(a): 666), o consumo produtivo ocorre quando o trabalhador, aplicando sua força de trabalho sobre os meios de produção, transforma-os em produtos de valor maior que o desembolsado pelo capital. Ocorre, portanto, consumo tanto da força de trabalho quanto dos meios de produção no processo produtivo. O consumo produtivo se opõe ao consumo individual. Esse último ocorre quando o capitalista ou o trabalhador emprega o dinheiro para a satisfação de suas necessidades pessoais.

geração de mais-valia, estaria marcada pela crescente segregação sócio-econômica e cultural (Lefebvre, 1978: 222).

### **As contradições do espaço**

O espaço produzido e consumido pelo modo de produção capitalista está repleto de contradições. Mas, estas contradições não são determinadas pelo espaço em si, são contradições da sociedade que se materializam no espaço, engendrando as contradições do espaço (Lefebvre, 2000: 414). Seguindo as idéias de Lefebvre (1999(a): 177-180), pode-se listar algumas contradições do espaço e de sua produção, sem, contudo, buscar esgotá-las:

- a) Entre o espaço globalmente produzido, em escala mundial, e suas fragmentações e pulverizações que resultam das relações de produção capitalistas (da propriedade privada dos meios de produção e da terra, isto é, do próprio espaço). O espaço é transformado em migalhas, trocado (vendido) aos pedaços, conhecido de forma fragmentada pelas ciências parcelares, enquanto se forma como totalidade mundial e mesmo interplanetária.
- b) A extensão do capitalismo generaliza a análise crítica, feita por Marx, de sua constituição “trinitária” (terra, capital, trabalho). O modo de produção capitalista impõe uma unidade repressiva a uma separação (segregação) generalizada dos grupos, das funções, dos lugares, no espaço urbano.
- c) A cidade se estende desmesuradamente, havendo a absorção do campo pela cidade, ocorrendo simultaneamente a urbanização da sociedade e a ruralização da cidade. As extensões urbanas (subúrbios, periferias, próximas ou longínquas) são submetidas à propriedade da terra, às suas conseqüências: renda fundiária, especulação, rarefação espontânea ou provocada etc.
- d) O controle da natureza, ligado às técnicas e ao crescimento das forças produtivas, submetido unicamente às exigências do lucro conduz à destruição da natureza.
- e) Nenhuma das superações visadas no projeto marxista se realizou (oposição “cidade-campo”, divisão do trabalho, obra-produto), seguindo-se uma

deterioração recíproca dos termos não superados, degradação particularmente perceptível e significativa no que concerne à cidade e ao campo.

- f) À dispersão nas periferias, à segregação que ameaça as relações sociais se opõe uma centralidade que acentua suas formas, enquanto centralidade de decisões (de riqueza de informação, de poder, de violência).
- g) A produção do espaço somente leva em conta o tempo para sujeitá-lo às exigências e pressões da produtividade.
- h) A automatização - tornando possível o não-trabalho - é utilizada pela burguesia dirigente para seu uso. Ela estende os lazeres, subordinando-os exclusivamente à mais-valia, pelo viés da industrialização e da comercialização dos lazeres e dos espaços de lazer. Esteriliza o não-trabalho, consagrando-o à sua própria ociosidade sem capacidade criadora.
- i) O indivíduo se encontra ao mesmo tempo “socializado”, integrado, submetido a pressões e limites pretensamente naturais que o dominam (principalmente no seu quadro espacial, da cidade e suas extensões) – e separado, isolado, desintegrado. Contradição que se traduz em angústia, frustração, revolta.

Tal lista não esgota as formas possíveis de contradição do espaço. Devido à constatação dessas contradições, em especial do espaço urbano, o “*pensamento de Marx conserva seu sentido e mesmo toma uma importância maior*” (Lefebvre, 1999 (a): 177).

Um elemento que acentua as contradições no e do espaço é a concorrência capitalista. A concorrência promove, simultaneamente, mudanças nas configurações espaciais da produção, mudanças nas combinações tecnológicas, a reestruturação das relações de valor e trocas temporais na dinâmica global da acumulação. O aspecto espacial da concorrência é um ingrediente ativo nesta combinação de forças voláteis (Harvey, 1990: 396). A concorrência estimula os avanços tecnológicos, e estes levam a uma constante desvalorização do capital fixo. Sendo o ambiente construído, em parte, capital fixo, ele sofre também as desvalorizações recorrentes proporcionadas pelas transformações tecnológicas e organizacionais do capitalismo. Algumas dessas transformações, seja através dos transportes, seja através dos processos de comunicação à distância, mudam a posição relativa de cada ponto do espaço, tornando-os mais ou menos bem-situados no ciclo de

valorização do capital (Harvey, 1990: 383). E as inovações tecnológicas podem exigir novas infra-estruturas que desvalorizam as antigas. Por exemplo, as inovações nos meios de comunicações, na informática, na organização do trabalho nos escritórios, criam novas necessidades de infra-estrutura que desvalorizam os edifícios mais antigos em comparação com os edifícios novos, mais bem adaptados às inovações.

Por outro lado, a existência de lucros acima da média devido a vantagens de localização, estimula a adoção, por parte das empresas excluídas dessas vantagens, de inovações tecnológicas que tendem a anular o lucro extra. É um processo sem fim sob o capitalismo pois, na medida em que os ganhos extraordinários são neutralizados pela concorrência, os capitalistas individuais se vêem novamente obrigados a buscá-los por meio de novos avanços tecnológicos, e estes últimos, geralmente, criam novas oportunidades de obter lucros extraordinários de localização (Harvey, 1990: 396). Deve-se, assim, abandonar qualquer tipo de busca de um “equilíbrio espacial” sob o modo de produção capitalista; faz parte de sua dinâmica espacial a constante desvalorização do capital fixo transformado em ambiente construído e a recorrente mudança da localização relativa dos diversos capitais.

O capital (na escala dos capitais individuais) e as classes dominantes se concentram em alguns lugares, em detrimento de outros. Os locais mais bem aparelhados atraem as empresas e a moradia dos mais ricos, desde que seja possível a segregação das camadas populares. No caso da localização industrial formam-se as chamadas “economias externas” (Manzagol, 1985: 81) decorrentes da localização empresarial. Essas economias seriam definidas como os benefícios coletivos que as empresas auferem em função de sua localização relativa. A centralidade das grandes cidades ao longo do desenvolvimento industrial levou à formação de *economias de localização* (aquelas que resultam da aglomeração de atividades similares ou vinculadas em um espaço restrito) e *economias de urbanização* (aquelas que beneficiam toda a indústria que se instala em uma cidade importante, como acesso a infra-estrutura e meios de comunicação e transporte adequados, a existência de mão-de-obra e quadros técnicos qualificados, uma estrutura de reprodução da força de trabalho e de consumo etc.). O outro lado da moeda seriam as *deseconomias externas*, ou seja, os aspectos negativos resultantes da concentração de atividades industriais em um determinado ponto do território (como a poluição, a saturação da infra-estrutura, o alto custo dos terrenos etc.). A partir dessas *deseconomias*, um processo de



desconcentração das atividades produtivas, impulsionado também em parte pelas novas formas de gestão industrial, e pelo uso de novas tecnologias, a partir da década de 1970, ganhou certo impulso; simultaneamente, observa-se a partir da década de 1970 uma crescente “fluidez” do capital entre os diversos países, sendo a mobilidade um fator cada vez mais importante na lógica de reprodução capitalista (Botelho, 2000: 24).

A solução para os capitalistas é o não comprometimento de parte de seu capital no ambiente construído, surgindo, assim, a tendência para a utilização do ambiente construído de um outro dono, formando-se um capital fixo “independente” do capital produtivo. Dessa forma, observamos, uma especialização no interior da classe capitalista no que diz respeito à indústria da construção. Para Harvey:

*“As necessidades peculiares de circulação do capital através do ambiente construído deram lugar à evolução de um tipo especial de sistema de produção e realização que define novos papéis para os agentes econômicos. Os ‘proprietários de terras’ recebem ‘renda’, os ‘fracionadores’ recebem ‘incrementos na renda’ sobre a base das melhorias, os ‘construtores’ recebem os ‘lucros de empresa’, os financistas proporcionam capital-dinheiro em troca de juros, ao mesmo tempo que podem capitalizar qualquer forma de ingressos provenientes do uso do ambiente construído dentro de um ‘capital fictício’ (preço de propriedade), e o Estado pode usar os ‘impostos’ (presentes ou futuros) como respaldo dos investimentos que o capital não pode ou não quer empreender, mas que, apesar de tudo, servem para ampliar a base de circulação do capital. Estes papéis existem sem importar quem os desempenha. Quando os capitalistas compram terra, a fracionam e constroem sobre ela usando seu próprio dinheiro, então assumem múltiplos papéis, mas quanto mais capital adiantam dentro deste tipo de atividade, menos terão para colocá-lo a produzir diretamente. Por esta razão, a produção e manutenção dos ambientes construídos, constantemente se cristaliza em um sistema sumamente especializado que envolve agentes econômicos que realizam cada papel separadamente ou em combinações limitadas” (Harvey, 1990: 398-399)<sup>5</sup>.*

Ainda segundo Harvey (1990: 398):

---

<sup>5</sup> Para Lipietz (1974: 287), a figura do promotor é a do empresário que financia o empreiteiro e ao final retira o seu capital e o lucro gerado, reinvestindo-os em outro lugar. No caso dos Fundos de Investimento Imobiliários e dos Certificados de Recebíveis Imobiliários fica patente o papel do incorporador/promotor que organiza a produção imobiliária e depois a venda através de cotas, retirando seu capital e o lucro gerado no final, para futuros investimentos.

“(...) essa situação é inerentemente conflitiva. Se a porção do capital que está livre para mover-se aproveita plenamente sua mobilidade potencial, então a outra porção do capital que está presa num lugar seguramente sofrerá todo tipo de revalorizações incertas (tanto aumentos como diminuições). Se o capital que está preso dentro do ambiente construído é propriedade de um setor separado do capital, então está preparado o cenário para o conflito entre setores”.

Observa-se a tendência de produção de imóveis exclusivamente para aluguel com a finalidade de geração de uma renda através do aluguel ou da securitização do imóvel, sendo os inquilinos, em sua maior parte, grandes empresas ou bancos. Os Fundos de Investimento Imobiliário, por exemplo, assumem plenamente essa lógica, já que o fundo é proprietário, em geral, de imóveis alugados a bancos, empresas de grande porte etc. Em outro momento do presente trabalho a questão dos Fundos de Investimento Imobiliários será tratada com maior profundidade. Neste momento da exposição é importante notar as contradições do e no espaço decorrentes da dinâmica capitalista, sobretudo no urbano. Por isso, é fundamental esclarecer o que aqui se entende por urbanização e por urbano.

### **A urbanização e o urbano**

No presente trabalho, o termo “urbanização” assume um sentido particular e deve, portanto, ser mais bem caracterizado. Trata-se da concepção de “urbano” como desenvolvida por Henri Lefebvre em suas obras sobre esse tema.

Para Lefebvre (1978: 11-12), o tempo sócio-histórico pode ser periodizado em três eras: a era *camponesa* (com predomínio do campo e da produção agrícola, com suas relações específicas de produção e seus problemas), a era *industrial* (com predomínio da empresa industrial, de sua racionalidade) e, por fim, a era *urbana* (com predomínio do urbano e sua problemática). Tal era não teria ainda desenvolvido todas as suas potencialidades, estando em gestação. Assim, segundo ele:

“O urbano (abreviação de ‘sociedade urbana’) define-se portanto não como realidade acabada, situada, em relação à realidade atual, de maneira recuada no tempo, mas, ao contrário, como horizonte, como virtualidade iluminadora” (Lefebvre, 1999: 28).

O urbano também pode ser definido como justaposições e superposições de *redes*<sup>6</sup>, acúmulo e reunião dessas redes, constituídas umas em função do território, outras em função da indústria, outras ainda em função de outros centros no tecido urbano. Por outro lado o processo de industrialização faz a cidade explodir, estende-a desmesuradamente, levando à urbanização da sociedade, e a leva à implosão, estilhaçado-a em fragmentos. É uma relação dialética, conflitante e complexa, **um processo no qual intervêm ativamente, voluntariamente, classes ou frações de classes dirigentes e o proletariado (ele mesmo dividido em camadas, em grupos parciais, em tendências diversas)**, mas que possui um ponto de partida, um agente *indutor*, a indústria, que pode ser, posteriormente, absorvido, pela lógica do *induzido*, a urbanização (Lefebvre, 1999: 25 e 114).

O processo de urbanização sempre esteve presente na lógica da acumulação capitalista, como uma forma específica de reprodução do capital, ou mesmo de geração de capital original. No momento atual de nossa sociedade, que de *industrial* transforma-se em *urbana*, o urbano teria deixado de ser um processo induzido pela indústria para tornar-se indutor das relações de produção e de sua reprodução (Lefebvre, 1999: 26). No início, a cidade é importante para o capital porque contém:

“(...) populações excedentes, satélites da grande indústria, ‘serviços’ de todo tipo (dos melhores aos piores). Sem esquecer os aparelhos administrativos e políticos, os burocratas e os dirigentes, a burguesia e seus séqüitos. É assim que a cidade e a sociedade caminham juntas, se confundem, pois que a cidade recebe no seu seio, como ‘capital’, o próprio poder capitalista, o Estado. Nesse quadro se opera a distribuição dos recursos da sociedade, prodigiosa mistura de cálculo sórdido e de desperdício insensato” (Lefebvre, 1999: 152).

Na abordagem de Henri Lefebvre, o urbano deve ser visto não apenas como centro de produção e acumulação industrial, mas também como um elemento de controle da reprodução da sociedade capitalista em termos da força de trabalho, da troca e dos padrões

---

<sup>6</sup> Para Lefebvre (1991: 35), as redes e semi-redes permitem múltiplos percursos para ir de cada ponto a cada ponto, permitindo uma racionalidade aguçada, mais complexa. Segundo ele, pode-se supor que uma série de procedimentos analíticos envolvendo o espaço e suas ‘aplicações’ técnicas é crescentemente concebida como rede. Inclusive a análise do espaço mental e social, do conhecimento, da linguagem, dos processos sociais, da realidade urbana. É de notar que se trata de espaços não completamente ordenados, ou seja, de estruturas semi-rigorosas (*lattices*), não de estruturas rigorosas.

de consumo. A cidade (ou o que resta dela) é o lugar da reprodução das relações capitalistas de produção, o que implica, em particular, na reprodução da divisão do trabalho, isto é, separações no interior da divisão do trabalho. Principalmente entre a divisão técnica (nas unidades de produção) e a divisão social (no mercado) (Lefebvre, 1999(a): 171).

### **A segregação sócio-espacial como elemento da reprodução das relações de produção**

Para Lipietz (1974: 37 e 49), existiria uma hierarquia de usos do solo determinada pelo valor de uso da centralidade (ou qualquer outra particularidade do lugar) e pela capacidade dos usuários de pagar, sendo que o mecanismo da renda da terra estabilizaria e reproduziria essa hierarquia em sua coincidência com uma Divisão Social e Econômica do Espaço.

A renda fundiária urbana é, portanto, um instrumento do fenômeno da *segregação*, sua manifestação espacial, produzida pelos mecanismos de formação dos preços do solo, estes, por sua vez, determinados pela divisão social e espacial do trabalho (Lojkine, 1997: 188). Segundo Lipietz (1974: 147), o mecanismo da renda é um instrumento econômico de reprodução da divisão social e econômica do espaço, assegurando a adequação dos usos do solo e das classes sociais aos distintos lugares do aglomerado urbano. No capítulo seguinte o tema da renda fundiária será tratado mais detalhadamente.

Dentre as formas de segregação, temos, segundo Jean Lojkine (1997: 189 e 244-245):

- a oposição entre o centro, onde o preço do solo é mais caro e a periferia.
- separação entre zonas e moradias reservadas às camadas sociais mais privilegiadas e zonas de moradia popular.
- esfacelamento generalizado das “funções urbanas”, disseminadas em zonas geograficamente distintas e cada vez mais especializadas (zonas de escritórios, zonas residenciais, zona industrial etc.). É o que a política urbana sistematizou e racionalizou sob o nome de zoneamento.
- segregação no nível dos equipamentos coletivos (creches, escolas, equipamentos esportivos etc.) – o sub-equipamento dos conjuntos “operários” opondo-se a “superequipamento” dos conjuntos burgueses.

- segregação no nível do transporte domicílio-trabalho – a crise dos transportes coletivos para o operariado contrastando com os privilégios “burgueses” do uso do automóvel.

Não é a lista acima que esgota as formas de segregação sócio-espacial observadas no espaço urbano, mas esta já basta para mostrar como o capitalismo, em sua lógica, contribui para a produção de um espaço cada vez mais fragmentado e segregado.

Topalov, analisando os trabalhos de pesquisa sobre a região parisiense desde 1954, em obra publicada em 1984 (Topalov, 1984: 154-155), chega à conclusão de que dois tipos de práticas do espaço urbano se opõem claramente, os dois pólos de estratificação social: o das camadas superiores e o dos trabalhadores. Para ele, cada uma dessas categorias possui um espaço próprio, fortemente segregado um do outro. As camadas intermediárias, ao contrário, não possuem um espaço que lhes seja particular: nisso residiria sua especificidade.

Segundo este autor, os “belos bairros” das camadas superiores não o são somente nas representações coletivas, mas também na materialidade dos meios de consumo que estão disponíveis; os privilégios espaciais estão relacionados com a oferta de equipamentos urbanos (Topalov, 1984: 159). Para ele, o espaço das camadas superiores é *objetivamente* diferente. Essas diferenças resultam dos processos de produção material: predomínio massivo das formas mais capitalistas de construção das habitações, privilégios por longos períodos em matéria de infra-estruturas e de equipamentos públicos de consumo coletivo, concentração “espontânea” dos serviços requeridos por uma clientela altamente solvente em termos monetários. Esses processos tendem, pelo jogo dos preços, a operar a segregação espacial que requer a legibilidade simbólica dos espaços. A concentração espacial das camadas superiores opera uma transformação qualitativa de conteúdo dos equipamentos públicos e dos equipamentos comerciais privados, tornando-os mais seletivos. A especificidade do espaço das camadas superiores é signo de distinção social, participa do sistema de expressão e de reiteração simbólica da hierarquia das situações de classe. As camadas superiores e as camadas populares se excluem no espaço pelo processo de expulsão derivado do preço cobrado pelo espaço (Idem: 160-161).

As zonas de emprego dos trabalhadores se transformam ao ritmo das mudanças nos processos produtivos. Cada fase da divisão capitalista do trabalho induz à formação de espaços produtivos que lhes correspondem, e transforma profundamente a estrutura urbana, notadamente as condições de residência dos trabalhadores (Idem, 1984: 162). O processo de desindustrialização de uma área pode afetar de maneira intensa a coletividade que aí habita, desestruturando as relações de trabalho, sociais etc. Isso porque, segundo Topalov (1984: 162), os trabalhadores seriam os que mais buscam a proximidade do local de trabalho. A contradição social que se desenvolve no interior do espaço urbano se materializa na oposição entre, de um lado, a fração monopolista do capital que tende a garantir para si o monopólio exclusivo do uso dos equipamentos coletivos mais ricos, fundamentais para a reprodução ampliada do capital, e, de outro, o conjunto das camadas não monopolistas, tanto capitalistas como assalariadas, excluídas desse uso social (Lojkin, 1997: 189-190). Existiria, assim:

*“(...) uma segregação espacial e social fundamental entre o espaço urbano “central” monopolizado pelas atividades de direção dos grandes grupos capitalistas e do Estado e as zonas periféricas onde estão disseminadas as atividades de execução assim como os meios de reprodução empobrecidos, mutilados, da força de trabalho” (Idem: 172).*

Nesse processo de formação de um espaço urbano segregado, o Estado possui um papel importante, pois, como lembra Peter Marcuse (2004: 30), nenhum mercado “privado” poderia funcionar se o Estado não sancionasse as cláusulas contratuais e administrasse os remédios para a sua quebra, estando, pois, no âmbito dos poderes mais abrangentes do Estado a permissão ou a proibição da segregação.

É importante notar que as particularidades de cada sociedade fazem com que seja necessário confrontar a teoria mais geral de produção da espaço e de segregação sócio-espacial para o caso brasileiro. E considera-se no presente trabalho que essa aplicação pode ser mediada pelas idéias desenvolvidas por Oliveira (2003) e Santos (1979).

### **A sociedade brasileira dual<sup>7</sup> e os dois circuitos da economia urbana**

A sociedade brasileira é marcada por uma profunda concentração de renda, pela convivência de grandes massas de pobres e miseráveis com uma parcela da população que desfruta da riqueza socialmente produzida. Também convivem lado a lado o arcaico e o moderno, a precariedade e a suntuosidade, que individualizam a realidade brasileira da maior parte dos chamados “países centrais”. Tal fenômeno relaciona-se com o modelo de desenvolvimento econômico implementado pós-1930 e que se caracterizou por uma industrialização baseada na formação de uma sociedade dual<sup>8</sup>, na qual a acumulação se faz através da crescente concentração de renda, como demonstrou Francisco de Oliveira em trabalho de 1972 (Oliveira, 2003). Segundo ele:

*“A originalidade consistiria talvez em dizer que – sem abusar do gosto pelo paradoxo – a expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo, um modo de compatibilizar a acumulação global, em que a introdução das relações novas no arcaico libera força de trabalho que suporta a acumulação industrial urbana e em que a reprodução das relações arcaicas no novo preserva o potencial de acumulação liberado exclusivamente para os fins de expansão do próprio novo” (Oliveira, 2003: 60).*

Dessa forma, a concentração de renda e seus efeitos (formação de periferias através da autoconstrução, expansão do mercado “informal”, crescimento do Terciário etc.) são parte *estrutural* da economia e da acumulação capitalista comandada pela indústria no Brasil. Um indicador dessa dualidade é o crescimento do mercado de trabalho informal, já que os trabalhadores neste mercado são mais precários e recebem uma remuneração em média mais baixa que a dos trabalhadores com carteira assinada. Num estudo realizado pelo Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) baseado em dados do IBGE, 52,6% dos brasileiros que praticavam alguma atividade remunerada em 2002 atuavam em

---

<sup>7</sup> Embora no presente item sejam usados dois autores, Francisco de Oliveira e Milton Santos, que desenvolveram seus estudos sobre a sociedade dual ao longo da década de 1970 em diante, outros autores já trabalhavam anteriormente com essa noção, como relata José de Souza Martins em entrevista dada ao periódico *Informe – Informativo da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – USP*, como era o caso de Octavio Ianni, que em meados dos anos 60 já fazia a crítica da razão dualista na sociedade brasileira.

<sup>8</sup> A sociedade dual não implica separação ou marginalização da parte pobre ou do “arcaico”, mas sim que as duas partes, a rica e a pobre, a “moderna” e a “arcaica” se relacionam e a acumulação capitalista assume a dualidade para sua efetivação (Oliveira, 2003).

ambientes informais (Fernandes Jr, 2004: 8), ou seja, 36,3 milhões de pessoas entre o total de 69,1 milhões de trabalhadores que recebiam algum tipo de pagamento. E a tendência de crescimento da informalidade se observa, segundo os dados apresentados por esse estudo, nas regiões metropolitanas.

Outro dado que comprova a idéia da dualidade na sociedade brasileira é o do índice de Gini<sup>9</sup>, que mede a concentração de renda numa determinada sociedade. Tradicionalmente o Brasil possui um dos piores índices no ranking mundial quanto à concentração de renda, e embora tal índice tenha diminuído na década de 1990, passando de 0,59 para 0,57 em 2003, o país segue apresentando uma das maiores distâncias entre ricos e pobres do planeta.

Paralelamente à análise de Francisco de Oliveira (2003) da particularidade do capitalismo desenvolvido no Brasil tem-se a idéia de Milton Santos (1979) dos dois circuitos da economia urbana nos países pobres. Trata-se de uma forma de compreender o desenvolvimento da cidade num país como o Brasil. Para Santos (1979: 29):

*“A existência de uma massa de pessoas com salários muito baixos ou vivendo de atividades ocasionais, ao lado de uma minoria com rendas muito elevadas, cria na sociedade urbana uma divisão entre aqueles que podem ter acesso de maneira permanente aos bens e serviços oferecidos e aqueles que, tendo as mesmas necessidades, não têm condições de satisfazê-las. Isso cria ao mesmo tempo diferenças quantitativas e qualitativas no consumo. Essas diferenças são a causa e o efeito da existência, ou seja, da criação ou da manutenção, nessas cidades, de dois circuitos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços”.*

Tentando sintetizar, considera-se que o circuito superior é constituído pelos bancos, comércio e indústria voltados para exportação, pela indústria moderna voltada ao mercado interno, pelos serviços modernos e empresas atacadistas e de transportes. Sua clientela urbana é formada pelas classes ricas e por parcelas da classe média. O circuito inferior é constituído por atividades que não utilizam capitais de modo intenso, possuindo ainda uma organização primitiva: a fabricação de certos bens, determinadas formas de comércio e serviços que compõem a ampla gama do circuito inferior, que atende, sobretudo, às classes

---

<sup>9</sup> Trata-se de um indicador de concentração de renda que varia de 0 a 1 (ou de 0 a 100). Quanto mais próximo de 1, ou no caso de 100, maior a concentração de renda na sociedade em questão.



pobres. E deve ficar claro que não há dualismo (Santos, 1979: 43): os dois circuitos têm a mesma origem, o mesmo conjunto de causas e são interligados. Esses circuitos são interligados e aparentemente independentes, mas o que de fato ocorre é a dependência do circuito inferior ao superior.

Não deve passar despercebido o fato de que são justamente nos momentos de “modernização” do parque produtivo instalado no país que ocorrem expansões no circuito inferior em termos de número de pessoas a ele ligadas, como o processo de industrialização que se seguiu à Segunda Guerra no Brasil ou a reestruturação produtiva observada ao longo da década de 1990. A explicação para essa contradição aparente reside em que “*as técnicas mais eficazes para a expansão industrial foram concebidas como se a mão-de-obra fosse escassa*” (Santos, 1979: 150). Assim, “modernização” significa enxugamento do número de trabalhadores, e “racionalização” do processo de trabalho significa aumento da intensidade do trabalho para um número menor de trabalhadores e a precarização do emprego para a maioria.

Assim, significativas parcelas da população urbana passaram a freqüentar com maior assiduidade o circuito inferior da economia devido à precarização do emprego, aumento do desemprego e das atividades ligadas à economia informal. Isso transforma grande parte da população do país em um contingente sem rendimentos seguros e dignos para viver.

Segundo Santos (1979: 33), a definição de cada circuito não se satisfaz somente com a enumeração de seus elementos. Cada circuito se define por: 1) o conjunto das atividades realizadas em certo contexto; 2) o setor da população que se liga a cada um deles essencialmente pela atividade e pelo consumo. E essa divisão não é rígida, os indivíduos diretamente ligados ao circuito inferior não são uma força de trabalho exclusiva desse circuito. Eles vendem temporariamente ou ocasionalmente sua força de trabalho no circuito superior (por exemplo, para a construção civil de alto padrão).

A seguir apresenta-se um quadro elaborado por Santos (1979: 34) para uma resumida caracterização dos dois circuitos da economia urbana dos países pobres:

**QUADRO 1**  
**CARACTERÍSTICAS DOS DOIS CIRCUITOS DA ECONOMIA URBANA DOS PAÍSES**  
**SUBDESENVOLVIDOS**

	<b>CIRCUITO SUPERIOR</b>	<b>CIRCUITO INFERIOR</b>
<b>Tecnologia</b>	Capital intensivo	Trabalho intensivo
<b>Organização</b>	Burocrática	Primitiva
<b>Capitais</b>	Importantes	Reduzidos
<b>Emprego</b>	Reduzido	Volumoso
<b>Assalariado</b>	Dominante	Não obrigatório
<b>Estoques</b>	Grande quantidade e/ou alta qualidade.	Pequena quantidade, qualidade inferior.
<b>Preços</b>	Fixos (em geral)	Submetidos à discussão entre comprador e vendedor ( <i>haggling</i> )
<b>Crédito</b>	Bancário institucional	Pessoal não-institucional
<b>Margem de lucro</b>	Reduzida por unidade, mas importante pelo volume de negócios (exceção produtos de luxo).	Elevada por unidade, mas pequena em relação ao volume de negócios.
<b>Relações com a clientela</b>	Impessoais e/ou com papéis	Diretas, personalizadas
<b>Custos fixos</b>	Importantes	Desprezíveis
<b>Publicidade</b>	Necessária	Nula
<b>Reutilização de bens</b>	Nula	Frequente
<b>Overhead capital</b>	Indispensável	Dispensável
<b>Ajuda governamental</b>	Importante	Nula ou quase nula
<b>Dependência direta do exterior</b>	Grande, atividade voltada para o exterior	Reduzida ou nula

Fonte: Santos, 1979: 34.

O circuito superior apresenta as características do capitalismo mais avançado, com traços monopolistas: capital intensivo, emprego reduzido em comparação ao volume de capital empregado, preços fixados pelas empresas - dado o seu poder monopolista frente ao mercado -, facilidade em obter créditos bancários e ajuda governamental, necessidade de importante adiantamento de capital para início das atividades (*overhead capital*) – muitas vezes fornecido pelo poder público.

Com as transformações por que passou o modo de produção capitalista desde meados da década de 1970, alguns elementos do quadro elaborado por Santos devem ser revistos, como a alta quantidade de estoques retidos pelas empresas do circuito superior, já que ocorreu, desde 1973, um movimento em direção à redução dos estoques nas empresas (*just in time*). A organização burocrática *fordista* também passou por transformações rumo a uma maior flexibilização do uso da força de trabalho e menor verticalização das atividades produtivas. As inovações tecnológicas nos ramos da informação permitiram uma maior

fluidez das informações e comandos no interior das grandes empresas e dos grupos empresariais. Também as empresas passam a buscar maior flexibilidade em suas linhas de produtos de moda a fornecer um produto mais personalizado e ligado a nichos de mercado específicos, bem como buscam eliminar os encargos trabalhistas do mercado de trabalho formal através da terceirização de atividades, precarizando as relações laborais<sup>10</sup>. Também o papel do mercado financeiro cresceu muito na articulação do setor produtivo com a valorização do capital, sendo essa uma característica marcante do modo de produção capitalista a partir do último quarto do século XX, e que pode contribuir para caracterizar, atualmente, as empresas ligadas ao circuito superior do capital. Ou seja, as empresas que possuem grande ligação com o mercado financeiro são as empresas “de ponta” na atual configuração da economia capitalista. Também não se pode mais considerar que as empresas do circuito superior possuem atividades somente voltadas para o mercado exterior, particularmente se pensarmos o Brasil, onde o maior mercado para as grandes empresas (com poucas exceções) é o mercado interno, dadas as dificuldades estruturais e conjunturais para o aumento das exportações (altos custos de infra-estrutura, oscilações cambiais, protecionismo dos países ricos).

Já o circuito inferior é marcado pela quase ausência de capital fixo, pelo predomínio do trabalho mal remunerado e por conta própria, pela falta de créditos e de ajuda institucional para o desenvolvimento dos negócios, pela grande reutilização dos bens, pela informalidade nas relações de trabalho. Mas os trabalhadores desse circuito muitas vezes entram em contato com o circuito superior, quando, por exemplo, vendem matéria-prima reciclada para as empresas (latas de alumínio, papel) ou quando vendem a própria força de trabalho. E esse circuito, dada a abertura da economia nacional após 1990 e com o barateamento dos custos de transporte, passa cada vez mais a transacionar com produtos trazidos do exterior, através de contrabando e pirataria, sendo essa uma forma das pessoas que não podem pagar pelos produtos caros do circuito superior obterem sucedâneos destes.

O setor imobiliário, no caso brasileiro, é um caso regido pela lógica dos “dois circuitos”, na medida em que convivem um setor capitalista de produção de moradias para as camadas mais abastadas da população e de imóveis para o setor de negócios, e um setor

---

<sup>10</sup> Para mais detalhes sobre as transformações nas empresas capitalistas pós-1970 ver Harvey, 1992 e Botelho, 2000.

de construção de moradia realizado pelos próprios moradores, muitas vezes em loteamentos clandestinos<sup>11</sup> ou áreas de ocupação<sup>12</sup>.

Não é somente nas periferias distantes dos bairros mais ricos que o circuito inferior imobiliário se desenvolve. Áreas ricas e pobres convivem proximamente em São Paulo, acentuando visivelmente o contraste entre os dois circuitos na paisagem. Por exemplo, o bairro do Morumbi, considerado de alto padrão, apresenta uma população favelada de 47,7% do total de moradores. Segundo reportagem do jornal “O Estado de São Paulo”:

*“Três favelas circundam o Morumbi. A maior é a do Real Parque, onde moram cerca de 16 mil pessoas - três mil em apartamentos do Cingapura. Na comunidade do Panorama, são cerca de 2 mil habitantes. A menor é a de Porto Seguro, com 1,5 mil moradores. A região, porém, se localiza numa das áreas mais valorizadas do bairro - o Jardim Morumbi.” (Capiteli, 13/10/2002)<sup>13</sup>.*

Segundo a mesma reportagem, a renda dos moradores das favelas é proveniente de empregos nas casas dos “vizinhos” ricos (empregadas domésticas, babás, seguranças etc.). Esse exemplo também nos mostra como os dois circuitos estão interligados, mas, como já visto, o circuito inferior é dominado pelo superior. E que a proximidade entre ricos e pobres não leve a enganos, pois a segregação sócio-espacial aí é mais visível, já que as áreas de loteamentos dos ricos são muradas e isoladas de seu entorno imediato, e possuem toda a infra-estrutura necessária para a vida (saneamento, vias públicas, etc.), enquanto que as áreas de favela enfrentam as mesmas carências que os loteamentos clandestinos ou favelas de outros pontos mais distantes da cidade.

Pode-se observar uma vez mais os dois circuitos da economia no setor imobiliário na medida em que cerca de 80% da produção de moradias não passa pelo sistema de

---

<sup>11</sup> Um loteamento é considerado clandestino quando o loteador não iniciou sequer o processo de sua regularização na Prefeitura, e é considerado irregular quando não foi aprovado, devido à falta de requisitos para sua aprovação. Nesses casos, os moradores não tem título de propriedade, mas têm como provar que pagaram pelo terreno sendo, frente ao poder judiciário, os proprietários legítimos dos terrenos. Já as favelas são áreas de ocupação de terrenos (Torres & Marques, 2002: 6).

<sup>12</sup> Luiz César de Queiroz Ribeiro (1997: 298), em seu estudo da cidade do Rio de Janeiro, conclui pela existência de um mercado segmentado: de um lado, a construção sob relações capitalistas organizado pelo capital de incorporação e, de outro, a autoprodução nas favelas e nos loteamentos periféricos, realizada pelas camadas de baixa renda.

<sup>13</sup>Embora a reportagem cite três favelas, no Morumbi há duas outras favelas importantes, as favelas de Paraisópolis (a maior delas) e Jardim Colombo.

financiamento de recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) (Castelo, 1997: s.p), ou seja, estão à margem dos recursos oficiais, revelando uma elevada carga de autofinanciamento na produção de imóveis no país, principalmente na construção de casas pelos seus próprios moradores, em condições precárias e em áreas periféricas. Assim, os trabalhadores, ao construírem suas próprias moradias em precárias condições, barateiam a força de trabalho consumida pelo capital, ao assumirem os encargos de um aspecto fundamental de sua reprodução: a moradia. E como sua reprodução também faz parte do processo de reprodução das relações de produção capitalistas, a chamada “autoconstrução” não está “à margem” da reprodução do capital, mas é um componente fundamental na reprodução capitalista dentro das especificidades do Brasil.

Já grandes empreendimentos imobiliários para a classe alta e para os negócios, além dos recursos do sistema bancário e público, podem contar com outros instrumentos financeiros (como os Fundos de Investimento Imobiliário, a securitização dos imóveis, a formação de Consórcios, por exemplo). Eles entram também na reprodução do capital, ao gerarem lucros no setor da construção por incorporação.

Dessa forma, o presente trabalho tem entre seus objetivos estudar o caso de São Paulo tendo como pano de fundo teórico a idéia de que há uma intensa relação entre o crescimento da segregação sócio-espacial e o modelo de crescimento econômico adotado há décadas pelo Estado brasileiro em conformidade com o empresariado dito nacional.

### **Esclarecimento para os capítulos posteriores**

Considerando-se que o espaço urbano é produzido e consumido produtivamente, tornando-se um importante elemento na estratégia de valorização capitalista, uma maneira de se aproximar do entendimento de como funciona essa produção e consumo pode ser realizada através do estudo da repartição da mais-valia gerada no setor imobiliário, ou seja, através da análise da Renda Fundiária Urbana paga aos proprietários, do Lucro dos agentes imobiliários em suas operações e dos Juros obtidos pelo capital financeiro, formando uma tríade<sup>14</sup>. Dessa forma, pode-se entender um pouco da dinâmica urbana guiada por esses

---

<sup>14</sup> Tal tríade baseia-se no capítulo “A Fórmula Trinitária” de Marx em *O Capital* (MARX, 1989(c)) e na sugestão de análise do real feita por Henri Lefebvre em *La production de l’espace* (LEFEBVRE, 2000), para quem os elementos da tríade “*se implicam e se dissimulam uns nos outros*”, tal qual ocorre no caso da análise

agentes, que conjuntamente com o Estado, possuem grande poder de decisão na estruturação do espaço urbano sob o modo de produção capitalista.

A análise dos agentes mencionados será feita nos capítulos que se seguem, começando pela análise do que aqui se entende por *setor imobiliário*.

---

do setor imobiliário, onde lucro - juro – renda fundiária se confundem e obscurecem a análise da produção do espaço urbano decorrente das ações desse setor, sem esquecer, é claro, do papel do Estado e do urbanismo nesse processo.

## Capítulo 2 - O setor imobiliário

O presente capítulo tem por objetivo melhor definir e caracterizar o que se entende na pesquisa por *setor imobiliário*. A partir desse esforço de delimitar e definir tal setor, será possível estabelecer suas relações com a propriedade e a renda fundiárias e com o mercado financeiro.

Dessa forma, a análise será feita a partir de uma tríade envolvendo o setor imobiliário: o produtor da mais-valia, que retém o lucro do empresário e que paga os salários dos trabalhadores envolvidos no processo de produção; a propriedade fundiária, que proporciona uma renda aos seus proprietários, na forma de aluguel, de preço de venda da terra ou de rendimentos pagos no mercado financeiro; e o mercado financeiro, que recebe juros pelo capital adiantado ao setor imobiliário.

Trata-se de uma esquematização das formas de produção, circulação e distribuição da mais-valia produzida. Na prática, as categorias do lucro, dos juros e da renda fundiária podem estar tão mescladas que é difícil a identificação de cada uma delas. O mercado financeiro, como veremos, pode receber tanto juros do capital quando renda, através dos novos instrumentos de captação de recursos desenvolvidos, como os Fundos de Investimento Imobiliário e os Certificados de Recebíveis Imobiliários. O setor imobiliário pode, através das práticas do consórcio e da cooperativa, receber juros ao aplicar os recursos recebidos através do autofinanciamento no mercado financeiro antes de completar as obras. Os construtores podem transacionar com terras próprias que se valorizam ao longo do processo construtivo e cobrar uma renda quando vendem os imóveis prontos. Esses são alguns dos exemplos das dificuldades de se separar tais categorias de forma unívoca. Por isso, deve-se ter claro que se busca aqui o movimento que a mais-valia percorre no processo de valorização do capital através da produção do espaço, ou seja, no caso do presente trabalho, através da produção imobiliária na cidade de São Paulo.

E, por fim, uma última advertência. De forma estrita, o *setor imobiliário*, como será visto, é mais amplo que o *setor da construção*, abrangendo-o. Porém, em certos momentos do presente trabalho, os dois poderão ser tratados como sinônimos, dependendo do contexto em que apareçam.

### **Uma definição do setor imobiliário e sua caracterização**

O *setor imobiliário* não corresponde exatamente ao setor da construção civil. Por um lado, este último envolve grandes obras de infra-estrutura (como a construção de barragens, portos, estradas etc.), que embora não sejam obras propriamente ligadas ao setor imobiliário, são, sem dúvida, importantes fontes de acumulação do capital e transformação do espaço. Por outro lado, as atividades da produção de materiais de construção e algumas atividades terciárias fazem parte do *setor imobiliário*, na medida em que são fundamentais para a reprodução e acumulação do capital aí investido.

De qualquer maneira que se analise o *setor imobiliário*, trata-se de um setor complexo, que envolve, como participantes: consumidores, agentes financeiros, produtores de materiais de construção, comerciantes de materiais de construção, empresários (empreendedores e subempreendedores), proprietários fundiários, o capital comercial, promotores e equipe de projeto (Oseki, 1982: 116).

Dessa forma, é necessária uma melhor definição do que será denominado setor imobiliário no presente trabalho.

O *setor imobiliário* seria constituído pelas atividades de três sub-setores: as da *indústria da construção civil*, ligadas à construção de edifícios e obras de engenharia civil; as atividades da *indústria produtora de materiais de construção*; e aquelas ligadas ao *terciário*, tais como as atividades imobiliárias (loteamento, compra, venda e locação etc.) e as atividades de manutenção predial.

Essa caracterização do setor corresponde à adotada pelo DIEESE para o chamado *macro-setor da construção civil*, e por ela, a participação do setor imobiliário representava cerca de 14,8% do PIB brasileiro no ano de 1996 (DIEESE, 2001: 8). Trata-se, portanto, de um importante setor da economia brasileira.

Faz-se necessário, então, uma melhor caracterização dos componentes do *setor imobiliário*.

Em primeiro lugar, tem-se o sub-setor de *materiais de construção*. Tal sub-setor é muito abrangente em termos de ramos e tipos de empresas, envolvendo a fabricação de produtos intermediários como os minerais não-metálicos (vidro, cimento, gesso, produtos cerâmicos, aparelhamento de pedras, cal), ferro e aço, produtos extrativos (areia, pedra e argila), materiais de construção (ladrilhos, azulejos, tijolos, esquadrias de ferro e de



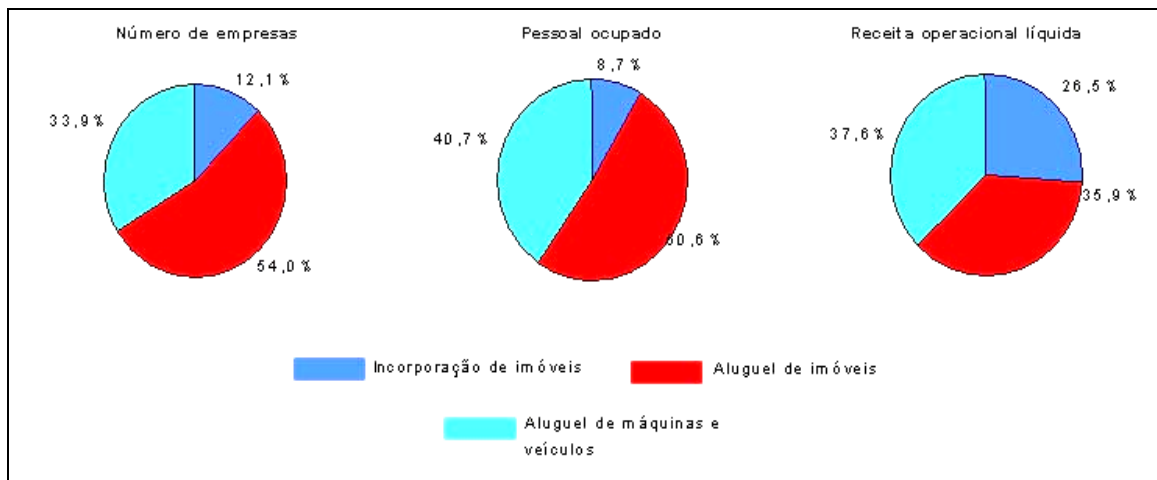
alumínio, tintas, isolantes), produtos de madeira, materiais elétricos etc. e a tantos outros que, apenas em número muito pequeno, se destinam à produção de insumos para o *setor imobiliário*, já que se destinam para os setores automobilístico, mecânico, máquinas e equipamentos etc.

Trata-se de um sub-setor muito complexo e heterogêneo, “*pois abarca desde uma produção fortemente concentrada e monopolizada (indústria siderúrgica, mecânica, automobilística de equipamentos, de cimento, plásticos e vidros) até a produção artesanal ou semi-artesanal de tijolos, nas periferias urbanas*” (Oseki, 1982: 117).

Como não é o objetivo do trabalho um estudo específico do sub-setor da *produção de materiais de construção*, não será feita uma caracterização mais pormenorizada desse componente do *setor imobiliário*, apesar da sua importância econômica deste para este setor em particular e para a economia brasileira em geral.

Já as *atividades terciárias* envolvem a incorporação e o loteamento, compra, venda e aluguel de imóveis. Segundo dados do IBGE (2004a), para a prestação de serviços relacionados às atividades imobiliárias e aluguel de bens, as 50 mil empresas do segmento empregaram 233 mil pessoas e faturaram R\$ 10,1 bilhões em 2002. Cerca de 54,0% dessas empresas e 50,6% do pessoal ocupado encontravam-se nas atividades de administração, corretagem e aluguel de imóveis de terceiros. Com relação à distribuição de empresas nas atividades terciárias, temos:

**GRÁFICO 1**  
**PARTICIPAÇÃO DAS ATIVIDADES DO SEGMENTO DE SERVIÇOS DE ATIVIDADES**  
**IMOBILIÁRIAS E ALUGUEL DE BENS**  
**BRASIL - 2002**



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Serviços e Comércio, Pesquisa anual de Serviços 2002.

Observa-se que as atividades de incorporação de imóveis correspondem a 12,1% das empresas, ocupando 8,7% do pessoal (20.271 pessoas ocupadas), com uma receita operacional líquida que corresponde a 26,5% do total (R\$ 2.676.500.000,00). O outro segmento ligado ao *setor imobiliário*, o de aluguel de imóveis, representa 54% das empresas, ocupando 50,6% do pessoal (117.898 pessoas) e com uma receita operacional líquida correspondente a 35,9% do total, o equivalente a R\$ 3.625.900.000,00 (2004a). Os dois segmentos ligados ao *setor imobiliário* (incorporação e aluguel de imóveis), somados, representam um total de R\$ 6.302.400.000,00 de receita operacional líquida, ocupando 138.169 pessoas.

Com relação ao outro segmento do *setor imobiliário*, o da *construção civil*, tem-se a seguinte distribuição de atividades:

**QUADRO 2**  
**DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE EMPRESAS E EMPREGADOS, SEGUNDO GRUPOS E**  
**CLASSES DA CONSTRUÇÃO CIVIL**  
**BRASIL –1997**

(em %)

<b>Grupos e Classes</b>	<b>Empresas</b>	<b>Empregados</b>
<i>Preparação do terreno</i>	6,9	4,4
<i>Construção de edifícios e obras de engenharia civil</i>	71,1	71,9
-Edificações	49,9	39,0
- Obras Viárias	10,5	15,0
-Grandes estruturas e obras de arte	1,2	1,7
- Obras de urbanização e paisagismo	2,3	2,8
-Montagem de estruturas	1,7	3,0
- Obras de outros tipos	5,4	10,3
<i>Obras de infra-estrutura elétrica e de telecomunicações</i>	6,8	10,9
<i>Obras de instalações</i>	8,5	9,5
<i>Obras de acabamento e serviços auxiliares da construção</i>	6,2	3,1
<i>Aluguel de equipamentos de construção e demolição</i>	0,5	0,2

Fonte: IBGE: Pesquisa anual da indústria da construção, In DIEESE, 2001.

O grupo “Construção de Edifícios” e “Obras de Engenharia Civil” é o mais significativo no universo das empresas do setor, totalizando 71% das empresas e 72% dos trabalhadores do setor (Idem). A classe de edificações, formada pelas obras habitacionais, comerciais, industriais etc. representa 49,9% das empresas ligadas à construção civil, empregando 39% dos trabalhadores. Segundo o DIEESE (2001: 8), o mercado dessa classe está diretamente ligado ao sistema financeiro imobiliário e seu desempenho econômico está associado às políticas de financiamento habitacional vigentes no país.

Segundo Oseki (1982: 123), a atividade da Construção, longe de ser homogênea, agruparia grandes grupos industriais fortemente concentrados, empresas de tamanho razoável e empresas médias, pequenas e mínimas, além das atividades ligadas à autoconstrução e reparos, que ele denomina de parcela “primitiva” do setor. Ele reconhece, no entanto, que tal parcela “primitiva” seria adequada à realização da produção dos grandes grupos produtores de materiais e favoreceria a acumulação global, ao aumentar a taxa de exploração da força de trabalho.

Segundo dados do IBGE (2004) para 2002, do total de 122.890 empresas do setor da construção civil, 93.246 (75,8%) empregavam até quatro trabalhadores, 22.865 (18,6%) empregavam entre 05 e 29 trabalhadores e 6.779 (5,6%) empregavam mais de trinta trabalhadores. Ou seja, a grande maioria das empresas do setor é constituída por pequenas e médias empresas, mas 69% do valor adicionado pelo setor (R\$ 23.389.352.000 de um total de R\$ 33.730.400.000) é proveniente das grandes empresas que correspondem somente a 5,6% do total.

Os dados acima somente consideram os trabalhadores formais do setor, deixando de lado um grande contingente de trabalhadores informais ocupados na construção civil. Estima-se que 65% do valor adicionado do setor seja proveniente do setor informal (SINDUSCON, 2004). Dos 4.700 profissionais ocupados na construção civil em 1999, somente 954 mil (20,1%) eram empregados com carteira profissional assinada. Os demais ocupados na construção civil eram empregados sem carteira assinada (30,9%), trabalhadores por conta própria (41,1%) e trabalhadores ocupados na construção de suas próprias casas ou sem remuneração (3,6%), havendo ainda 4,2% do total de pessoas ocupadas como empregadores (DIEESE, 2001: 9).

Os dados apresentados acima reforçam a idéia da dualidade entre os dois circuitos da economia urbana no Brasil: ao lado, e de forma complementar ao setor formal, que contribui com 71% de toda a arrecadação da construção, opera o setor informal, com trabalhadores menos protegidos e pior remunerados, pois não têm direito a seguro desemprego, FGTS, seguro doença e acidente, aposentadoria por tempo de serviço, além de não terem assegurados férias, 13º salário e outras garantias estabelecidas na legislação trabalhista e em acordos ou convenções coletivas de trabalho.

### **O setor da construção e a acumulação capitalista**

Outros dados fornecidos pelo DIEESE podem contribuir para o entendimento do papel do setor da construção para a reprodução e acumulação do capital, conforme discutido no presente trabalho. Devido à disponibilidade de dados e principalmente ao papel particular desempenhado pela *construção civil* na produção de mais-valia no interior do *setor imobiliário*, esta será analisada de forma mais detalhada no presente tópico.

Tradicionalmente, o setor da construção civil é uma atividade que possui um atraso em relação aos outros setores da economia (Bruna, 2002: 46-47), com uma composição orgânica do capital mais baixa que outros setores industriais, ou seja, com uma produtividade média mais baixa que os demais setores. Isso implica num uso maior de força de trabalho e numa geração de mais-valia superior ao preço de produção estabelecido pelas relações econômicas (ver capítulo 3).

Trata-se de um setor onde se estabelecem compromissos entre o capital industrial, o capital financeiro, o capital comercial e o capital fundiário (Oseki, 1982: 123). Esses compromissos têm um caráter transitório, visto que cada uma das partes tem seus próprios interesses, e essa permanente instabilidade de interesses do setor tem conseqüências importantes para o seu desenvolvimento, como o atraso relativo do setor quanto ao uso da força de trabalho e de novas tecnologias.

Segundo o estudo apresentado pelo DIEESE (2001) com base na PED (Pesquisa de Emprego e Desemprego) é possível identificar esse atraso relativo com relação ao uso da força de trabalho na indústria da construção brasileira, através da análise da situação de seis regiões metropolitanas (Belo Horizonte, Distrito Federal, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo).

Em primeiro lugar, o número de trabalhadores informais no setor é muito alto, atingindo 64,4% em São Paulo e 61,2% no Distrito Federal, sendo que nas demais regiões esses números giram entre 54% e 59% em 1998/1999. Comparativamente à década de 1980, na Região Metropolitana de São Paulo, o percentual de trabalhadores informais era menor (39,1%), o que mostra o aumento da precariedade no setor no que diz respeito às garantias sociais para os trabalhadores. Esse baixo grau de formalização da força de trabalho no setor também tem impactos diretos na remuneração do trabalhador. Assim, nas seis regiões analisadas pelo estudo do DIEESE, a renda do trabalhador autônomo e do trabalhador informal é menor que a do trabalhador formal.

Outra característica importante do trabalho na construção civil é a rotatividade. De 53% a 63% dos assalariados estão no seu emprego há menos de um ano. Porém, a grande maioria, nas seis regiões metropolitanas pesquisadas, encontra-se empregada há não mais de seis meses (37,7% dos trabalhadores estão nessa situação em São Paulo). Essa característica está ligada ao próprio setor, dada a movimentação dos canteiros, a grande

especialização do trabalhador que permanece um curto período do prazo total da obra para cumprir sua função e a flutuação da oferta de obras (Vargas, 1992: 47).

E, completando o quadro desfavorável para a força de trabalho no setor da construção civil, há as longas jornadas efetivas de trabalho. Segundo o DIEESE (2001: 16), esse setor é caracterizado pelo grande número de horas extras executadas, mecanismo usado pelos empresários para evitar custos com novas contratações e pelos trabalhadores em geral para a melhoria do rendimento, tendo em vista as baixas remunerações auferidas. Nas regiões metropolitanas de São Paulo, Salvador, Belo Horizonte e Recife, mais da metade dos trabalhadores mantém uma jornada acima das 44 horas semanais em seu trabalho principal. Na região metropolitana de Recife, 63,4% dos trabalhadores têm jornada de trabalho acima da estabelecida por lei. Nas demais regiões metropolitanas, Porto Alegre e Distrito Federal, 48,2% trabalham acima da jornada normal.

Com relação ao perfil dos trabalhadores na construção, a força de trabalho é composta, em ampla maioria, por trabalhadores do sexo masculino e com idade média variando entre 35 e 38 anos de idade, tendo em média nível de escolaridade mais baixo do que o conjunto dos trabalhadores ocupados. Nas seis regiões metropolitanas, a escolaridade média do setor situa-se entre cinco e seis anos de estudo, contra uma média de oito a nove anos para o conjunto de ocupados nas diferentes regiões metropolitanas estudadas (DIEESE, 2001: 17).

Até a década de 1980 a força de trabalho no setor era preponderantemente de origem rural, que se dirigia ao setor motivada pelas péssimas condições de vida no campo (Vargas, 1992: 47). A possibilidade de alojamento nos canteiros e a baixa qualificação necessária para grande parte do trabalho eram atrativos para os recém-chegados.

O fenômeno da migração ainda é importante no universo da construção civil, embora o número de trabalhadores migrantes residentes há mais de três anos em cada região metropolitana pesquisada seja muito próximo da totalidade dos trabalhadores originários dessas regiões. Tal fato pode indicar a diminuição dos fluxos migratórios de trabalhadores menos qualificados para os grandes centros em períodos recentes, já que o setor da construção tradicionalmente era visto como o primeiro estágio na adaptação do migrante masculino nas grandes cidades.

E um outro aspecto, muito importante para o entendimento do setor, diz respeito à função desempenhada pela força de trabalho. A maior parte dos trabalhadores da construção civil tem a função de pedreiro ou servente. Em conjunto, esses profissionais representam de 53% a 62% dos trabalhadores da construção civil, nas regiões metropolitanas pesquisadas. Os demais trabalhadores se distribuem entre pintores, carpinteiros, eletricitistas, armadores de concreto, mestre-de-obra, encarregados imediatos, arquitetos, engenheiros, gerentes, operadores de máquinas, auxiliares de escritório, empresários etc. (DIEESE, 2001: 19).

Até o início da década de 1990 a racionalidade do setor no Brasil não estimulava grandes transformações organizacionais ou tecnológicas.

Em relação às obras públicas, a forte presença do Estado na economia até fins da década de 1980 teve por consequência, no setor, a formação de uma relação clientelista das empresas com o Estado, sendo esta uma maneira de expandir e aumentar sua lucratividade (Vargas, 1992: 48). E houve também a formação de cartéis, beneficiando as empresas nas concorrências e licitações sem o estabelecimento efetivo de uma concorrência que nivelasse seus lucros.

E com relação ao segmento propriamente imobiliário, este concentrou seus lucros muito mais no equacionamento da boa localização do empreendimento e nas características estéticas do edifício do que em ganhos de produtividade (Idem).

Segundo Nilton Vargas (1992: 48), quanto à qualidade da obra, o esforço foi centrado no seu dimensionamento estrutural e acabamento superficial.

E, por fim, no que diz respeito a essa racionalidade econômica do setor, o processo inflacionário que se acelerou ao longo da década de 1980, orientou as empresas para o gerenciamento financeiro, *“pois nessa atividade se obtinha margem de lucro muito superior à obtida com um esforço no aumento da produtividade”* (Vargas, 1992: 48).

A partir de meados da década de 1990, com a estabilização da economia e a consolidação do modelo neoliberal, com o seu corolário, o enxugamento do papel do Estado, a situação do setor da construção foi radicalmente alterada. O processo de democratização do país abriu um espaço ao combate das relações clientelistas das empresas com órgãos governamentais e políticos e o código do consumidor colocou em questão o baixo nível de qualidade das obras habitacionais (Idem: 48).

Tendo em vista tais transformações na economia brasileira, como o setor da construção se adaptou e esse novo cenário?

Deve-se ter claro que as mudanças ocorrem em um ritmo bastante diferenciado, tanto no que se refere às regiões do país quanto aos segmentos que compõem o universo da construção civil brasileira (DIEESE, 2001: 23). Em sua maioria, tais inovações dizem respeito a dois elementos básicos no processo produtivo da construção civil: a utilização de novas tecnologias e as novas formas de gestão da força de trabalho.

Com relação a novas tecnologias, há um grande número de possibilidades de adoção. Não é o objetivo do trabalho um estudo exaustivo dessas transformações, mas sim buscar indícios de como elas interferem na acumulação do *setor imobiliário*. Dentre as principais transformações tecnológicas temos o uso de argamassas pré-preparadas em substituição às “roladas” na própria obra, maior difusão do concreto industrializado em obras de todos os tamanhos, utilização de tubos de PVC no lugar dos de zinco ou cobre, de pisos cerâmicos no lugar dos de madeira etc.

Porém, para além da introdução desses novos materiais, é importante notar uma nova concepção de construção civil por parte dos empresários do setor. Esta passa a ser vista mais como “*montagem de sistemas previamente fabricados, destacando-se a utilização dos sistemas pré-moldados (argamassa armada) e das estruturas metálicas (aço)*” (DIEESE, 2001: 23).

Os sistemas construtivos pré-moldados retiram do canteiro etapas inteiras do processo de construção e as transformam em sistemas de montagem industrial, o que transforma o canteiro em um local de instalação do que foi pré-fabricado anteriormente, modificando em muito o cenário das obras.

Outro elemento que segue o mesmo caminho dos pré-moldados é o uso de estruturas metálicas, graças à dinamização da produção do aço voltado para a construção civil no país. A incorporação das estruturas metálicas ainda é lenta, mas já se coloca como uma possibilidade real, principalmente em obras que necessitam de alternativas construtivas mais enxutas e menos pesadas (Idem: 24).

As mudanças advindas principalmente das inovações da indústria de materiais de construção permitem alcançar melhores padrões de qualidade e acelerar alguns procedimentos de construção. “*No entanto, não é possível afirmar que incidam*



*decisivamente na produtividade do setor, uma vez que atuam em etapas independentes da construção e não transformam necessariamente a organização e o planejamento da obra”* (Idem: 27).

Porém, as grandes transformações que começam a ser introduzidas a partir da industrialização dos sistemas construtivos, associados às inovações sistemáticas da indústria dos materiais de construção, guardam em si possibilidades de reestruturar a dinâmica de produção em todo o setor, principalmente pela necessidade de organização e planejamento que os novos métodos construtivos demandam.

Se adotadas as medidas de reestruturação, pode ocorrer uma diminuição do número de trabalhadores no canteiro das construções. Segundo o estudo do DIEESE (2001: 27), uma obra que utilize todas as possibilidades de sistemas construtivos industrializados pode chegar a uma redução de 2/3 do número de trabalhadores no canteiro, além de diminuir o período de utilização dessa mão-de-obra, uma vez que o tempo total de construção pode ser reduzido sensivelmente.

É importante salientar que as mudanças ainda não se concretizaram na maioria das obras nas quais prevalecem as formas tradicionais de construção. As inovações vêm, gradativamente, ganhando espaço em empreendimentos comerciais (hotéis, *flats*, *shopping centers*) que têm financiamento privado e que necessitam maior rapidez na realização da obra. Elas vêm sendo introduzidas pelas empresas de ponta no país, uma vez que demandam alta capitalização para financiar os investimentos necessários (DIEESE, 2001: 27).

Com relação ao uso da mão-de-obra, observa-se a intensificação da terceirização como um dos principais instrumentos para a alteração das relações entre o capital e o trabalho. Assim, as empresas que terceirizam buscam, acima de tudo, diminuir seus custos através da flexibilização de seu processo produtivo e da focalização de sua produção, para aumentar seus lucros e preservar-se frente à concorrência (Idem: 28).

Importante lembrar que o fenômeno da terceirização na construção civil não é novo, sendo conhecido tradicionalmente como *subempreitada*, ou seja, a contratação, pela construtora, de empresas menores para a realização de etapas segmentadas e distintas da construção. O que é novo é que algumas etapas da construção, que antes eram de responsabilidade da empresa construtora (como a montagem de estruturas de concreto

armado e o fechamento das fachadas), estão sendo cada vez mais subempreitadas para outras empresas menores (Idem, Ibidem).

Como a entrada de novos sistemas construtivos industrializados atinge apenas uma pequena parte dos empreendimentos no país - pois depende de empreiteiras especializadas, com alta qualificação e grande eficiência que são escassas no mercado-, a terceirização das etapas mais sofisticadas na construção civil ainda é limitada.

Assim, conclui-se que o principal indutor do atual processo de terceirização é a redução dos custos sociais e administrativos da mão-de-obra terceirizada, pois a grande empresa que contrata subempreiteiros deixa a responsabilidade do pagamento dos custos sociais e o risco do passivo trabalhista para a empresa terceira e estabelece o preço que se dispõe a pagar pela etapa contratada do processo de produção. E como a correlação de forças entre empresa principal e as empresas terceiras é muito discrepante, os investimentos em qualificação, em segurança e em condições de trabalho são baixos, os salários reduzidos e os benefícios dos trabalhadores são poucos, com grande incidência de relações de trabalho informais entre as terceiras.

Dessa forma, *“sob a ótica dos trabalhadores, o atual processo de intensificação da terceirização no canteiro tem significado precarização, sob o eufemismo da ‘flexibilização’ das condições de trabalho, perda de renda e dificuldades de fiscalização por parte dos sindicatos”* (DIEESE, 2001: 29).

Os dados acima sobre a construção civil revelam ser este um setor com grande uso de força de trabalho de baixa qualificação e com um atraso relativo em termos de composição orgânica do capital. Por utilizar uma proporção de capital variável superior à média das indústrias de transformação, este setor desempenha, no meio urbano, papel análogo ao da agricultura, ou seja, de produtor de mais-valia que é distribuída para os proprietários através da renda fundiária e de juros que são pagos ao sistema financeiro.

Trata-se de uma característica mundial do setor, e que pode ser explicada por um elemento que será discutido mais adiante: a propriedade imobiliária, que coloca sérios obstáculos para a reprodução do capital no setor<sup>15</sup>, e a necessidade de um grande volume de

---

<sup>15</sup> *“Um grave problema que entorpece o progresso técnico dos processos produtivos na edificação é que, juntamente com ele, existe um elemento central na composição de preços dos produtos que não é valor: o terreno. As empresas construtoras empregam métodos artesanais, não apenas porque exista um enorme exército de reserva de mão-de-obra, mas, sobretudo, porque a maximização dos lucros em escala e no*

capital de giro de longa rotação. Tais elementos, porém, ao mesmo tempo em que colocam obstáculos à reprodução do capital no setor, são incorporados no circuito mais geral de valorização do capital global, como será visto posteriormente.

### **Os obstáculos à reprodução do capital no setor imobiliário**

Dentre os possíveis obstáculos à reprodução do capital no setor da construção, os mais importantes são, sob o ponto de vista do presente trabalho, a propriedade imobiliária e a necessidade de financiamento da produção e da venda do produto imobiliário, dado seu alto preço para o consumidor e seu longo período de rotação, que imobiliza os recursos do produtor.

Dessa forma, a reprodução do capital investido na produção imobiliária apresenta características tais que, por um lado, a conversão do dinheiro em meio de produção - o solo - (D-M) não é assegurada, por outro lado, a duração do período total de rotação (D-D') pode comprometer a taxa de lucro (Topalov, 1979: 54).

A barreira à livre entrada de capitais no setor da construção se dá em decorrência da existência da propriedade privada da terra urbana, ou seja, da chamada *absolutização da propriedade fundiária* (Castilho, 1993). Trata-se da instituição legal do direito absoluto à propriedade da terra, determinando a sua intangibilidade. Os proprietários têm, assim, o direito assegurado de dispor de suas terras como bem entenderem e para as finalidades que desejarem<sup>16</sup> desde que de acordo com as normas e legislações urbanísticas vigentes, podendo colocar a terra no mercado ou guardá-la sem uso para valorizações futuras, gerando vazios urbanos, ocupação desordenada (ou aparentemente desordenada), segregação sócio-espacial, especulação imobiliária (Castilho, 1993: 20) nas grandes cidades.

Em consequência desse direito dos proprietários, os empresários do setor da construção têm de dispor de um volume considerável de recursos para adquirirem as terras necessárias para a produção imobiliária. Importante notar que a constante presença da propriedade fundiária como barreira à produção imobiliária dificulta a reprodução do setor,

---

*interior de cada empresa tem no valor do imóvel um elemento altamente estratégico*” (SÃO PAULO, 1978: 27).

<sup>16</sup> Apesar da legislação brasileira atual reconhecer o caráter social da propriedade da terra urbana (artigos 182 e 183 da Constituição da República regulamentados pelo chamado Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001), na prática, o preceito da propriedade absoluta é o que prevalece sobre o uso social da terra.

na medida em que limita as opções de construção e encarece o produto final, comprometendo a demanda. Em São Paulo, segundo estudo realizado pelo Departamento de Tecnologia da Arquitetura/FAU-USP/NAPPLAC, o elemento de maior peso no custo de produção habitacional é a terra, que significa 28,41% dos custos de produção totais (DIEESE, 2001: 33). O segundo elemento de maior peso, os materiais de construção, representam 20% dos custos, bem abaixo do peso da terra.

Dessa forma, ocorre um “*encravamento do mercado de terras e do mercado de edifícios no mercado imobiliário*” (Pereira, 1988: 10), fundindo num só mercado a propriedade da terra e a propriedade de edifícios, que se sintetizam como mercadoria através da valorização imobiliária. E, tal fato leva à aparência de que “*não há lógica no preço dos imóveis*” (Idem, Ibidem). Tal elemento, ao desvincular aparentemente o preço de produção da mercadoria imobiliário com o seu preço de venda, abre a possibilidade de “*converter a construção num ramo com capacidade de absorção de trabalhadores e o torna historicamente um depósito do mercado de trabalho*” (Pereira, 1988: 11). Ou seja, não é a disponibilidade de mão-de-obra que limita os avanços tecnológicos no setor da construção, mas suas relações com o mercado de terras urbano que atua como um freio ao aumento, nele, da composição orgânica do capital.

O longo período de produção da mercadoria imobiliária e os grandes volumes de recursos necessários para a sua produção, um outro obstáculo à reprodução do capital imobiliário, levaram à necessidade de uma “*autonomização do capital de giro*” com relação ao setor, ou seja, da existência de um capital autônomo (financeiro e/ou bancário) que financie o processo de produção. Tal capital cobra juros do produtor, extraindo assim, parte da mais-valia gerada no interior do setor imobiliário e contribuindo também para o encarecimento do produto final.

Esse alto custo representado pela mercadoria final do setor imobiliário representa um problema para a demanda, ou seja, é pequena a parcela da população com capacidade de consumir o produto e realizar a mais-valia produzida. A solução encontrada pelo setor para aumentar o poder de compra dos consumidores é o financiamento da venda do imóvel, por um capital muitas vezes autônomo, que também cobra juros dos consumidores, dificultando seu acesso ao produto imobiliário.

Esses obstáculos podem levar a períodos de paralisação das atividades do setor e também, no processo de sua superação, à expansão das áreas de construção para as regiões periféricas onde a terra é mais barata. Outra alternativa para os empresários do *setor imobiliário* é a imobilização de grande capital em um estoque de terras, o que, por outro lado, inviabiliza a acumulação de capital no interior deste. Dessa forma, áreas da cidade que possuem boa infra-estrutura são subtilizadas devido ao maior preço que as terras aí apresentam, eliminando os sobrelucros dos promotores. E novas áreas, geralmente precárias em infra-estrutura e/ou distantes do centro são incorporadas como forma de geração de sobrelucros, já que as terras aí são mais baratas, possibilitando uma maior diferença entre o preço de venda do imóvel e o de compra do terreno. Nesse processo de expansão da área construída urbana como estratégia para o enfrentamento da alta dos preços nas áreas mais “nobres” da cidade é fundamental o papel dos promotores/incorporadores imobiliários para a criação de novas necessidades que se materializam em uma diferenciação espacial.

### **As atividades de loteamento e incorporação imobiliárias**

Dentre as atividades fundamentais para a produção imobiliária, dados os limites colocados pela propriedade fundiária e pelo longo tempo de rotação do capital na construção, estão o loteamento e a incorporação.

O loteamento é a forma de dividir a terra em parcelas comercializáveis, ou seja, é o processo de homogeneização da terra frente ao dinheiro, a viabilização de sua mercantilização no meio urbano. Assim, cada parcela de solo pode ser comprada e vendida através da prática do loteamento urbano. Essa prática acompanha o movimento de transformação do espaço em mercadoria produzida e comercializada, fenômeno que é característico da urbanização capitalista (Lefebvre, 2000) (Ver Capítulo 1). Com o desenvolvimento das relações capitalistas, o negócio com terras passa a ser um “grande negócio” no meio urbano, e como será visto, ao mesmo tempo em que é um obstáculo para a indústria da construção, é uma forma de valorização do capital.

O loteamento, no Brasil, foi definido, em termos legais, pela Lei nº 6.766 de 1979<sup>17</sup>. Segundo essa lei, em seu artigo segundo:

---

<sup>17</sup> Embora a Lei seja de 1979, a constituição de um mercado de terras no Brasil é muito anterior à Lei, datando em São Paulo, de fins do século XIX, como será visto mais adiante no presente trabalho. Essa Lei revogou o Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, e o Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. A Lei

*“Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.”*

No mesmo artigo, define-se o que se entende em termos legais por desmembramento:

*“Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes”.*

Ou seja, o loteamento envolve além da subdivisão da gleba propriamente dita, a abertura de novas vias de circulação. E segundo o Capítulo II da lei, em seu Artigo 4º, os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

*“I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.*

*II - os lotes terão área mínima de 125 m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes”.*(...)

Por equipamento urbano comunitário entende-se os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares. E segundo o Artigo 5º, o Poder Público competente poderá complementarmente exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa destinada a equipamentos urbanos (equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado).

---

6.766 foi posteriormente modificada pela Lei 9.099 de 1995, que amenizou o caráter criminal do não cumprimento, por parte do loteador, das obrigações previstas na lei (Martinelli, 1999: 347).

Para pedir a aprovação do loteamento, o interessado deve realizar uma série de procedimentos burocráticos, como o envio, para aprovação pelo poder público, do projeto, contendo desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras com duração máxima de quatro anos, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, de certidão negativa de tributos municipais e do competente instrumento de garantia (Artigo 9º).

Segundo o Artigo 18, uma vez aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao Registro Imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:

*I - título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º;*

*II - histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vinte) anos, acompanhado dos respectivos comprovantes;*

*III - certidões negativas:*

*a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel;*

*b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos;*

*c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública;*

*IV - certidões:*

*a) dos Cartórios de Protestos de Títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos;*

*b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos;*

*c) de ônus reais relativos ao imóvel;*

*d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos;*

*V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras;*

*VI - exemplar do contrato-padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei;*

*VII - declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento”.*

Vê-se, pelo que foi mostrado da Lei nos trechos transcritos acima, a burocracia e os altos custos necessários para a aprovação de um loteamento de forma legal. Porém, o que se observou na realidade das grandes cidades brasileiras foi que a prática não correspondeu à legislação. A conduta mais comum dos empresários do setor consistia em, uma vez instituída a pessoa jurídica, começava-se o parcelamento, a propaganda e a venda dos lotes sem a aprovação do loteamento, entregando aos adquirentes documentos particulares de compra e venda (Pinto, 1999: 158).

A mesma Lei que regula de forma rígida a abertura de loteamentos abre uma brecha para a ilegalidade dos loteamentos, ao reconhecer nos Artigos 25 e 26 do Capítulo VII que os compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão confirmam o direito real aos terceiros, ou seja, aos compradores de lotes, mesmo que o loteamento seja irregular. Basta um documento particular de compra e venda para o direito do adquirente ser reconhecido, o que estimula a abertura de loteamentos sem a aprovação legal, já que os compradores não podem ser expulsos da área e os custos ficam mais baixos para o loteador e para o adquirente, recaindo os ônus de obtenção de áreas para equipamentos públicos e a abertura e regularização de vias sobre o poder público, quando da legalização do loteamento, o que se dá, geralmente, por anistias periódicas.

A brecha na Lei e a formação de um mercado de terras para a população proletária causaram uma explosão dos loteamentos irregulares e clandestinos<sup>18</sup> nas grandes cidades brasileiras no pós II-Guerra. Segundo Fernandes (2001: 190):

*“Diversos dados e fontes distintas têm revelado que, se consideradas tais formas de acesso ao solo urbano e produção da moradia, entre 40% e 70% da população urbana nas grandes cidades dos países em desenvolvimento estão vivendo ilegalmente, sendo que tais índices chegam a 80% em alguns casos. Dados recentes dos municípios de São Paulo e Rio*

---

<sup>18</sup> Pode-se diferenciar os loteamentos irregulares dos clandestinos considerando os primeiros como aqueles que são aprovados, tendo os terrenos sido vendidos e objeto de edificação, mas o loteador descumpe o cronograma aprovado, não implementando a infra-estrutura a que estava obrigado. Os loteamentos clandestinos são aqueles realizados desde o início à margem da lei. Pode-se considerar essas duas modalidades como áreas ilegais, ou seja, que estão de uma forma ou de outra, descumprindo a Lei 6.766/79.



*de Janeiro têm reconhecido que pelo menos 50% da população daqueles municípios vivem ilegalmente”.*

Tais aglomerações dificilmente atendem aos requisitos urbanísticos exigidos pela Lei nº 6.766/79, formando áreas que não possuem a mínima infra-estrutura que possibilite uma habitação digna: foram compostos por lotes de reduzidas dimensões, muitos dos quais inferiores ao limite legal de parcelamento, ligados por arruamento irregular e desprovidos de qualquer área de lazer ou institucionais (Monteiro, 2000: 120).

São muitas as formas pelas quais os loteadores fraudam a Lei 6.766 na busca de maiores lucros e para garantir os baixos preços dos terrenos à população consumidora. Dentre as práticas de fraude pode-se citar a formação de falsas *associações e cooperativas habitacionais*<sup>19</sup> por parte dos loteadores, a criação de *falsos condomínios*, a venda de lotes camuflada como *sítios ou chácaras de recreio* na zona rural dos municípios (onde é proibido o loteamento) ou em áreas de proteção ambiental (Freitas, 2000: 339-342) e uso de “testas de ferro”, que promovem os lotes que vendem e dão uma parcela para o proprietário, sendo que para todos os efeitos legais, houve invasão da gleba, porém não haverá nenhuma medida judicial para a retirada dos “invasores” (Neto, 2000: 360).

Embora a Lei preveja que os gastos efetuados pelo poder público possam ser cobrados do loteador irregular e no Capítulo X disponha sobre a criminalização do loteador irregular<sup>20</sup>, o poder público pouco fez para coibir a prática dos loteamentos ilegais, permitindo a consolidação de novos núcleos urbanos, normalmente muito pobres e em regiões periféricas às áreas centrais das cidades (Santos, 2000: 243).

Pode-se questionar se a lei de loteamento não teria sido uma justificativa, por parte do poder público, para a não intervenção nas áreas de loteamentos para a população de baixa renda ao invés de ser uma salvaguarda para os compradores (e para toda a sociedade), tendo por consequência a formação de uma “*cidade ilegal*” (Rolnik, 1999) nas grandes

---

<sup>19</sup> “*Sob as mais diversas denominações, como ‘movimentos sociais’, ‘populares’, ‘comunitário’, ‘associação de moradores’ e ‘mutirão’, boa parte dessas associações, na verdade, não atua como associações orientadas a solucionar o problema habitacional, servindo de cobertura para imobiliárias, promovendo a desinibida implantação de loteamentos clandestinos*” (Costa, 1999: 178).

<sup>20</sup> “*O corretor de imóveis ou o representante legal da imobiliária ou corretora, que adere à conduta de vender lotes em loteamentos ou desmembramentos não registrados, ao intermediar as vendas, promessas de vendas ou oferta de lotes em parcelamento não aprovado, como já visto pratica ou concorre para a consumação do crime. A lei penal estabelece a relação de causalidade para quem tem o dever legal de agir e evitar o resultado delituoso*” (Pinto, 1999: 174).

metrópoles brasileiras. Em geral, a produção habitacional nessas áreas ilegais é feita por autoconstrução, com intensa participação do capital comercial para a viabilização da compra de materiais de construção e beneficiando o setor produtor desses materiais. Em contrapartida, é nas áreas mais valorizadas da cidade, onde se concentra a infra-estrutura, que a lei urbanística é aplicada em sua integralidade, beneficiando o mercado imobiliário destinado às classes médias e altas (Fernandes, 2001: 193).

Assim, podemos concluir que o loteamento ilegal é um importante fator de acumulação de capital no *setor imobiliário* e que tem fortes impactos sobre a estruturação das grandes cidades brasileiras e para a vida de seus habitantes. Segundo Freitas (2000: 338):

*“A desordenada ocupação do solo com a implantação dos loteamentos clandestinos, em virtude da inobservância das normas urbanísticas, conduz, assim, à proliferação de habitações edificadas sem critérios técnicos (insegurança) e em condições subumanas (insalubridade); ao surgimento de focos de degradação do meio ambiente e da saúde; ao adensamento populacional desprovido de equipamentos urbanos e comunitários definidos na Lei 6.766/79 (art. 4º, § 2º e art. 5, parágrafo único) e incompatível com o meio físico (má localização), gerando o crescimento caótico da cidade; à marginalização dos seus habitantes com o incremento das desigualdades sociais e reflexos na segurança da população local e circunvizinha (violência, comércio de drogas, promiscuidade)”*.

Paralelamente ao desenvolvimento dos loteamentos no mercado imobiliário, tem-se a figura jurídica da incorporação, cuja função econômica será a criação da disponibilidade de terrenos para construir.

No Brasil, o incorporador é definido juridicamente pela Lei nº 4.951, de 16 de dezembro de 1964, da seguinte forma:

*“Artigo 29 – Considera-se incorporador a pessoa jurídica ou física, comerciante ou não, que embora não efetuando a construção, compromissa e efetiva a venda de frações ideais de terreno objetivando a vinculação de tais frações a unidades autônomas, a edificações a serem construídas ou em construção sob o regime condominial, ou que meramente aceite proposta para efetivação de tais transações, coordenando e levando a termo a incorporação e*

*responsabilizando-se conforme o caso, pela entrega a curto prazo, preço e determinadas condições das obras concluídas”.*

O incorporador passa a ser o coordenador das atividades de construção, com obrigações juridicamente definidas. Segundo a legislação, os agentes incorporadores são identificados como podendo ser:

- investidores imobiliários;
- os incorporadores definidos na Lei nº 4.592/64;
- as cooperativas habitacionais;
- as instituições de previdência e assistência social, como as do Banco do Brasil, Clubes Militares, de funcionários públicos e outras;
- as fundações;
- as CEHABs (Companhias Habitacionais);
- as sociedades de economia mista

Apesar do caráter geral e restrito do citado Artigo 29, o incorporador assume na prática um papel destacado na coordenação do processo produtivo no *setor imobiliário*, pois cabe a ele ser o agente que compra o terreno, detém o financiamento para a construção e comercialização do imóvel, decide sobre o processo de produção no que diz respeito às características arquitetônicas, econômico-financeiras e locacionais (Ribeiro, 1997: 94), além de ser ele quem decide qual será o uso do solo naquela área e para que camada de renda se destina o imóvel. Atualmente, o incorporador passa a atuar em conjunto com o mercado de capitais, além dos bancos e do Estado, para a obtenção de financiamento e para a realização de seu capital, através de fundos imobiliários e securitização de seus ativos.

O papel do incorporador se consolida com a Lei nº 4.380 de 1964, que criou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o incorporador recebendo do SFH, exclusiva e diretamente 80% do capital necessário à realização dos empreendimentos, tornando-se o “vértice” dos três mercados: o de terras, o de construção e o de crédito (Idem: 300-301).

Ao lado da regularização da incorporação, a mesma Lei 4.951 regulamenta o Condomínio, ou seja, dá base legal para o processo de verticalização que vinha ocorrendo de forma mais intensa desde a década de 1940 nas principais cidades brasileiras, sobretudo Rio de Janeiro e São Paulo. Em seu Artigo 1º, a Lei estabelece:

*“As edificações ou conjuntos de edificações, de um ou mais pavimentos, construídos sob a forma de unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não-residenciais, poderão ser alienados, no todo ou em parte, objetivamente considerados, e constituirá, cada unidade, propriedade autônoma sujeita às limitações desta Lei”.*

A incorporação dedica-se, sobretudo, à construção de edifícios verticais. O fenômeno da verticalização pode ser entendido como uma “evolução” do loteamento, ao “multiplicar” o solo mais valorizado nos centros urbanos (Somekh, 1997: 109). Até 1939, por exemplo, de acordo com Nadia Somekh (1997: 139), a verticalização em São Paulo era um fenômeno *central* (70% dos edifícios estavam localizados na área central – Triângulo e Centro Novo) e *terciário* (65% eram de uso terciário e na sua grande maioria construídos para aluguel). A verticalização assume, então, proporções significativas após os anos 40, consolidando as características identificadas nos anos 30 (Somekh, 1997(a): 71).

Porém, o fenômeno da verticalização vai ter um novo impulso a partir de meados da década de 1960, mudando suas características. Segundo Maria Adélia A. de Sousa (1994: 129), a verticalização nas cidades brasileiras, particularmente em São Paulo, foi intensificada através da ação do Banco Nacional da Habitação e do SFH<sup>21</sup>. Ao contrário da maioria dos casos observados nas cidades de outros países, no Brasil a verticalização esteve mais ligada, durante sua grande expansão na década de 1970 e 1980, à habitação, e não ao setor terciário. Tal fato se deveu em boa parte à disponibilidade de recursos do BNH e ao processo de urbanização no qual as classes de rendimentos altos e médios buscaram localizar-se nas áreas mais centrais da cidade. E a figura do incorporador soube como articular os desejos da classe média de localizar-se nas áreas centrais das cidades com os mercados fundiário, imobiliário e financeiro.

Em seu Artigo 32, do Capítulo II, a Lei estabelece que o incorporador somente poderá negociar sobre unidades autônomas após ter arquivado, no cartório competente de Registro de Imóveis, os seguintes documentos:

*“a) título de propriedade de terreno, ou de promessa, irrevogável e irretroatável, de compra e venda ou de cessão de direitos ou de permuta do qual conste cláusula de*

---

<sup>21</sup> Em São Paulo, 80,8% dos prédios de apartamentos residenciais colocados no mercado entre 1977 e 1982 receberam financiamento do BNH, e a entrada do SFH no mercado imobiliário fez com que o número de prédios de apartamentos registrados por ano no município mais que dobrasse (Caldeira, 2000: 226).

*imissão na posse do imóvel, não haja estipulações impeditivas de sua alienação em frações ideais e inclua consentimento para demolição e construção, devidamente registrado;*

*b) certidões negativas de impostos federais, estaduais e municipais, de protesto de títulos de ações cíveis e criminais e de ônus reais relativamente ao imóvel, aos alienantes do terreno e ao incorporador;*

*c) histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 anos, acompanhado de certidão dos respectivos registros;*

*d) projeto de construção devidamente aprovado pelas autoridades competentes;*

*e) cálculo das áreas das edificações, discriminando, além da global, a das partes comuns, e indicando, cada tipo de unidade a respectiva metragem de área construída;*

*f) certidão negativa de débito para com a Previdência Social, quando o titular de direitos sobre o terreno for responsável pela arrecadação das respectivas contribuições;*

*g) memorial descritivo das especificações da obra projetada, segundo modelo a que se refere o inciso IV, do art. 53, desta Lei;*

*h) avaliação do custo global da obra, atualizada à data do arquivamento, calculada de acordo com a norma do inciso III, do art. 53 com base nos custos unitários referidos no art. 54, discriminando-se, também, o custo de construção de cada unidade, devidamente autenticada pelo profissional responsável pela obra;*

*i) discriminação das frações ideais de terreno com as unidades autônomas que a elas corresponderão;*

*j) minuta da futura Convenção de condomínio que regerá a edificação ou o conjunto de edificações;*

*l) declaração em que se defina a parcela do preço de que trata o inciso II, do art. 39;*

*m) certidão do instrumento público de mandato, referido no § 1º do artigo 31;*

*n) declaração expressa em que se fixe, se houver, o prazo de carência (art. 34);*

*o) atestado de idoneidade financeira, fornecido por estabelecimento de crédito que opere no País há mais de cinco anos.*

*p) declaração, acompanhada de plantas elucidativas, sobre o número de veículos que a garagem comporta e os locais destinados à guarda dos mesmos”.*

Apesar da grande burocracia, o fenômeno da ilegalidade nas incorporações é bem menor do que no dos loteamentos. A hipótese para tal fato é a de que, por dirigir-se a uma camada de renda mais elevada dos grandes centros urbanos, os custos relativos à burocracia podem ser repassados pelo incorporador aos compradores (o que dificilmente pode ser feito nas áreas de loteamentos da periferia das grandes cidades, dado o baixo poder aquisitivo de sua clientela) e, por outro lado, as relações do incorporador com os agentes financiadores o obrigaram a trabalhar na legalidade para poder obter os recursos necessários ao financiamento da construção (já no caso do loteamento irregular, quase sempre é o próprio loteador que financia a venda do terreno através de longos prazos de pagamento e os materiais de construção são muitas vezes adquiridos a crédito em lojas próximas).

Além dos pressupostos jurídicos, dois outros elementos são essenciais para que a figura do incorporador pudesse se desenvolver no país: a emergência de um capital bancário de empréstimo e uma diferenciação espacial, como base para o surgimento de sobrelucros de localização (elementos que serão desenvolvidos nos capítulos posteriores). É importante lembrar que “*o capital de incorporação expressa a forma específica pela qual as relações capitalistas de produção se implementam no setor construtivo*” (Ribeiro, 1997: 338). Não se trata somente de extração de uma renda, mas sim de um processo de valorização combinado com a valorização fundiária que ocorre através da produção imobiliária.

Como descrito acima, o incorporador (e o loteador) tem por objetivo, em suas atividades, a obtenção de uma renda fundiária, na medida em que busca rendimentos e sobrelucros dos terrenos que adquire e um lucro capitalista de empresa, com a produção de mais-valia no momento da construção, se for ele também o construtor (Idem: 100). O seu lucro sofre a interferência do tempo de rotação do capital imobilizado na construção (quanto mais rápida a venda do imóvel, maior o lucro possível). Além disso, podem surgir sobrelucros de localização, com uma valorização da área em que se situa o imóvel por

fatores “independentes” da ação do incorporador (como obras de infra-estrutura importantes).

As atividades de loteamento e de incorporação complementam-se com as de construção para a produção do espaço urbano. Embora seja a atividade construtiva a que possui a capacidade de gerar mais-valia, tanto o loteamento, quanto a incorporação, ao lidarem com a valorização fundiária, compartilham dessa mais-valia gerada, paga tanto pelos adquirentes quanto pela sociedade em geral na forma de juros e de renda da terra urbana. Essa situação ocorre devido às limitações colocadas ao setor imobiliário pela propriedade fundiária e pelo volume de capital imobilizado por um longo período de tempo. Esses limites ao setor possuem lógicas próprias e reincorporam a mais-valia gerada internamente na construção ao ciclo de valorização do capital global. Nos dois próximos capítulos estes dois elementos serão discutidos mais detalhadamente.

### Capítulo 3 - A renda fundiária urbana

Dois imóveis iguais (mesma área, distribuição das dependências, qualidade, acabamento etc.) localizados em pontos distintos de uma cidade quase sempre possuem preços diferentes. Os agentes imobiliários estabelecem preços diferenciados por metro quadrado nas áreas da cidade, criando um verdadeiro mapa dos “valores urbanos”. O poder público se utiliza de uma escala de valores dentro da cidade para a cobrança dos tributos territoriais devidos pelos proprietários imobiliários. De onde vem essa diferença de preços do solo urbano? Não se trata de um fenômeno natural, algo inerente ao solo, mas sim decorrente de relações sociais. Considera-se no presente trabalho que a explicação desta diferenciação tem por base a teoria da renda fundiária urbana.

A renda da terra, ou renda fundiária, tem sua origem em modos de produção anteriores ao capitalista. Porém ela encontra seu lugar nas articulações sociais do modo de produção capitalista, fazendo parte, inclusive, do seu processo de reprodução de relações de produção. A hierarquização dos diferentes lugares em função da renda que proporcionam (ou do preço cobrado pelo solo) e a exclusão da grande massa da população do acesso à terra, ou seja, a reprodução dos não-proprietários, são condições e resultados do processo de reprodução especificamente capitalista. Além disso, a propriedade fundiária e a renda (o pagamento de seu uso por parte de um terceiro) são um fundamento jurídico e ideológico da formação econômico-social capitalista.

Os primeiros estudos da renda fundiária tiveram por base as formulações de autores clássicos da Economia Política, sobretudo aquelas formuladas por David Ricardo, sendo posteriormente retomadas e desenvolvidas por Marx, que as modificou profundamente (Lefebvre, 1978: 78-79). Para Marx, a renda da terra se dividira em *rendas diferenciais* (provenientes de características naturais da terra ou de localização privilegiada e também de diferenças de produtividade dos capitais sucessivamente investidos em uma mesma terra) e *renda absoluta*, obtida pelo proprietário da terra e decorrente do monopólio da propriedade da terra por uma classe específica (Marx, 1989(c)). Porém, salvo algumas rápidas considerações (O Capital, Capítulo XLVI, Livro 3, Volume 6), Marx não se aprofundou no caso da renda fundiária urbana, atendo-se à renda da terra agrícola.



Os teóricos marxistas da II Internacional que estudaram a renda fundiária (por exemplo, Lênin, 1945, 1980, 1987; Kautsky, 1980) seguiram a trajetória de Marx, baseando suas análises sobre a questão agrária, num contexto de intensos debates sobre o papel do campesinato no movimento revolucionário. É importante ressaltar a contribuição de Lênin à questão, ao incorporar em suas análises sobre a renda fundiária o capital monopolista (Lefebvre, 1978). Porém, a partir do momento em que a questão camponesa deixou de ser fundamental para o movimento revolucionário europeu, a partir da segunda década do século XX, os teóricos marxistas de maior influência deixaram de lado a questão agrária (e conseqüentemente a consideração da renda fundiária), direcionando seus esforços em outras direções.

Nos anos 70 do século XX e início da década de 1980 ocorreu uma retomada do estudo da renda fundiária por autores marxistas, sobretudo franceses, mas agora tomando como base de análise a questão urbana. Entre os autores que trataram esta temática no âmbito urbano temos Lipietz (1974), Lojkine (1971, 1997), Alquier (1971), Fine (1988), Harvey (1980, 1990), Seabra (1987, 1988), Topalov (1984)<sup>22</sup>. Buscou-se adaptar as teorias de Marx ao contexto urbano do pós-II Guerra Mundial nos países mais ricos e em alguns casos de países “em desenvolvimento”. Porém, a quase totalidade destes autores (com algumas exceções, como Odette Seabra) acabou por abandonar os trabalhos sobre a renda fundiária urbana a partir de meados da década de 1980. Por quê?

Não há condições no presente trabalho de dar uma resposta a essa questão. O estudo da renda fundiária urbana, porém, coloca uma série de problemas para o pesquisador, tanto de ordem teórico-metodológica quanto política. As dificuldades para a coleta de dados para o cálculo da renda fundiária em grandes cidades, para a identificação dos proprietários urbanos, para a adaptação do caso inglês na agricultura estudado por Marx para outras formações econômico-sociais e mesmo para o urbano; o comprometimento ideológico de muitos dos autores, limitando suas análises do real em prol deste comprometimento; as mudanças ocorridas a partir de meados da década de 1980 no cenário político internacional,

---

<sup>22</sup> Um autor que em suas obras chamou atenção para a importância da propriedade fundiária e para a renda fundiária urbana, sem, contudo, realizar estudos exclusivos e exaustivos sobre essa temática foi Henri Lefebvre. Seus estudos mais aprofundados sobre a renda fundiária se ligaram ao meio rural, ver, por exemplo, Lefebvre, 1978. Na mesma época, contribuição fundamental para a compreensão da renda fundiária no campo e suas articulações com o modo de produção capitalista foi dada por José de Souza Martins (1996). E também há uma série de artigos de Ariovaldo U. de Oliveira (1984, 1985, 1986) sobre a renda da terra.

com o colapso da URSS e das experiências socialistas, relegando ao ostracismo a teoria marxista etc. são algumas das dificuldades que podem ter levado ao abandono da questão da renda fundiária urbana pela maior parte de seus analistas.

Levando em consideração os estudos passados e as dificuldades que ainda hoje permanecem, no presente trabalho retoma-se a questão da renda fundiária na medida em que esta é um elemento fundamental para a compreensão da hierarquização dos usos do solo urbano, para a acumulação do capital e para a reprodução das relações de produção capitalistas, além de ser um importante instrumento de segregação sócio-espacial.

### **O problema de identificação dos proprietários fundiários urbanos**

Segundo Marx (1989 (c): 728), toda a renda fundiária capitalista é mais-valia, produto de trabalho excedente, e não uma propriedade inerente ao solo. Ou seja, a renda fundiária é uma parcela do excedente global produzido pela classe trabalhadora e que é apropriado pela classe dos proprietários fundiários, devido ao monopólio que exercem sobre a propriedade da terra. A repartição do produto entre os trabalhadores, os capitalistas e os proprietários fundiários foi analisada por Marx em seu texto “A Fórmula Trinitária” (O Capital, Capítulo XLVIII, Livro 3, Volume VI), onde ele desmistificou as fontes de rendimentos das distintas classes sociais. Segundo sua análise, caberia aos trabalhadores o salário, aos capitalistas e aos proprietários fundiários a mais-valia, sob a aparência de juros, lucro e renda fundiária. Porém, na aparência, tanto a propriedade do capital como a propriedade da terra parecem ser as fontes dos rendimentos dos capitalistas e proprietários, respectivamente, e não o valor excedente gerado pelo trabalho. Os proprietários recebem a renda não por uma faculdade inerente à terra, mas por causa do monopólio que exercem sobre ela, cobrando um tributo que é pago pela sociedade inteira (Martins, 1983: 164).

Há, porém, no caso das grandes cidades uma série de dificuldades para a identificação da classe dos proprietários fundiários, como o caso de São Paulo pode ilustrar: a verticalização e o parcelamento do solo dificultam tanto a identificação dos proprietários quanto a sua caracterização como classe, já que a grande massa de proprietários urbanos em São Paulo são trabalhadores que não auferem renda de sua propriedade e sim a utilizam como local de moradia. Há também os pequenos proprietários urbanos, que possuem alguns imóveis de aluguel e que dificilmente podem ser caracterizados como uma classe influente.

Por outro lado, o recente processo de transformação na indústria tiveram por efeito o deslocamento de muitos estabelecimentos para outros locais, criando grandes “vazios”, os quais podem tornar-se fonte de renda para seus proprietários industriais através da venda ou reconversão destes imóveis. Há também o Estado, que através de suas distintas esferas de poder, é grande proprietário urbano, seja em grandes glebas nas franjas do município, seja de áreas mais centrais, em edifícios públicos ou administrativos. Outro grupo importante de proprietários fundiários urbanos são os grandes proprietários especuladores, que através da retenção de grandes glebas extraem renda através de seu parcelamento, muitas vezes em conluio com administradores e políticos. E há também os incorporadores e construtores que podem ser proprietários de terras e cada vez mais constroem edifícios a serem alugados para empresas do setor terciário, não mais vendidos após sua conclusão, como antes. E finalmente, o capital financeiro entra como proprietário urbano, através dos Fundos de Investimentos Imobiliários criados na década de 1990 e dos Fundos de Pensão. Essa lista não é exaustiva e não é possível, no âmbito da pesquisa realizada, a identificação de todos os grupos de proprietários fundiários urbanos.

Porém, a lista acima ilustra a dificuldade de se caracterizar como classe os proprietários fundiários urbanos, devido à sua heterogeneidade. Mas, pode-se dividir, de um lado os proprietários que não auferem renda de sua propriedade e de outro os que desta auferem; e os grandes proprietários públicos e privados formariam um grupo distinto dos pequenos proprietários, por exemplo. Porém, o que interessa no presente trabalho é a articulação da renda fundiária com a acumulação capitalista, com a reprodução das relações de produção e com o processo de segregação sócio-espacial. Assim, a identificação exata dos proprietários fundiários urbanos não é fundamental, mas sim as articulações da renda com o capital.

### **Tipos de renda fundiária capitalista: a renda absoluta, a renda diferencial e a renda de monopólio.**

Em primeiro lugar, apresentam-se, de maneira geral, as formas de renda fundiária capitalista, para, em seguida, ser tratada a especificidade da renda fundiária urbana.

Segundo a análise primeiramente desenvolvida por Marx e depois ampliada e aprofundada posteriormente por autores marxistas, a renda fundiária capitalista se dividiria em três: *renda absoluta*, *renda diferencial* (I e II) e *renda de monopólio*.

A *renda absoluta* seria um tributo pago à classe dos proprietários de terra que monopolizam esse fator de produção (Marx, 1989 (c): 875). Segundo Ariovaldo U. de Oliveira, (1986: 77), “*na base, portanto, a renda da terra absoluta resulta da posse privada do solo e da oposição existente entre o interesse do proprietário da terra e o interesse da sociedade como um todo*”.

Essa renda pode ser embolsada pelo proprietário em períodos determinados (pelo arrendamento, aluguel etc.) ou de uma só vez (através do preço de venda da terra)<sup>23</sup>. Segundo a teoria marxista, o solo não é capital, pois não se trata de um valor criado pelo trabalho, embora a terra tenha se tornado uma mercadoria, que possui um *preço* e um valor comercial determinado no modo de produção capitalista. A terra, por não ser capital, não produz lucro, mas sim gera renda, que nada mais é do que parte da mais-valia global produzida pelo trabalho que é paga ao proprietário em troca do direito ao uso da terra. Para Lipietz (1974: 83), o “*proprietário fundiário troca o direito de uso de seu solo contra um direito sobre a mais-valia que será produzida*”.

Topalov (1984: 53-57), resumindo a questão da renda absoluta em Marx, apresenta as duas condições de sua existência:

- 1) O domínio do modo de produção capitalista e o desenvolvimento desigual entre os seus setores (agricultura e indústria).
- 2) A resistência da propriedade fundiária frente ao capital.

Como a composição orgânica do capital em alguns setores da economia (como a agricultura ou a construção civil) é menor do que em outros (como a indústria pesada ou de bens de consumo duráveis), os primeiros apresentariam a geração de uma quantidade de valor (por empregarem, relativamente, maior quantidade de força de trabalho) superior à do preço de produção geral da economia<sup>24</sup>. A perequação da taxa de lucro entre esses dois

---

<sup>23</sup>O preço da terra seria calculado a partir da *renda territorial capitalizada* somada aos investimentos de capital e ao trabalho realizados na propriedade fundiária (Kautsky, 1980: 102).

<sup>24</sup> Segundo a teoria marxista admite, o valor de uma mercadoria seria composto pela reposição do capital despendido na sua produção e a mais-valia gerada nesse processo. O preço de produção seria formado pela

tipos de setores (normal no capitalismo quando se apresentam setores com diferentes composições orgânicas do capital) é obstada pela propriedade fundiária, uma barreira à livre entrada de capitais nos setores agrícola e da construção civil. A diferença entre o valor e o preço de produção forma o chamado *sobrelucro* setorial, que se transforma em renda absoluta da terra. Assim, a propriedade privada da terra impediria a livre concorrência capitalista, a nivelção do lucro e a formação do lucro médio nas empresas agrícolas e não agrícolas (Lênin, 1980: 84), criando a possibilidade de que o sobrelucro derivado do maior emprego de força de trabalho nos setores intensivos em mão-de-obra seja direcionado aos proprietários fundiários. O setor da construção civil teria, no caso urbano, papel semelhante ao da agricultura, enquanto setor que emprega relativamente muita força de trabalho e gera um sobrelucro setorial a ser apropriado pelos proprietários fundiários.

Outra forma de renda, ligada ao modo de produção capitalista, é a *renda diferencial*. Para Lênin, “*é impossível eliminar essa renda, enquanto existir o modo capitalista de produção*” (Lênin, 1945: 34). O caráter limitado da terra como meio de produção seria responsável pela formação de um monopólio da exploração capitalista do solo. Daí surge a renda diferencial, constituída pelo lucro suplementar do capital investido em terras melhores (mais férteis, melhor localizadas etc.) ou pela inversão mais produtiva desse capital na mesma terra. Essa renda seria produzida independentemente da propriedade privada da terra, sendo resultado da concorrência entre produtores capitalistas, só existindo a partir do momento em que a terra é colocada para produzir (Oliveira, 1985: 93), ao contrário da renda absoluta, que é paga mesmo quando a terra não produz e é o tributo social cobrado pelos proprietários devido ao monopólio que exercem sobre a terra.

Sob o capitalismo, é o preço de produção (custo de produção e lucro médio) do pior solo (aquele que não dá renda diferencial) o preço regulador do mercado. A renda diferencial é, portanto, “*a diferença entre o preço individual de produção de cada produtor em particular (que tem a sua disposição solos mais férteis, por exemplo) e o preço de*

---

reposição do capital despendido e pelo lucro médio da economia. Os setores mais intensivos em mão-de-obra produziriam, por gerarem maior proporção de mais-valia com relação ao capital total, uma mercadoria que possuiria um valor superior ao seu preço de produção, já que na composição deste último, a mais-valia é substituída pelo lucro médio, que é menor que a mais-valia, sendo que este é uma média da mais-valia gerada por todos os setores da economia num dado momento, envolvendo setores intensivos em capital, que produzem uma proporção menor de mais-valia em comparação com o total de capital utilizado.

*produção geral que é formado a partir dos preços de produção dos piores solos cultivados*” (Oliveira, 1985: 93).

Marx definiu dois tipos de renda diferencial. A *renda diferencial I* ocorreria quando duas quantidades iguais de capital e trabalho se aplicam em extensões de terra iguais, com resultados desiguais, o que gera um lucro suplementar para quem explora a melhor terra (Marx, 1989 (c): 744). Entre os fatores que contribuem para aumentar ou diminuir a desigualdade dos resultados da aplicação de capital e trabalho no solo, temos: a fertilidade, a localização da terra, a distribuição dos impostos, desigualdade na repartição da infraestrutura (pública ou privada) investida na terra, entre outros.

A *renda diferencial II* ocorreria devido à diferença que há quando quantidades diversas de capital produtivo se aplicam sucessivamente no mesmo terreno. Essa forma de renda aumentaria de maneira absoluta nos terrenos em que o capital suplementar é aplicado, mas não na proporção do capital suplementar aplicado (Idem: 788). Dessa forma, investimentos de capital sucessivos e aplicação de trabalho em um mesmo terreno possuem a propriedade de elevar a renda proporcionada por esse terreno.

A renda diferencial II decorreria, então, de investimentos, sendo originada somente pelo capital adiantado no solo. Ela “*tem sua origem na intensificação dos investimentos de capitais no processo de produção, lógica básica do próprio processo de produção capitalista*” (Oliveira, 1985: 104).

Além da renda diferencial e da renda absoluta, existiria também a *renda de monopólio*, baseada no lucro extraordinário obtido a partir de um preço de monopólio de uma certa mercadoria produzida em uma porção do globo terrestre dotado de qualidades especiais. O excedente entre o preço de monopólio (aquele que é determinado apenas pelo desejo e pela capacidade de pagamento dos compradores, sem depender do preço geral de produção ou do valor dos produtos) e o valor do produto (quantidade de trabalho necessária para a produção desse produto) formaria um lucro suplementar, portanto, renda de monopólio (Idem: 95). Ao contrário da renda da terra absoluta, que de certo modo acaba sendo regulada no mercado em função das pressões sociais, a renda de monopólio não está praticamente sujeita a essas pressões, pois não dependeria do consumo necessário da população, não seria gerada por produtos alimentares básicos, mas sim dependeria do desejo e da capacidade de compra daqueles que querem consumi-los (Idem: 79).

Como visto anteriormente, a renda fundiária, na atual fase histórica do capitalismo, não é a renda de uma classe particular, nem mesmo de uma fração distinta da burguesia. A renda pode assumir a forma de preço ou aluguel para o proprietário fundiário que cede o terreno; de aluguel do imóvel se vai pra as mãos de um rentista imobiliário; de sobrelucro de promoção se for apropriada por um promotor. Hoje a renda pode também aparecer como um rendimento individual consumível ou como um lucro pertencente diretamente a uma empresa, ou mesmo como um recurso do Estado - por exemplo, a concessão de serviços públicos e terrenos, sob o pagamento de direitos de concessão, para a prestação de serviços, é uma forma de cobrança de renda fundiária por parte do poder público. Observa-se que, em certas condições, a renda pode se converter em capital e se reinserir na acumulação capitalista (Topalov, 1984: 37). Assim, a renda fundiária, sob diversas formas, pode estar distribuída de forma bem variada na sociedade.

### **A renda fundiária urbana**

A renda da terra possui o seu correspondente na cidade, ainda que nas aglomerações urbanas a renda fundiária não apareça diretamente, ela está incluída no aluguel dos escritórios, das moradias etc. ou no preço cobrado pelos imóveis (Alquier, 1971: 82). A renda da terra perde sua forma concreta que tinha sob a agricultura (renda em trabalho, em espécie ou dinheiro); ela assume uma forma abstrata: a renda não se apresenta mais como um produto do solo, ela aparece como nada mais do que o juro de um capital investido (Idem: 81).

Henri Lefebvre (1999(a): 167), retomando a teoria da renda da terra desenvolvida por Marx a partir dos economistas clássicos ingleses, considerou a existência de “rendas urbanas”, assemelhadas às rendas rurais fundiárias - a *renda de situação* (renda diferencial I) e a *renda de equipamento* (renda diferencial II), somando-se a elas a *renda absoluta*, pretendida por todo proprietário, pelo fato de ser proprietário e que serve de base à especulação.

Marx, ainda que de forma resumida, analisou o papel da renda nos terrenos urbanos para construção, sendo que ela se caracterizaria: 1) pela influência decisiva da localização sobre a renda diferencial; 2) pela exploração pelo proprietário do progresso do desenvolvimento social para o qual nada contribui e no qual nada arrisca; 3) pelo

predomínio do preço de monopólio (Marx, 1989 (c): 888). A renda fundiária urbana seria elevada pelo rápido e intenso crescimento da população nas grandes cidades, e pela conseqüente necessidade crescente de habitações daí resultante e também pela implementação do capital fixo que se incorporaria à terra (como edifícios, ferrovias, rodovias, armazéns, estabelecimentos fabris e comerciais, docas etc.). Nas cidades de grande crescimento, o que constituiria o objeto principal de especulação no setor imobiliário não seria o imóvel construído, mas a renda fundiária cobrada pelos proprietários (Marx, 1989 (c): 889).

A produção capitalista de construções engendraria, nas relações de produção dominantes na cidade moderna, um sobrelucro setorial constituído pelo excedente do seu valor sobre o preço de produção das construções (Topalov, 1984: 186; Lojkine, 1971: 89-90; Lipietz, 1974: 106). O sobrelucro transforma-se em renda quando algumas das condições de valorização dos capitais não são reproduzíveis, sendo, portanto, monopolizáveis, beneficiando os detentores do monopólio através das rendas (Topalov, 1973: 66). Tal é o caso do solo urbano, uma condição de produção da indústria da construção civil, mas cujas características não podem ser reproduzidas por esta, estando seu controle nas mãos dos proprietários imobiliários.

No caso do setor da construção civil, este se caracterizaria, no conjunto dos países capitalistas, por um frágil desenvolvimento das forças produtivas e relações de produção. A composição orgânica do capital desse setor seria menor que a média da economia, e a mais-valia produzida seria superior ao lucro médio. Como a propriedade imobiliária – a do promotor imobiliário<sup>25</sup> – continua a dominar parcialmente o processo de produção, observa-se a possibilidade do sobrelucro setorial ser apropriado sob a forma de renda absoluta, em parte pelo proprietário da terra ou pelo promotor, e na atual fase histórica do capitalismo, também pelo capital bancário e financeiro. O sobrelucro setorial da indústria de construção se fixaria como renda porque o capital que origina a operação de construção é autônomo da propriedade fundiária e a reencontra como um obstáculo.

Dentre os fatores que podem contribuir para alterações no preço cobrado pelos terrenos urbanos, haveria os fatores ligados diretamente às condições do meio-ambiente

---

<sup>25</sup> Para Topalov (Topalov, 1984: 186), a promoção imobiliária é a forma na qual o capital, distinto da propriedade imobiliária, libera o solo da propriedade fundiária, organiza e financia a produção de construções para o mercado.



(natural ou construído) com o qual se articula o terreno (fatores físicos, acessibilidade aos serviços locais, meio ambiente natural, vizinhança etc.); os fatores que atuariam no conjunto da zona homogênea onde o terreno estaria localizado, responsáveis pela formação do preço da terra em cada zona da cidade (posição da zona em relação aos diversos centros da cidade, ligação com o sistema de transporte, regulamentação urbanística determinando tipos e formas de uso do solo) e fatores mais gerais, que influenciariam a formação dos preços fundiários no conjunto da sociedade (ritmo de crescimento da população, conjuntura econômica, estrutura de propriedade etc.) (Granelle, apud. Ribeiro, 1997: 117).

Em uma cidade, algumas áreas destacam-se por elementos físicos e pela existência de uma melhor localização em relação aos centros de consumo, de empregos, de informações e decisões. Como uma unidade imobiliária é um valor de uso complexo, articulado no espaço com diversos valores de uso simples (equipamentos coletivos, meios de transportes etc.), a reprodutibilidade de uma determinada localização privilegiada no espaço urbano é muito difícil para o capital imobiliário, sendo praticamente impossível para um capitalista isolado reproduzir as melhores condições existentes na cidade para um empreendimento que não conta com uma localização privilegiada. Dessa forma, algumas parcelas do solo urbano tornam-se não-reprodutíveis numa escala comparável aos solos agrícolas especiais geradores de rendas de monopólio. Trata-se, nesse caso, da segunda natureza, que no meio urbano, dada a sua complexidade, cria áreas exclusivas nas quais seus consumidores estão dispostos a pagar uma renda de monopólio para poderem aí se localizar, seja em função do status que tal localização pode conferir ao seu usuário, seja em função de um acesso privilegiado às centralidades do urbano etc.

Segundo Topalov (1973: 67), todos os tipos de renda são formas de mais-valia extorquida dos trabalhadores, sendo que a renda diferencial e a renda absoluta são constituídas pela mais-valia produzida no setor. A primeira, pela transferência de unidades de produção onde a produtividade do trabalho é mais fraca para aquelas onde ela é mais forte. A segunda, pela retenção, em cada unidade de produção, da fração de mais-valia que não é transferida para outros setores. Já a renda monopolista seria constituída de mais-valia produzida nos outros setores da economia e transferida por intermédio do lucro.

A diferenciação das distintas formas de renda no meio urbano é uma outra dificuldade para o pesquisador. Na verdade as rendas diferenciais (I e II) não seriam facilmente

dissociadas entre si, da mesma maneira que a diferença entre a renda de monopólio e a renda absoluta seria de difícil identificação em alguns casos (como no caso de edifícios que possuem vistas privilegiadas, melhor insolação, regulamentação favorável, acesso a certas centralidades etc.). E as transformações na técnica da construção civil também podem mudar as relações entre as formas de renda, como mostra Topalov (1973: 74):

*“Quando a indústria da construção civil não estava em condições de construir num solo, cujas características topográficas ou pedológicas eram desfavoráveis, era o monopólio da propriedade do solo que determinava a fixação da renda absoluta; desde que o desenvolvimento tecnológico sob pressão, notadamente da renda fundiária, tornou tecnicamente possível a construção em quase todos os terrenos, a renda diferencial apareceu sobre os mais favoráveis. Da mesma maneira, quando a preexistência de uma via cessou de ser uma condição de construtibilidade, o capital privado foi capaz de organizar ele mesmo uma rede viária interna a essas operações, é a propriedade fundiária de todos os terrenos suscetíveis de serem ligados à rede geral das vias que puderam tornar-se beneficiárias da renda absoluta”.*

Assim, mais importante do que a minuciosa identificação de cada tipo de renda seria a análise do tributo cobrado pelos proprietários fundiários urbanos em suas relações com o mecanismo de valorização do preço do solo na cidade com a reprodução das relações de produção.

No meio urbano, a renda da terra pode assumir a forma do preço da terra (renda capitalizada) e pode estar inserida no aluguel cobrado dos inquilinos (residenciais, comerciais, financeiros etc.). Engels, em 1872 (1979: 17), já distinguiu, no preço do aluguel, a *renda da terra*, o *juro do capital* investido na construção (compreendendo este o lucro do empreiteiro), a soma destinada a cobrir *gastos em reparos e seguros* e as *anuidades que amortizariam o capital investido*, proporcionalmente à deterioração gradual do imóvel. A concessão de serviços públicos (água, luz, saneamento) e de terrenos para a prestação de serviços (transporte) também seria uma forma de cobrança de renda fundiária pelo poder público.

Segundo Lojkine (1971: 92-93), observa-se, no caso das aglomerações urbanas, a comprovação da hipótese da renda em cascata, que nasce da sucessão de diferentes apropriações e “transformações em valor” do solo. O crescimento de seu preço não é então

simplesmente determinado pelo crescimento econômico geral, mas por atividades econômicas sucessivas: viabilização do terreno para o mercado imobiliário, construção de imóveis de uso múltiplo, locação para atividades comerciais etc. Assim, a causa mais fundamental que determinaria a distribuição do “tributo fundiário urbano” seria a divisão econômica e social do espaço, não a propriedade em si do solo, mas a estruturação muito diferenciada do espaço do quadro de vida capitalista (Lipietz, 1974: 167). Essa divisão econômica e social do espaço transforma-se, sob o capitalismo, em uma segregação sócio-espacial no tecido urbano.

### **O Estado e a renda fundiária**

Um importante agente de influência no mercado imobiliário urbano é o Estado, pois através de suas ações e regulamentações interfere ativamente no que se refere ao preço da terra e à sua valorização. A localização de infra-estrutura e de equipamentos de uso coletivo sob sua responsabilidade, as leis de zoneamento, os planos de “revitalização urbana” de certas áreas da cidade, o fornecimento de financiamento para a compra da moradia e a produção da moradia pelo poder público são alguns dos exemplos de como o Estado tem um papel ativo para a formação da renda fundiária urbana, como se verá a seguir.

Segundo Odette Seabra (1988: 102), o Estado moderno é um poderoso agente de produção do espaço, necessário e aceito socialmente como tal. Ele encarrega-se da socialização de determinadas porções do espaço e de determinadas condições sociais de produção.

*“No entanto, a atuação ‘ideal’ do Estado está permeada de interesses privados, dentre os quais são muito significativos os interesses que derivam da propriedade da terra, por sobre a qual se definem os proprietários da terra que atuam no processo de valorização perpassando por dentro dos aparelhos de Estado. Por isso, atuam sobre ele ora como pólo de uma relação conflituosa, ora através dele em benefício próprio. Nestas condições atuam para capitalizar de forma privada investimentos públicos que ao Estado cabe realizar e gerir. A sociedade como um todo paga com uma parte do valor, que se valoriza no processo de produção social, um tributo à propriedade da terra, um tributo capitalista que equivale no seu patamar mínimo a juro de capital, e que é concretamente fração do trabalho excedente.*”

*Ou seja, como os investimentos públicos em capital social estão constantemente definindo e redefinindo as localizações intra-urbanas, em termos de acessibilidade em geral, isso gera um ganho concreto dos proprietários de terras” (Seabra, 1988: 102-103).*

Segundo Topalov, os “belos bairros” das camadas superiores não o são somente nas representações coletivas, mas também na materialidade dos meios de consumo que estão disponíveis; os privilégios espaciais estão relacionados com a oferta de equipamentos urbanos (Topalov, 1984: 159). Para ele, o espaço das camadas superiores é *objetivamente* diferente. Essas diferenças resultam dos processos de produção material: predomínio massivo das formas mais capitalistas de construção das habitações, privilégios por longos períodos em matéria de infra-estruturas e de equipamentos públicos de consumo coletivo, concentração “espontânea” dos serviços requeridos por uma clientela altamente solvente em termos monetários. Esses processos tendem, pelo jogo dos preços, a operar a segregação espacial que requer a legibilidade simbólica dos espaços. A concentração espacial das camadas superiores opera uma transformação qualitativa de conteúdo dos equipamentos públicos e dos equipamentos comerciais privados, tornando-os mais seletivos. A especificidade do espaço das camadas superiores é signo de distinção social, participa do sistema de expressão e de reiteração simbólica da hierarquia das situações de classe. As camadas superiores e as camadas populares se excluem no espaço pelo processo de expulsão (Idem: 160-161).

Como o meio urbano é um ambiente complexo, onde interagem um número muito grande de elementos (vias de circulação, equipamentos de uso coletivo, negócios privados dos mais diversos tipos, habitações, estilos arquitetônicos, etc.) é praticamente impossível a reprodução de uma determinada parte da cidade por um empreendimento privado. Ou seja, cada complexo de elementos que configura certas partes privilegiadas da cidade (os “belos bairros”) não pode ser reproduzido pela iniciativa privada sem o apoio do Estado. Este, então, passa a ter importante papel, juntamente com o capital monopolista, na configuração de novas áreas de valorização, ao fornecer o sistema viário, os equipamentos de uso coletivo, a infra-estrutura urbana etc (Topalov, 1979: 59). E, com a crescente fragmentação do espaço, fruto das atividades dos empreendedores imobiliários privados ligados ao grande capital do setor e ao capital financeiro, cada vez mais se observa a produção de empreendimentos de grande porte (para os mais ricos) encravados em áreas antes

consideradas de baixa atratividade para o mercado. Condomínios de luxo fortificados, cercados por favelas ou áreas de loteamentos irregulares, são cada vez mais comuns, valorizando áreas através de grandes aportes de capital privado e público (com a implementação da infra-estrutura necessária, principalmente no que diz respeito ao acesso por automóvel). Se a atmosfera dos “belos bairros” burgueses não pode ser reproduzida, rebaixam-se as exigências e criam-se novas necessidades, como a segurança dada pelos enclaves-fortificados e o maior “contato com a natureza”. Decreta-se a morte da cidade. As negatividades do urbano se realizam com a crescente fragmentação do espaço e segregação sócio-espacial, fruto da ação do capital monopolista e da ação/inação do Estado que favorece o capital imobiliário/financeiro.

Jean Lojkine (1997: 211) descreve, segundo suas pesquisas para o caso da França no final da década de 1960 e início da década de 1970, algumas formas da ação do Estado no que se refere às suas intervenções urbanas. Ele considera duas políticas urbanas segundo dois eixos distintos: um eixo *setorial* e um eixo *funcional*. No primeiro eixo, as intervenções estatais, bem diversificadas quanto à forma, podem ser consideradas em três setores: 1) o controle e/ou a incitação da localização das atividades industriais e “terciárias”; 2) o controle da localização dos tipos da habitação; 3) a localização dos meios de consumo coletivos. Com relação ao eixo *funcional*, suas práticas podem ser decompostas em duas: 1) a função de organização da produção e da circulação das mercadorias ou produtos imobiliários, o solo tornado “viável”; 2) a função de organização do uso do solo.

Trata-se, em grande parte, do que comumente se denomina de *urbanismo*. Assim, um ponto central a ser levado em conta é o papel do *urbanismo* dentro das estratégias de valorização do capital no meio urbano<sup>26</sup>. Segundo a concepção corrente, o *urbanismo* seria “o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Em outras palavras, consiste na ciência e na técnica de ordenar os espaços habitáveis, visando o bem-estar geral” (Costa, 1999: 11). Trata-se de uma visão ingênua do papel do *urbanismo*, como bem mostrou Lefebvre (1999; 2000), para quem, este campo do saber nada teria de “ciência”, sendo um conjunto de técnicas que justificam a ação Estatal e do capital no espaço e

---

<sup>26</sup> Não é o objetivo do presente trabalho um estudo detalhado do *urbanismo*. Para um aprofundamento do histórico e do papel do urbanismo ver, por exemplo, Hall (1988). Mumford (1991) e Choay (1965) e Lefebvre (1999).

contribuem, através do discurso tecnicista, para a incompreensão dos processos de valorização no urbano e para o “*silêncio dos usadores*” frente ao discurso do técnico<sup>27</sup>.

Segundo uma concepção mais crítica, o *urbanismo* deve ser considerado como uma estratégia de manutenção dos ganhos da classe capitalista no setor imobiliário, encobrindo as operações realizadas pelo setor público como forma de auxílio à reprodução do capital (Lefebvre, 1999: 147). O Estado tem a função de criar mecanismos que minimizem os obstáculos ao investimento do setor imobiliário no urbano sem colocar em questão a existência da propriedade privada do solo (Carlos, 2004: 61).

Com relação à renda fundiária urbana, o Estado pode atuar diretamente, com a cobrança pela concessão de serviços públicos (água, luz, saneamento) e de terrenos para a prestação de serviços (transporte), e atualmente pelo direito de construir, o que são formas de cobrança de renda fundiária pelo poder público. E pode contribuir para a valorização de terrenos privados e da renda cobrada pelo uso destas, com o estabelecimento de áreas verdes, de centros educacionais, de centros de lazer, que formam um setor relativamente novo do consumo coletivo, objeto de sobrelucros monopolistas. A apropriação, pelos promotores privados, do espaço onde se instalam os diferentes equipamentos coletivos será assim a fonte de uma nova renda fundiária (Lojkine, 1971: 92).

O Estado pode também interferir na dinâmica do mercado imobiliário através da concessão de financiamentos para a construção em certas áreas da cidade ou para a compra de moradia por parte dos consumidores, além de poder produzir diretamente moradias, valorizando, através da produção da infra-estrutura necessária para as moradias construídas, o seu entorno, muitas vezes localizado nas periferias pouco consolidadas das cidades.

E, por fim, a legislação urbanística, ao permitir certas atividades em certas áreas e proibir em outras, ao criar restrições para construir em determinadas áreas, preservando ou depreciando o valor adquirido do entorno também é uma importante forma de criação de renda diferencial no meio urbano. No caso de São Paulo, temos o exemplo recente (2002) do novo Plano Diretor, que ao restringir a construção em determinadas áreas da cidade,

---

<sup>27</sup> Segundo Pinto (2000: 150), o *urbanismo* tem fortes influências do modelo positivista, pois, segundo esse modelo, os proprietários privados deveriam se submeter aos desígnios do Estado. Embora a propriedade da terra seja privada, praticamente todas as operações construtivas que podem ser realizadas sobre cada terreno são previamente determinadas pelos planos urbanísticos, sendo que tais planos são elaborados por urbanistas, ainda que tenham de ser aprovados pelas instituições de representação política para entrar em vigor. O caráter técnico dos planos urbanísticos é tão acentuado que eles são em geral ininteligíveis para um leigo em *urbanismo*.

causou uma corrida às compras de terrenos, busca de aprovação de projetos e início de construções justamente nas áreas alvo das restrições, antes que o Plano entrasse em vigor<sup>28</sup>. Esse movimento levou a um aumento do preço das terras justamente nas áreas mais valorizadas. E continuando com o exemplo de São Paulo, temos a criação de renda fundiária através da venda do direito de construir pela negociação dos chamados Cepacs (Certificados de Potencial Adicional Construtivo) – títulos que permitem quem os compra construir acima do limite fixado pela lei - entre a Prefeitura e a iniciativa privada. Essa prática foi regulamentada pelo chamado estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) através da figura da "outorga onerosa" e por legislação municipal. Trata-se não mais da venda de lotes ou de apartamentos, mas do "espaço aéreo" da cidade, continuando com a lógica parcelização do solo/verticalização, só que agora se vende algo imaterial, um direito futuro a construir acima do permitido em áreas valorizadas. Outra modalidade de cobrança, por parte do Estado, de renda pelo uso mais flexível do solo em áreas de maior valorização são as Operações Urbanas ou Operações Interligadas, também previstas no Estatuto da Cidade, e que conferem uma permissão de se construir acima do permitido pela legislação urbanística desde que sejam oferecidas contrapartidas ao poder público.

Segundo Martins (2001: 69), tais instrumentos de caráter negocial visam, simultaneamente, incentivar a produção imobiliária e o desenvolvimento urbano e aquecer a economia (além de gerar recursos para o poder público investir em áreas mais carentes em infra-estrutura). No entanto, seguindo seu raciocínio, em condições de pouco controle social, como ocorreria na sociedade brasileira, o resultado do uso desses instrumentos tenderia a ser, ao contrário da socialização de vantagens, a criação de vantagens diferenciais, localizadas, apropriadas apenas por determinados grupos sócio-econômicos, sendo que os custos derivados de investimentos em infra-estrutura por parte do poder público podem muitas vezes superar os benefícios advindos das compensações propostas pela iniciativa privada, como ocorreu em São Paulo com a Operação Urbana Faria Lima.

Essas formas de intervenção estatal nas aglomerações urbanas possuem importantes efeitos sobre a renda fundiária na cidade. Para Topalov (1984: 100), a repartição de custo de organização fundiária entre o capital privado e os fundos públicos é, com efeito,

---

<sup>28</sup> Segundo nos foi informado por Luiz Paulo Pompéia da EMBRAESP, em entrevista concedida para o presente trabalho em 04/11/2002.

essencial para a determinação da renda diferencial nascida desse custo. Quanto mais o nível socialmente requerido de infra-estruturas é elevado, mais elevado é o custo (supostamente privado) da realização dos terrenos que delas são desprovidos, mais é elevada a renda diferencial dos terrenos onde preexistem à construção. Quanto mais a parte de implementação de infra-estrutura é importante em terrenos em que ela não existe, menos elevada é a renda diferencial desses terrenos em comparação com os terrenos já equipados. Segundo esse mesmo autor, “*as infra-estruturas, e mais amplamente o capital social acumulado na cidade, determinam então a possibilidade de rendas de monopólio, de rendas absolutas e de rendas diferenciais*” (Topalov, 1984: 114). Por outro lado, o significado das medidas fundiárias adotadas por um governo se concretizam em resultados que afetam as diversas formas de renda fundiária, ainda que não se restrinjam somente a seus efeitos sobre a renda (Alquier, 1971: 80-81).

E, a ação do Estado não é neutra, no sentido de ser igual para todas as classes sociais. As áreas da população mais rica e as atividades ligadas ao capital monopolista (produção, comercialização e consumo) são privilegiadas no que diz respeito aos investimentos estatais em infra-estrutura e equipamentos de uso coletivo, bem como com relação à legislação urbanística. A contradição social que se desenvolve no interior do espaço urbano se materializa na oposição entre, de um lado, a fração monopolista do capital que tende a garantir para si o monopólio exclusivo do uso dos equipamentos coletivos mais ricos, fundamentais para a reprodução ampliada do capital, e, de outro, o conjunto das camadas não monopolistas, tanto capitalistas como assalariadas, excluídas desse uso social (Lojkine, 1997: 189-190). Existiria, “*uma segregação espacial e social fundamental entre o espaço urbano ‘central’ monopolizado pelas atividades de direção dos grandes grupos capitalistas e do Estado e as zonas periféricas onde estão disseminadas as atividades de execução assim como os meios de reprodução empobrecidos, mutilados, da força de trabalho*” (Idem: 172).

Topalov, analisando os trabalhos de pesquisa sobre a região parisiense desde 1954, em obra publicada em 1984 (Topalov, 1984: 154-155), chega à conclusão de que dois tipos de práticas do espaço urbano se opõem claramente, dois pólos de estratificação social: o das camadas superiores e o dos trabalhadores. Para ele, cada uma dessas categorias possui um espaço próprio, fortemente segregado um do outro. As camadas intermediárias, ao



contrário, não possuem um espaço que lhes seja particular: nisso residiria sua especificidade.

Por exemplo, em pesquisa realizada por Torres & Oliveira (2001: 01), foi observada, através de cruzamento de dados do Censo Demográfico de 2001, dos Registros Municipais de Propriedade (1996) e do Censo Escolar de 1998 elaborado pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, uma relação entre a segregação educacional e as condições de moradia inadequadas e de acesso ao solo urbano no município de São Paulo, dado o problema de regularização das terras nas grandes cidades que afetam significativamente a provisão de serviços públicos nas áreas irregulares. A pesquisa por eles realizada chegou à conclusão de que há grande dificuldade de acesso às escolas para aqueles que vivem nas áreas mais distantes e periféricas. Segundo o estudo, *“as crianças que vivem em áreas tipicamente periféricas viajam mais longe para ter acesso às escolas públicas, e nessas escolas eles estudam em classes superpopulosas”* (Torres & Oliveira, 2001: 07).

Dessa forma, o espaço, ao ser produzido, sofre grande influência do Estado. Mas, como bem mostrou Lefebvre (2000), somente na aparência o Estado age independentemente e parece guiar a iniciativa privada. O que se passaria, na verdade, seria o inverso, ou seja, é a iniciativa privada que guia as ações do Estado de acordo com seus interesses. Ele, o Estado, é um aliado necessário do capital para a sua reprodução frente à propriedade imobiliária. Mas seria a renda fundiária somente um obstáculo ao capital?

### **Renda fundiária: mero obstáculo ao capital?**

São, portanto, as relações sociais que sustentam a propriedade privada da terra, que transformam o solo em uma raridade, em dado momento, e por certo tempo, para o capital privado. Mas também a propriedade “natural” de não reprodutibilidade do solo contribui para a afirmação de um grupo social como detentor do monopólio fundiário.

A propriedade da terra se coloca, assim, como um obstáculo frente à livre circulação do capital, tratando-se de uma contradição que antepõe a terra ao capital (Martins, 1983: 161). Pois quando o capitalista paga pela utilização da terra, ele estaria, na verdade, convertendo uma parte de seu capital em renda, imobilizando improdutivamente essa parte do capital. *“Essa imobilização é improdutiva porque ela sozinha não é suficiente para promover a extração de riqueza da terra”* (Idem: 161-62). Mas, como bem coloca José de

Souza Martins (1983: 162), isso não quer dizer que a apropriação da terra pelo capital impeça a sua utilização segundo critérios capitalistas.

Como o capitalista transpõe esse obstáculo? São diversas as formas de incorporar a propriedade fundiária e a renda fundiária à acumulação capitalista. Uma delas é a união da figura do capitalista com a figura do proprietário, o que, porém, não resolve a contradição entre terra e capital (Martins, 1983: 166). Por exemplo, em São Paulo, o maior aglomerado urbano do país, os custos com o terreno constituem cerca de 28,41% (a maior parcela do custo de construção), segundo estimativa feita para janeiro de 2001 (DIEESE, 2001: 33). E os custos diretos e indiretos de construção seriam cerca de 10% mais altos em São Paulo e no Rio de Janeiro em comparação com o resto do país (Idem, *Ibidem*). Esse obstáculo pode levar a períodos de paralisação das atividades do setor da construção civil e também, no processo de sua superação, à expansão das áreas de construção para as regiões periféricas onde a terra é mais barata ou é necessária a imobilização de grande capital em um estoque de terras, o que, por outro lado, inviabilizaria a acumulação de capital no setor da construção. Dessa forma, áreas da cidade que possuem boa infra-estrutura são subtilizadas devido ao maior preço que as terras aí apresentam, eliminando os sobrelucros dos promotores. E novas áreas, geralmente precárias em infra-estrutura e/ou distantes do centro são incorporadas como forma de geração de sobrelucros, já que as terras aí são mais baratas, possibilitando uma maior diferença entre o preço de venda do imóvel e o de compra do terreno. Essa prática dos promotores imobiliários dá lugar à especulação com terras, responsável pela grande extensão de cidades como São Paulo e que é viabilizada pela ação do Estado, responsável pela implementação de infra-estrutura da qual decorre a valorização dos terrenos periféricos.

Outra maneira de incorporar a renda fundiária à circulação capitalista se dá através do mercado financeiro, com a transformação da propriedade da terra em um título comercializável e alienável através de empréstimos e hipotecas. Dessa forma, a terra passa a ser um “*puro bem financeiro*” (Harvey, 1990: 350), e seus títulos de propriedade são vistos, segundo os que os transacionam, como um *capital fictício*, pois significam um direito sobre utilidades futuras sobre o uso da terra, um direito à mais-valia gerada por um trabalho futuro. A renda pode capitalizar-se e converter-se em capital fictício, circulando através do ambiente construído, os ingressos gerados são capitalizados e os títulos de

propriedade podem ser trocados (Idem: 399). Assim, a terra e o ambiente construído podem formar parte do capital fixo, o que não os impede de circular como valor.

Por exemplo, Engels descreve, já em 1872 (Engels, 1979: 40-42), a formação das *building societies* na Inglaterra, associações especulativas que serviam aos interesses da pequena burguesia, tanto para a construção de moradias, quanto como forma de investimento do capital para aferição de juros, através da união de pequenos capitais em organizações voltadas para a compra e venda de terrenos e construção de moradias a serem vendidas ou alugadas. E no capitalismo do pós- II Guerra, as empresas construtoras através da “incorporação” criaram mecanismos para arrecadar recursos não somente para a construção, mas também para a compra dos terrenos urbanos em processo de valorização.

Ou seja, a propriedade fundiária e a renda que seu proprietário tem o direito de extrair da mais-valia global, tornam-se elementos constituintes da acumulação capitalista, seja através da especulação e incorporação imobiliária, seja através da circulação da renda capitalizada no mercado financeiro (hipotecas e títulos imobiliários).

Por outro lado, a renda fundiária e a propriedade, além de serem um obstáculo à livre circulação do capital, também são um obstáculo à propriedade social de um dos mais importantes meios de produção (a terra), contribuindo assim para a contínua reprodução da classe dos que não possuem os meios de subsistência e que têm de vender sua força de trabalho para reproduzir-se (proletariado). Ou seja, é ao mesmo tempo obstáculo à livre aplicação do capital e à sua reprodução ampliada e meio de acumulação do capital, sendo também uma das condições para a reprodução das relações de produção capitalistas.

## Capítulo 4 - O financiamento ao setor imobiliário

No presente capítulo será analisada a relação entre o capital financeiro<sup>29</sup> e o setor imobiliário. Em primeiro lugar será discutida a necessidade do capital financeiro para a acumulação nesse setor. Em seguida, como forma de aprofundar o estudo das relações existentes entre o capital financeiro e o setor imobiliário, será realizado um histórico dessas relações no Brasil, para, por fim, ser possível a discussão da financeirização do setor através dos novos instrumentos de captação da mais-valia aí gerada e da renda fundiária paga aos proprietários.

### A necessidade de financiamento ao setor imobiliário

Outro limite imposto à reprodução do capital no setor imobiliário é a necessidade de um volumoso capital de giro com um largo tempo de rotação, bem como o financiamento da demanda para que esta se torne “solvable”, isto é, que tenha condições de pagar pelo imóvel, principalmente pagar pela moradia, no caso da população trabalhadora.

A produção de um imóvel por um capitalista do setor imobiliário é orientada para o mercado e tem por objetivo a reprodução ampliada do capital e a remuneração dos fatores utilizados no seu processo de produção (força de trabalho, capital constante, terra). Ou seja, o objetivo do capitalista não seria o de produzir casas, mas sim, obter lucro sobre seu capital (Marx, 1989 (c): 889). Algumas características do setor imobiliário fazem esse setor ser muito dependente das fontes de financiamento para viabilizar a reprodução do capital empregado.

A necessidade de recursos volumosos para a compra de materiais - quase sempre bens intermediários duráveis -, para o pagamento da força de trabalho (parte dela qualificada, como engenheiros), para a adequação às inovações tecnológicas (particularmente sensível na construção de imóveis comerciais) e para o acesso ao solo urbano (como vimos anteriormente, a renda da terra é um elemento fundamental a ser

---

<sup>29</sup> É assumido aqui um conceito mais amplo e flexível de capital financeiro, tendo em vista as definições clássicas de Hilferding e Lênin, entre outros, que consideravam o capital financeiro como a união do capital bancário com o capital industrial. Entende-se no presente trabalho por capital financeiro o capital que se reproduz através da fórmula D-D', ou seja, o capital que se reproduz de forma ampliada sem passar pelo circuito produtivo. Mas isso não significa que o setor produtivo tenha perdido importância. Na verdade, a origem do capital financeiro é o capital empregado na produção, seja de bens, seja de serviços.

levado em conta), faz com que o aporte inicial de capital para a construção capitalista de imóveis seja elevado, superando muitas vezes a capacidade de investimento dos empresários do setor. Daí a necessidade de créditos para as obras ser fundamental.

Ou seja, conforme coloca Topalov (1979: 58):

*“Os traços específicos da rotação do capital na produção – circulação da habitação são tais que uma autonomização do capital de giro é necessária para uma rotação normal do capital industrial<sup>30</sup>, ou seja, à reprodução da exploração”.*

Por outro lado, a demanda desse setor se encontra fragmentada entre os diversos usos a que se destina a produção imobiliária e às diversas faixas de renda da população que procura um imóvel para morar. No setor comercial, de serviços e industrial, o imóvel pode ser incorporado como custo de produção, sendo um fator inicial para a produção de um bem ou a prestação de um serviço. Não se faz necessária a compra do imóvel, a locação permite que as atividades empresariais se desenvolvam normalmente, e esse é o padrão mais comum no modo de produção capitalista contemporâneo, que se caracteriza por uma crescente mobilidade do capital. Por sua vez, a locação imobiliária se torna um elemento importante para setores rentistas da economia, entrelaçando-se cada vez mais com o mercado financeiro.

Mas, no caso do setor imobiliário habitacional, a casa, além de um bem, reflete uma necessidade básica do ser humano, que é ter um abrigo para sua reprodução diária e familiar. Muitas vezes o aluguel é proibitivo, principalmente para a população de baixa renda (a maioria da população brasileira). E, num contexto de “habitações de mercado”, o produtor capitalista espera receber de volta o capital empregado e um adicional (a mais-valia). Ou seja, há um problema de “solvência de demanda” nesse setor: quem necessita de uma casa quase nunca pode pagar por ela um preço de mercado, que é esperado pelo produtor capitalista a fim de realizar o valor de sua mercadoria<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> O capital industrial a que se refere o autor citado no trecho é o capital da indústria da construção.

<sup>31</sup> Para Castelo (1997: 05), o “processo de formação e manutenção do déficit habitacional brasileiro deve ser compreendido como resultado de duas componentes: o crescimento estável da demanda por novos domicílios e infra-estrutura e, portanto, da demanda derivada por financiamento – sem a devida expansão da oferta de crédito. Neste sentido, parte significativa do quadro deficitário se deveu à incapacidade do sistema brasileiro de financiamento habitacional dar vazão à demanda, gerando a poupança compatível à necessidade de crédito”.

Dessa forma, a possibilidade histórica do capital imobiliário se realizar não é assegurada, dada a fragmentação do mercado e o regime de exploração capitalista, que coloca a grande parte da demanda por moradia na situação “insolvente”, já que não conta com os recursos necessários para a compra da casa (Topalov, 1979: 58).

Assim, o financiamento para o comprador também é um elemento crucial no mercado habitacional, já que poderia estender no tempo o pagamento através de prestações compatíveis com a renda dos compradores. Mas por envolver um elevado prazo para a recuperação do crédito concedido e altos riscos para as instituições financeiras, o financiamento do setor imobiliário para a aquisição de moradia muitas vezes encontra dificuldades, principalmente no que se refere a habitações para a população com menos recursos financeiros. Como nos lembra Castro (1999: 13):

*“Nos países capitalistas os sistemas de produção e de circulação da moradia têm sido financiados com recursos públicos e administrados pelo Estado e pela fração financeira do capital privado. Contudo, com freqüência a remuneração do capital financeiro no setor é considerada não competitiva frente a outras possibilidades de investimentos e a volatilidade dos capitais amplia as dificuldades de fixação no financiamento habitacional, principalmente para a população de renda média e média-baixa”.*

A despeito de uma série de alternativas encontradas ao longo do tempo para a obtenção desse financiamento (caixas de aposentadorias, mútuas, cooperativas habitacionais), muitas vezes compete ao Estado subsidiar parte da produção de moradias, através de créditos acessíveis aos mais pobres. É uma forma de subsidiar a própria reprodução da força de trabalho.

E como se verá mais adiante, com o estudo mais detalhado do caso brasileiro, o papel do Estado é fundamental para a configuração tanto da oferta quanto da demanda de moradias através das políticas governamentais. Segundo Trilla (2001: 113), a demanda pode aumentar graças a estímulos macroeconômicos muito variados: taxas de juros diferenciadas, facilidades de crédito, aumento do gasto público ou diminuições da pressão fiscal; e mais especificamente, no nível microeconômico, as políticas podem atuar no

---

sentido de dar subvenções aos proprietários de moradias alugadas ou àqueles que ascendem à propriedade, facilitar a demanda de famílias com rendas relativamente baixas – o que se consegue com subsídios nas taxas de juros cobradas, isenções de tributação específica ou descontos na compra de moradias de interesse social. A oferta também pode aumentar graças a estímulos macroeconômicos destinados a potencializar o investimento em habitação, basicamente através de facilidades urbanísticas e de crédito. No nível microeconômico, as ajudas governamentais podem aumentar o nível de oferta em setores determinados de moradia: subsídios para cobrir a totalidade ou uma parte dos empréstimos para a construção ou renovação da moradia social, empréstimos com taxas de juros mais baixas que as de mercado para promotores, proprietários privados ou órgãos públicos de provisão habitacional (Trilla, 2001: 113-114).

Conclui-se então que o setor da produção imobiliária de mercado, principalmente o voltado para a moradia, passou por um longo processo de constituição de suas relações com o capital financeiro e com o Estado, sendo um setor da economia que passa a ser cada vez mais “financeirizado”, seguindo, como o espaço e outros aspectos da vida e da economia contemporâneas, essa trajetória comum rumo à crescente financeirização e desregulamentação econômica. A existência desta fração do capital sob a forma financeira tornou-se *“condição para a reprodução ampliada do capital investido na produção de moradia por permitir um fluxo de solos, o aumento da escala da produção, a antecipação do capital ao produtor e o pagamento parcelado pelo consumidor, a produção e a realização do ciclo produtivo do capital imobiliário”* (Castro, 1999: 38-39).

Nesse contexto de crescente inter-relação entre o setor imobiliário e o capital financeiro surgem novas formas de apropriação da mais-valia gerada nesse setor e pela sociedade em geral por parte dos chamados instrumentos financeiros (fundos de investimento imobiliário, securitização de recebíveis), bem como formas de financiamento independentes do capital bancário (cooperativas, consórcios imobiliários etc.). Como assinalado no parágrafo anterior, a “financeirização” não é uma exclusividade do setor imobiliário, mas um movimento geral da dinâmica de reprodução capitalista. Essa crescente importância do capital financeiro para a reprodução do capital será explicitada no próximo item.

### **A crescente importância do capital financeiro para as estratégias de reprodução do capital.**

O capital financeiro, de forma geral, tornou-se um elemento muito presente nas estratégias de reprodução do capital a partir da década de 1970, inicialmente nos países mais desenvolvidos economicamente, para depois se expandir em quase todo o globo. O capital financeiro é um dos elementos basilares das novas estratégias de reprodução do capital, denominadas em trabalho anterior, de *produção flexível*<sup>32</sup>.

A crise capitalista que ocorreu no início da década de 1970 pode ser considerada como o marco fundador das inovações financeiras que acabaram por conferir a grande importância observada do capital financeiro nas estratégias de reprodução do capital (Hirst & Thompson, 1998: 33-34; Chesnais, 1997: 32-33; Swary & Topf, 1993: 384; Harvey, 1993: 155). Segundo Belluzzo (1997: 184), “*mudanças relevantes vêm ocorrendo no mercado mundial, nas formas de organização empresarial, nas normas de competitividade, para não falar das transformações na órbita financeira e monetária, de longe as mais significativas*”. Essas mudanças foram uma resposta à crise vivenciada pelos países capitalistas a partir da década de 1970, quando um novo conjunto de estratégias interligadas de reprodução do capital passou a tomar forma. Problemas de rigidez nos mercados, nos investimentos, nas formas de produzir e nas relações entre o capital e o trabalho passaram a emperrar a acumulação capitalista, marcada por duas décadas de crescimento vigoroso no pós-Guerra. Medidas de flexibilização das atividades no interior das fábricas, de liberalização dos mercados financeiros, de desregulamentação da economia (com especial desmantelamento das regulamentações do mercado de trabalho), uniram-se ao fim dos compromissos historicamente assumidos entre o Estado, o capital corporativo e os sindicatos nos países economicamente desenvolvidos para superar os problemas de rigidez enfrentados pelo capital. Assim, “*a inovação nos sistemas financeiros parece ter sido um requisito necessário para superar a rigidez geral, bem como a crise temporal, geográfica e até política peculiar em que o fordismo caiu no final da década de 60*” (Harvey, 1993: 184).

---

<sup>32</sup> Para detalhes sobre o que se entende por *produção flexível* no presente trabalho ver Botelho (2000) e Harvey (1993), com a ressalva que este último utiliza o termo *acumulação flexível*.



Os novos sistemas financeiros implementados a partir de 1972 mudaram o equilíbrio de forças em ação no capitalismo global, dando muito mais autonomia ao sistema bancário e financeiro em comparação com o financiamento corporativo, estatal e pessoal (Harvey, 1993: 155). O capital financeiro passou a ser, então, um fator decisivo nas estratégias de reprodução do capital.

Ao lado da explosão de novos instrumentos e mercados financeiros, observa-se um incremento dos valores transacionados no mercado financeiro mundial. O setor financeiro internacional explodiu em apenas dez anos: de 1985 a 1995 os negócios com divisas e títulos mais que decuplicaram. O trecho abaixo, extraído de texto de José Carlos de Souza Braga (1997: 229), nos mostra como aumentam os valores relativos às atividades financeiras ao longo da década de 1980 e início da década de 1990 :

*“Entre 1980 e 1992, nos países da OCDE, a taxa de crescimento real anual da formação bruta de capital fixo foi de 2,3%, enquanto a de ativos financeiros foi 6%. De 1980 a 1988, as transações nos mercados de câmbio cresceram 8,5 vezes, o PIB 1,95 vezes, os fluxos comerciais 2 vezes e os fluxos de investimento direto 3,5 vezes. Em 1992, as transações cambiais diárias ultrapassavam o montante de 1 trilhão de dólares, estimando-se que apenas 3% destas transações correspondiam ao comércio internacional de mercadorias. Nos países da OCDE, o total de ativos financeiros acumulados, em 1992, era de 35,4 trilhões de dólares enquanto o produto bruto da área foi de 16,7 trilhões”.*

O advento da maior importância do capital financeiro está intimamente ligado ao aumento da mobilidade do capital em suas diversas formas e à sua expansão geográfica, através de praças financeiras *offshore* (chamadas de *paraísos fiscais*) e da transnacionalização crescente de empresas e bancos ocorrida a partir de fins da década de 1970 e intensificada a partir da crise capitalista da década de 1970 (Hymer, 1983: 105).

As condições políticas para a liberalização dos mercados financeiros (mas também comerciais, de investimentos externos diretos e de trabalho) foram reunidas, em primeiro lugar, nos Estados Unidos de Ronald Reagan e no Reino Unido de M. Thatcher, com a chamada “*revolução conservadora*” (Chesnais, 1997: 32) por eles levada a termo, como resposta ao fracasso das políticas *keynesianas* de retomada da demanda, à *estagnação* do final da década de 1970 e à vontade de acabar com as condições que ainda permitiam aos assalariados defenderem seu poder de compra e suas conquistas sociais.

A quebra dos acordos de Bretton Woods pode ser considerada como o marco institucional inicial do processo de inovação e crescimento dos mercados financeiros, com a possibilidade de ganhos com a instabilidade cambial, já que a crise do início da década de 1970 levou a um “*regime monetário de taxa totalmente flutuante*” (HIRST & THOMPSON, 1998, p. 33). Segundo Martin & Schumann (1998: 72), “*foi por ação política e legislação direcionada, de parte dos governos democraticamente eleitos, que se desenvolveu o sistema econômico hoje independente chamado ‘mercado financeiro global’*”. A liberalização dos mercados financeiros correspondeu à necessidade dos governos de financiarem suas dívidas e seus déficits de forma não inflacionária (sem recorrer à emissão de moeda) ou sem efetuarem grandes ajustes políticos em um contexto de crise econômica.

Os avanços tecnológicos nas comunicações de larga distância (através de satélites, fibra ótica etc.) também contribuíram para manter as diversas praças financeiras conectadas entre si em tempo real por via eletrônica e para o surgimento de novos produtos e mercados financeiros (Harvey, 1993: 156). Podemos observar as atividades financeiras em bolsas de valores e futuros operando praticamente vinte e quatro horas por dia, tirando proveito dos fusos horários entre os distintos mercados e das informações (corriqueiras ou privilegiadas) obtidas pela moderna infra-estrutura de conexão das diversas praças financeiras.

Paralelamente à maior disposição dos governos de importantes países capitalistas em liberar seus mercados financeiros, ocorreu um crescimento do poder de novos agentes no mercado financeiro global, ao lado dos tradicionais bancos, como os fundos de investimento, os fundos de pensão, os grupos de seguros e os conglomerados financeiros (ligados a grandes corporações).

Para Belluzzo (1997: 175-76):

*“A novidade crescente nestes mercados de finanças securitizadas é a participação crescente das famílias, como ofertantes de fundos e detentoras de papéis, através dos investidores institucionais (fundos de pensão, fundos mútuos e seguradoras). Na outra ponta, os emissores são basicamente os Tesouros Nacionais (com destaque para os EUA), grandes empresas e bancos”.*

Segundo J. C. Miranda, em texto publicado em 1997 (Miranda, 1997: 243), o volume de recursos detidos pelos mais importantes agentes no mercado financeiro contemporâneo

mundial assim estariam divididos em meados da década de 1990: as famílias deteriam US\$ 29 trilhões, as corporações transnacionais US\$ 13 trilhões, os bancos US\$ 8,5 trilhões, as seguradoras US\$ 6,7 trilhões e os fundos de pensão US\$ 6,5 trilhões de ativos financeiros.

Esses agentes financeiros buscavam (e continuam buscando cada vez mais), justamente, melhores oportunidades para aplicar seus recursos. Essas oportunidades foram, em grande parte, atendidas pelos governos que buscavam formas de financiamento pouco traumáticas em termos de custos políticos através de títulos de dívidas (também chamadas de *securitização* da dívida pública). Mas tal forma de financiamento, através da liberalização dos fluxos financeiros e de sua autonomização frente ao capital bancário tiveram por consequência uma maior instabilidade do mercado financeiro internacional e da própria dinâmica de acumulação capitalista (Harvey, 1993: 155).

Cabe então uma caracterização de quais foram as principais inovações financeiras e quais as principais características do sistema financeiro que se configurou a partir da crise capitalista da década de 1970.

Um primeiro elemento, já mencionado acima, foi o surgimento de novos agentes financeiros que passaram a atuar, ao lado dos bancos privados, no mercado financeiro. Seriam estes os fundos de pensão, fundos de investimentos, seguradoras e fundos ligados às grandes corporações. No caso dos três primeiros, seus recursos são provenientes da poupança das famílias, e eles buscam maximizar os ganhos de seus clientes através da especulação que se dá em nível internacional e num ritmo cada vez mais desenfreado. Podemos afirmar, como o faz Belluzzo (1997: 153), que há uma alteração da hierarquia e do papel das instituições que atuam no mercado financeiro, com maior destaque para os fundos de pensão, fundos de investimentos (ou mútuos) e seguradoras, que ganham o lugar que até a década de 1970 era ocupado pelos bancos privados. Ocorre o que se pode chamar de uma “*desintermediação bancária*” (Braga, 1997: 204). Conjuntamente à desintermediação bancária, observa-se, ao longo das décadas de 1980 e 1990, uma centralização crescente das empresas atuantes no mercado financeiro internacional (Chesnais, 1997: 21; Hirst & Thompson, 1998: 74).

Outro elemento, já citado também, é o peso da dívida pública *securitizada* ou *titularizada* na composição das carteiras desses agentes do mercado financeiro, processo que se dá paralelo ao endividamento por meio de títulos, bônus ou *commercial papers*, com

taxas de juros fixas e flutuantes das grandes corporações privadas. Dados relativos aos países da OCDE indicam que o endividamento total das corporações em relação ao seu ativo total vai de 30% em 1980, para 46,6% em 1991 (Braga, 1997: 207). As principais inovações nos instrumentos financeiros se concentraram em minimizar os riscos decorrentes desse processo de endividamento, tanto para os credores, quanto para os devedores.

É importante que se defina aqui o que se entende por *securitização*, já que este é um elemento essencial na nova configuração do sistema financeiro mundial e que possui reflexos em quase todos os grandes agentes econômicos e em quase todas as atividades, inclusive o setor imobiliário. Segundo José Carlos de Souza Braga (1997: 198):

*“Securitização é, em sentido amplo, o processo pelo qual empresas produtivas, bancos, demais empresas financeiras e governos, emitem títulos de dívida, com inúmeras finalidades, envolvendo e interligando, desta forma, os chamados mercado creditício, de capitais, de derivativos (swaps, opções e futuro). Ela é uma modalidade financeira que torna os títulos negociáveis, flexibiliza prazos e taxas de rendimento, sendo adaptável a múltiplos agentes, funcional à administração de riscos, substituta dos empréstimos bancários e, ao mesmo tempo, propícia aos bancos na captação de fundos. Como tal, é peça-chave do padrão de riqueza em questão, disseminando-se nas operações nacionais e transnacionais, nos regimes monetário, financeiro e cambial”.*

Ou seja, trata-se da substituição do empréstimo convencional (tradicionalmente conduzido pelos bancos) pela emissão de bônus e outros títulos públicos comercializáveis. E a partir destes títulos, surgem um grande número de instrumentos para minimização dos riscos, chamados geralmente de *derivativos*, podendo ser *swaps*, opções em datas futuras, contratos de compra e venda etc. O fundamento de todos eles é o mesmo, apesar da aparente diversidade e confusão causada por tantos nomes difíceis: eles seriam instrumentos de proteção (*hedge*), *“que buscam neutralizar os riscos de perda de rendimento e/ou de capital, dada a volatilidade dos ativos financeiros securitizados”* (Belluzzo, 1997: 176).

Com a crescente *securitização* dos títulos de dívidas e de financiamento, observa-se o aumento da *liquidez* e da *mobilidade* dos mercados financeiros, ou seja, a facilidade de entrada e saída das posições assumidas pelos agentes financeiros, da *profundidade* dos

mercados secundários, que assumem grande porte, garantindo elevado grau de negociabilidade aos papéis de distintas características, denominações monetárias e prazos de maturação e da *volatilidade* desses mercados financeiros, decorrente de mudanças freqüentes nas expectativas a respeito da evolução dos preços dos diferentes ativos, denominados em moedas distintas (Belluzzo, 1997: 176). Dessa forma, a taxa de juros oferecida por esses papéis (a sua remuneração), passa a ser o preço central do mercado financeiro.

Assim, a taxa de juros passa a ser um elemento fundamental para a escolha pelos agentes econômicos, principalmente no que diz respeito às decisões de quando e como aplicar seus recursos. A avaliação capitalista da riqueza passa, mais do que nunca, pela rentabilidade esperada dos ativos, e dada a sua intercambiabilidade, a concorrência entre os diversos ativos disponíveis na economia se acirra.

Ou seja, o capital financeiro se diversifica, complexifica e assume cada vez mais importância para a avaliação do cálculo de rentabilidade capitalista e para a própria reprodução do capital, tornando-se parte fundamental da estratégia de reprodução capitalista que se desenvolveu como resposta à crise iniciada na década de 1970. É um elemento que está se expandindo para outros setores da economia contemporânea, como o setor imobiliário, que como foi visto, tradicionalmente necessita do capital financeiro autonomizado para viabilizar a sua reprodução. Por outro lado, o setor transforma-se em fonte de absorção da mais-valia por meio de sua financeirização através de instrumentos como os fundos imobiliários e a securitização de recebíveis.

A seguir, serão tratados esses dois aspectos do setor imobiliário: o seu financiamento e a sua financeirização, tendo em conta, particularmente, o caso brasileiro.

### **Um histórico do financiamento imobiliário no Brasil**

Embora seja o objetivo no trabalho discutir as relações entre o capital financeiro e a produção imobiliária em geral, faz-se necessária uma delimitação mais precisa desse objetivo para a sua própria viabilização. Assim, será tratado preferencialmente do setor da moradia (mas não se excluirá o setor imobiliário como um todo no presente estudo), pois esse ramo imobiliário é passível de comparação entre as distintas classes sociais em sua atuação no urbano. Em termos espaciais, observa-se nos países que adotaram o que

Arretche (1990: 23) denominou de “*modelo liberal*” de provisão habitacional, como o Brasil e demais países da América Latina, bem como os EUA, uma maior segregação residencial com relação aos rendimentos da população<sup>33</sup>.

A questão do financiamento habitacional é um problema enfrentado por todas as economias capitalistas, desde as periféricas, como é o caso das economias latino-americanas, até as dos chamados países desenvolvidos (caso dos EUA e de países da Europa Ocidental)<sup>34</sup>. Como não é possível no presente trabalho uma revisão bibliográfica sobre as práticas de financiamento mundiais, somente o caso brasileiro será estudado detalhadamente. Embora tenha suas particularidades, tal caso está inserido na dinâmica mundial de financiamento habitacional, não sendo uma exceção às práticas de financiamento, mas um componente dessas práticas.

Para a realização do histórico da produção imobiliária, a exposição será restrita aos grandes centros urbanos do Brasil, com grande destaque para a cidade de São Paulo, alvo da presente pesquisa. Optou-se, também, por uma divisão cronológica dos períodos de financiamento para a melhor exposição dos conteúdos pesquisados.

*a) Da produção rentista do final do século XIX às políticas do período populista (1930-1964).*

Até a década de 1930, a totalidade da produção habitacional no Brasil coube à iniciativa privada, configurando o capital rentista que, originário de atividades agropecuárias ou mercantis, buscava no mercado imobiliário investimentos que gerassem uma renda. Esse capital rentista explorava as oportunidades ligadas à falta de moradias nas cidades brasileiras que cresciam rapidamente no final do século XIX e início do século XX, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro.

A produção habitacional nos últimos anos do século XIX foi caracterizada por atender consumidores de alta renda ou proprietários imobiliários rentistas que encomendavam moradias para aluguel. As atividades imobiliárias, que resultavam da

---

<sup>33</sup> “De maneira geral, segregação residencial pode ser definida como o grau de proximidade espacial ou de concentração territorial de famílias pertencentes ao mesmo grupo social, seja este definido em termos étnicos, etários, de preferências religiosas ou socioeconômicos, dentre outras possibilidades” (Sabatini, Cáceres & Cerda, 2004: 64).

<sup>34</sup> Para um estudo do caso do financiamento habitacional no Chile, Argentina e EUA ver Carneiro & Valpassos, 2003 e para um estudo mais aprofundado da situação habitacional no âmbito da União Européia ver Trilla, 2001.

orientação dos excedentes de capital, principalmente do setor agro-exportador cafeeiro, eram voltadas a este restrito mercado, estabelecido nas maiores cidades brasileiras (Castro, 1999: 51).

Na Primeira República, existiam inúmeros investidores interessados em aplicar seus recursos na produção de moradias de aluguel, para as camadas médias e operárias. Segundo Bonduki (1998: 44):

*“Razões de ordem jurídica e econômica explicam essa opção. O investimento em casas de aluguel era seguro e lucrativo; os riscos eram baixos e certa a valorização imobiliária, sobretudo em cidades de grande crescimento e dinamismo econômico, como São Paulo”.*

A economia brasileira neste período era de base agrário-exportadora (cafeicultura), com predomínio do capital mercantil, que guiou, segundo a sua lógica, o setor imobiliário, *“na busca do lucro seguro e em prazos curtos”* (Ribeiro, 1997: 203). Os bancos e comissários que emprestavam dinheiro aos fazendeiros em geral, concentravam o capital e estavam sempre prontos a financiar empreendimentos rentáveis num período de limitadas opções de investimento. Devido aos ciclos de expansão e retração da economia cafeeira, nem sempre o setor absorvia todos os capitais disponíveis em determinado momento. O setor industrial, grande beneficiado pela transferência do capital cafeeiro, apresentava limitações de várias ordens para o investimento do capital não direcionado à economia cafeeira – o processo de industrialização era ainda incipiente, frágil e instável, às vezes ameaçado pela ausência de um mercado nacional integrado e com forte concorrência estrangeira (Bonduki, 1998: 95).

Outro fator que contribuiu para o incentivo da produção de moradias para a obtenção de aluguéis foi o fenômeno do Encilhamento, entre os anos de 1889 e 1991, conforme mostraram Lérias (1988) para o caso de São Paulo e Ribeiro (1998) para o Rio de Janeiro. A maior emissão de moeda nesse período, facilitando os créditos bancários, e a maior liberdade para a constituição de sociedades anônimas (inicialmente exigia-se apenas 10% do capital total para a composição do capital de uma empresa a ter suas ações lançadas), propiciaram a formação de empresas ligadas à construção civil e aos loteamentos urbanos, que teriam sido, na capital paulista, a tônica do Encilhamento, pois essa cidade estava em período de franco crescimento. Segundo Lérias (1988: 260):

*“Foi justamente na especulação fundiária urbana em São Paulo que, a nosso ver, se deu a ligação entre o Encilhamento e o crescimento da cidade. Vale dizer, foi na especulação imobiliária que muitas companhias nascidas no Encilhamento conseguiram sua base de sustentação”.*

Ribeiro (1997: 223-225) também mostrou os efeitos desse fenômeno econômico-financeiro para o mercado imobiliário carioca, acrescentando que a procura por imóveis ou terrenos era grande devido à provável segurança que estes ativos ofereciam em um período de fácil acesso aos recursos financeiros, poucas alternativas de investimento e desconfiança dos investidores com relação a ativos como ações de empresas, depósitos bancários ou retenção de moeda. A crise que se seguiu à euforia do Encilhamento também contribuiu para aumentar essa desconfiança e para a preferência por investimentos imobiliários, vistos como mais seguros pelos rentistas. A valorização imobiliária e a grande demanda por habitações, sobretudo em São Paulo e Rio de Janeiro, os incentivos fiscais por parte do Estado para a produção de moradias unifamiliares e a inexistência de controles estatais dos valores dos aluguéis também contribuíram para tornar o investimento em moradias de aluguel bastante atraente durante a Primeira República.

Segundo Castro (1999: 56-57), a produção de moradias nesse período estava basicamente a cargo de pequenos e médios investidores, que organizavam a produção e financiavam a construção das vilas e casas em avenidas. Ao iniciar a operação imobiliária, investiam um capital para a compra do terreno e encomendavam a construção a uma empreiteira. Assim, a produção possibilitava a realização de um lucro e o aluguel do imóvel, uma renda imobiliária. As instituições financeiras também foram atraídas para o mercado imobiliário, as sociedades de capitalização e os bancos de crédito hipotecário (chamados de crédito real) foram outras formas capitalistas de organização do setor imobiliário que se difundiram no período. Os investimentos destas instituições cresceram na implantação de bairros residenciais, como os bairros-jardins, na construção de escritórios comerciais e de edifícios de apartamentos, a novidade para a classe média nos anos 30.

A lei da oferta e da procura dominava o mercado habitacional nesse período, regulando o mercado imobiliário e fazendo com que a falta de moradia e a conseqüente



elevação dos valores locativos levassem a um aumento da produção de novas unidades. “*O fenômeno era regulado pela capacidade de pagamento dos diferentes setores sociais, de forma que se produziu uma gama de soluções habitacionais de distintas dimensões, qualidades e padrões, refletindo a estratificação social então prevalecente*” (Bonduki, 1998: 46). Assim, as alternativas para as camadas mais pobres da população e para as camadas de renda média eram as vilas operárias (promovidas por empresas e destinadas aos seus funcionários ou construídas por investidores privados e destinadas ao mercado de locação), os cortiços, os loteamentos periféricos, os corredores de casas geminadas etc. As camadas mais abastadas podiam alugar ou comprar suas casas, localizadas no centro ou em loteamentos de melhor padrão em áreas novas da cidade, oferecidas pelo “mercado normal” de moradia, sem maiores problemas.

Dado o pequeno poder aquisitivo de grande parte da população urbana, devido aos baixos salários pagos no período para a classe trabalhadora, a solução “oferecida” pelo mercado para o problema habitacional foram as mais precárias formas de moradia, como os cortiços e as casas com uma infra-estrutura precária. Cerca de 10 a 20% da população do Rio de Janeiro morava em habitações coletivas no início do século XX (Ribeiro, 1997: 207). Em São Paulo, também proliferaram os cortiços em suas diversas modalidades, como o hotel-cortiço, a casa de cômodos, os cortiços improvisados e o cortiço-pátio (Bonduki, 1998: 25). Os cortiços apresentavam maior rendimento para seu proprietário que uma vila de casas unifamiliares, pois a soma de aluguéis de vários cômodos do cortiço rendia mais que a da casa unifamiliar, sendo esse tipo de exploração do mercado habitacional exercido tanto por pequenos comerciantes, quanto por membros das camadas mais abastadas e tradicionais da sociedade brasileira. Para Ribeiro (1997: 205), os proprietários rentistas de cortiços ou terrenos alugados incluíam desde comerciantes varejistas até pessoas pertencentes às classes dominantes (grandes proprietários rurais), passando por grandes comerciantes, profissionais liberais e até entidades religiosas. Segundo esse autor (Ribeiro, 1997: 208), um cortiço poderia proporcionar ao seu proprietário cerca de 50% a 100% de juros ao ano sobre o capital investido, e mesmo admitindo-se que esse seja um número elevado, é provável que a rentabilidade desse tipo de empreendimento imobiliário tenha sido muito alto, já que tal rendimento era obtido através da maximização do uso do espaço

e pela minimização do capital empregado, o que gerava condições extremamente precárias de habitação.

O Estado também procurou incentivar a iniciativa privada na construção de casas para a população trabalhadora, como parte de sua campanha sanitária. Foram propostas, no período da Primeira República várias leis de estímulo à construção de vilas operárias, de acordo com os padrões da visão higienista. Segundo Bonduki (1998: 41):

*“Desde o Império, surgiram incentivos, inclusive isenção de impostos de importação de materiais, para facilitar sua construção. Em São Paulo, a lei 493/1900 previa a isenção de impostos municipais para as vilas operárias construídas conforme o padrão da prefeitura e fora do perímetro central, incentivo reforçado, em 1908, pela lei 1098. Nesse dispositivo, a Câmara Municipal reafirmava a legislação anterior e se propunha a fazer gestões junto ao Congresso Legislativo Estadual, para que este tomasse medida semelhante, e ao Congresso Federal, para que autorizasse as Caixas Econômicas a empregar um quinto de seus fundos em empréstimos hipotecários às sociedades construtoras de casas baratas e higiênicas e às sociedades de crédito que facilitassem a compra ou construção dessas casas”.*

Mas deve ficar claro que, a despeito dos incentivos propostos, o Estado não participava diretamente da produção de moradia, dado seu caráter liberal.

A produção imobiliária, especialmente a de moradias populares, envolvia um grande número de agentes que buscavam uma renda através do aluguel. Pequenos comerciantes, empresas industriais, proprietários de terras urbanos, companhias mutualistas<sup>35</sup>, sociedades imobiliárias eram os principais investidores na produção de habitação popular<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Segundo Bonduki (1998: 52), as companhias mutualistas eram sociedades de economia privada que administravam depósitos de cidadãos desejosos de poupar, criar um pecúlio e receber, depois de alguns anos, uma aposentadoria. Dirigidas por banqueiros, industriais, profissionais liberais ou cafeicultores, concentraram grande volume de recursos, pois não havia então um sistema previdenciário estatal. Parte desses recursos foi aplicado, com frequência, na construção de vilas de casas de aluguel, além de também financiarem a venda de casas a seus sócios. A partir do início do século XX, após a aprovação de uma lei federal regulamentando seu funcionamento, surgiram em São Paulo dezenas de sociedades desse tipo, entre as quais a União Mútua, Mútua Brasil, Caixa Mútua de Pensões Vitalícias, Cooperativa Construtora Predial, Companhia Mútua de Crédito Predial, Associação Predial Construtora, Previdência Mútua Predial Paulista, Companhia Economizadora Paulista, Mútua Excelsior e o Montepio da Família. Exemplo dessa modalidade de empreendimento foram as vilas edificadas pela Companhia Economizadora Paulista, nos bairros da Luz, Cambuci e Perdizes.

<sup>36</sup> Os loteamentos para as camadas mais abastadas estavam nas mãos de grupos ligados à oligarquia cafeeira e ao grande comércio importador-exportador, que também possuíam fortes laços com empresas de concessões públicas e com o próprio aparelho estatal, como demonstra Brito (1999) em seu trabalho.

A partir da década de 1930, com o fim da Primeira República e o início do governo de Vargas, o problema habitacional passou a ser encarado de outra forma. Segundo a opinião generalizada, a iniciativa privada era incapaz de enfrentar o problema, tornando inevitável a intervenção do Estado (Bonduki, 1998: 78). Esse consenso respaldou a criação ou fortalecimento dos órgãos governamentais encarregados de produzir ou financiar a produção de habitações, como as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a Fundação Casa Popular (FCP, fundada já na gestão Dutra, em 1946). O setor rentista, por sua vez, foi marginalizado nesse período pelo poder público, sendo suas atividades cada vez mais regulamentadas e prejudicadas pela ação estatal (Bonduki, 1998: 78 e 80).

De acordo com Ribeiro (1997: 266), a conjuntura econômica criada pelas repercussões da Segunda Guerra Mundial na economia brasileira, sobretudo no que diz respeito à expansão dos meios de pagamento, favoreceu a uma fração do capital especializar-se no financiamento habitacional, sendo que o aumento do meio circulante entre 1939 e 1941, de quase 300% (fruto dos superávits comerciais obtidos e pela entrada de capitais de imigrantes que fugiam do conflito), criou a base para o desenvolvimento do crédito imobiliário, porque impulsionou a expansão da demanda por bens imobiliários como forma de investimento. As instituições de seguridade (IAPs), com o crescimento econômico, passaram a arrecadar maior volume de recursos, centralizando-os, o que os levou a exercerem funções financeiras.

A instituição da Lei do Inquilinato em 1942, que estabelecia a regulamentação do mercado de aluguéis e seu congelamento, constituiu uma das principais causas da transformação das formas de provisão habitacional no Brasil, desestimulando a produção rentista e transferindo para o Estado e para os próprios trabalhadores (através da autoconstrução) o encargo de produzir as suas moradias. Para Bonduki (1998: 227) e Ribeiro (1997: 277), a Lei do Inquilinato e outras medidas que restringiam o crédito ao mercado imobiliário, executadas durante os anos 50, estavam relacionadas a uma intenção governamental de reduzir a atração que o setor imobiliário exercia sobre investidores e capitalistas em geral, com o objetivo de concentrar recursos na montagem do parque industrial brasileiro que nesse momento se expandia.

Segundo Bonduki (1998: 229):

*“Os efeitos da Lei do Inquilinato sobre os proprietários foram diversos em vários planos. O mais evidente era, sem dúvida, a queda do rendimento do negócio, sobretudo das casas com contratos anteriores a 1942, caso em que era impossível para os proprietários lançar mão de expedientes criados para garantir a rentabilidade das locações. No entanto, o efeito mais importante foi a insegurança que passou a ser associada a esse tipo de investimento e o conseqüente desestímulo para novas aplicações”.*

Outro efeito da Lei do Inquilinato foi o aumento dos despejos dos antigos moradores para a obtenção de novos contratos, fenômeno agravado pelo crescente déficit de moradias, pois o congelamento dos aluguéis desestimulou o investimento em moradias para locação. Ao mesmo tempo, nos anos 40, houve uma aceleração na construção de arranha-céus na área central das grandes cidades, sobretudo São Paulo e Rio de Janeiro, destinados aos investidores em imóveis ou aos setores de renda mais alta, e queda na edificação de prédios para o mercado de locação residencial de menor renda.

A reorganização do setor previdenciário no Governo Vargas propiciou vultosos recursos para o financiamento de uma inédita experiência estatal de produção de moradias, lembrando que todos os trabalhadores deveriam obrigatoriamente se associar a um dos seis institutos de acordo com a sua categoria no mercado de trabalho. Mas, o foco principal desses institutos de pensão não era a produção de moradias, e sim a prestação de assistência previdenciária e médica, o que limitava sua ação como agentes de promoção de moradias populares. Em 1931, existiam 47 caixas de aposentadorias com 140 mil segurados, que foram reorganizadas sob a forma dos IAPs, que em 1937 eram 107, com 844.801 membros (Sachs, 1999: 110).

A habitação era tratada de maneira ambígua pelos IAPs: ora como objetivo importante, ligado à idéia de seguridade social plena, ora como mero instrumento de capitalização dos recursos captados e, portanto, desprovido de fins sociais (Bonduki, 1998: 101). Ou seja, em certos momentos, a construção de moradias para atender as camadas de menor renda teve algum destaque, mas as preocupações com os rendimentos futuros dos recursos dos associados orientavam grande parte desses recursos para o financiamento de empreendimentos direcionados para a classe média.

É importante notar que o Estado detinha o controle da gestão dos IAPs através do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, podendo então influenciar estes institutos quanto ao montante destinado à habitação popular. O artigo segundo do decreto 19.469, de 17 de dezembro de 1930, abriu a possibilidade aos institutos de pensão criados de investirem seus recursos no atendimento habitacional. Mas os “*efeitos concretos dessa liberação dos recursos para investimentos permaneceram limitados até 1937, ano em que se buscou, por meio de dispositivo regulamentar, criar condições para uma atuação mais vigorosa dos IAPs na área da habitação*” (Bonduki, 1998: 103). Com o decreto 1.749 de 1937, os institutos ficavam autorizados a criar carteiras prediais, definindo-se o *modus operandi* de cada instituição no setor habitacional, e a destinar até metade de suas reservas para o financiamento das construções, além de estabelecer as condições para o financiamento habitacional via IAPs, com a redução das taxas de juros, ampliação dos prazos de pagamentos, elevação do limite máximo de financiamento e autorização para a concessão do benefício para associados que já possuíssem casa própria (Idem: 104).

Foi a partir de 1944 que as instituições de previdência social passaram a realizar operações de empréstimos imobiliários de forma mais sistemática e ampla, dado que a conjuntura econômica favorecia a arrecadação e o crescimento dos fundos dos institutos (Ribeiro, 1997: 270).

De acordo com Ribeiro (1997: 272-273) e Bonduki (1998: 104), três planos de atuação e funcionamento das carteiras prediais dos IAPs, os grandes financiadores e provedores habitacionais da década de 1930 até a década 1960, foram gradativamente adotadas até a extinção destes, em 1964:

- a) Plano A: concentrado na locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos institutos, com o objetivo de proporcionar aos associados moradia digna, sem prejuízo da remuneração mínima do capital investido. Esta seria uma forma de combinação de habitação social com investimento de reservas previdenciárias, estatizando a construção de casas de aluguel até então reservada ao setor privado.

- b) Plano B: baseado no financiamento aos associados para aquisição da moradia ou construção em terreno próprio.
- c) Plano C: referente a empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, bem como outras operações imobiliárias que o instituto julgasse conveniente, no sentido de obter uma constante e mais elevada remuneração de suas reservas.

Segundo Bonduki (1998: 105) os institutos foram, de fato, essenciais para a viabilização das incorporações imobiliárias, sobretudo no Rio de Janeiro, onde o Plano C realizou 90,5% do total de créditos concedidos. Seus financiamentos possibilitaram o intenso processo de verticalização e especulação imobiliária que tomou conta dessa cidade, a capital federal, investindo direta ou indiretamente na construção de grandes edifícios comerciais e residenciais, em conjuntos populares e, sobretudo, em terrenos, tornando-os os maiores detentores individuais de terras urbanas do país no período de sua existência. Vale lembrar que a maior parte dos recursos destinados à produção imobiliária dos IAPs tiveram como beneficiados membros das classes média e alta (Idem: 105).

Outro ponto que limitava a ação dos IAPs como provedores de habitação popular era o seu caráter corporativo e clientelista (Bonduki: 108-109). Era comum o apadrinhamento político e o clientelismo na indicação da demanda para a construção dos conjuntos habitacionais e para a obtenção de financiamentos por parte dos municípios e áreas das grandes cidades. O caráter corporativo dos institutos estabelecia quem podia e quem não podia ser beneficiado, e isso era determinado pela associação a uma corporação, a uma categoria laboral. Mesmo assim, os IAPs viabilizaram a edificação de 123.995 unidades habitacionais, sem contar os milhares de apartamentos financiados para a classe média e alta (Idem: 115). Mas, já na década de 1950, a atuação dos IAPs no setor da produção de moradias e concessão de financiamentos estava em crise, pois a inflação crescente observada nesse período tornava irrisórias as prestações – fixas – pagas nos planos de financiamento e o congelamento dos aluguéis, decorrência das sucessivas prorrogações da Lei do Inquilinato pelos governos populistas que se sucederam desde 1945, tornavam os conjuntos habitacionais construídos pelos IAPs para seus associados muito deficitários (Rodrigues, 2001: 56).

Em 1964 os IAPs são extintos e a previdência é centralizada no INPS, com as atribuições das carteiras prediais dos IAPs transferidas para o Banco Nacional da Habitação (BNH). Antes de 1964, mudanças no sistema previdenciário foram tentadas no final do primeiro Governo Vargas (1945), mas abortadas com a destituição dessa ditadura. Foi tentada a criação de um banco hipotecário no segundo Governo Vargas (1950-1954), que também não se concretizou.

Segundo Ribeiro (1997: 269), nos anos 40/60 não havia um verdadeiro sistema financeiro habitacional no Brasil, que só seria criado com o advento do BNH. Neste período, o crédito imobiliário era concedido por um conjunto de entidades, além dos IAPs, algumas voltadas para outros ramos e que investiam nos empréstimos hipotecários como forma de aplicação de seus fundos, atuando principalmente nos grandes centros urbanos, como Rio de Janeiro e São Paulo:

- a) Caixas Econômicas – agrupando oito instituições que atuavam nas seguintes capitais: Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Salvador, Belo Horizonte, Recife, Guanabara. Com a sua reorganização no primeiro governo Vargas, estas passaram a destinar cerca de 60% de seus empréstimos ao crédito imobiliário.
- b) Instituições de Previdência Social (IAPs já apresentados) - reunindo os seguintes institutos previdenciários: comerciários, bancários, transportes e cargas, estiva e industriários, além de algumas dezenas de caixas de aposentadorias e pensões. Através do Plano C foi financiado grande número de incorporações, sobretudo no Rio de Janeiro.
- c) Organizações Privadas - atuavam no setor bancário e financeiro, como as companhias de seguros Sul América e Nacional de Seguros de Vida, e bancos especializados em empréstimos hipotecários, como Lar Brasileiro e Crédito Real.
- d) Particulares – constituídos por grandes e pequenas firmas, coletivas e individuais.

O Governo instituído após 1930 transformou as Caixas Econômicas em verdadeiros bancos, atuando preferencialmente no crédito hipotecário. Segundo Ribeiro (1997: 271), os empréstimos concedidos por essas instituições eram voltados para pequenas operações, com prazos maiores que os das outras instituições e juros menores, caracterizando as Caixas como entidades que atuavam em empréstimos de setores mais populares.

É na década de 1940 que se observa no Brasil a especialização de um capital de empréstimos e de crédito ao setor imobiliário através do sistema de hipotecas e empréstimos, o que possibilitou a aceleração da rotação do capital, viabilizando a produção de moradia para a classe média e abrindo um novo setor de atividades bancárias (Castro, 1999: 59). O desenvolvimento do crédito imobiliário no período 40/50 permitiu um *boom* de construções realizado pelo sistema de incorporações (Ribeiro, 1997: 273). Mas os interesses de promover a industrialização por parte do Estado e dos capitalistas ligados ao setor industrial acabaram restringindo as possibilidades de desenvolvimento de uma relação mais sólida e duradoura entre o setor financeiro e a produção imobiliária. As restrições, iniciadas no final do primeiro Governo Vargas, tiveram seqüência no Governo Dutra, tornando-se mais agudas. O reflexo dessas restrições foi, já nos anos 50, a redução da intermediação bancária voltada ao setor imobiliário e à produção de novas moradias. O aumento das taxas de juros e a redução dos prazos de quitação das dívidas por parte dos mutuários levaram a uma elitização do mercado habitacional nesse período (Castro, 1999: 60).

Não é por acaso que, ao lado dessas restrições às atuações das instituições financeiras e previdenciárias, o Governo Dutra (1946-1951) tenha criado a *Fundação Casa Popular* (FCP) para o atendimento da população de menor poder aquisitivo. Segundo Azevedo & Andrade (1982: 19), a FCP foi instituída pelo decreto Lei nº 9.218 de primeiro de maio de 1946, sendo o primeiro órgão de âmbito nacional voltado exclusivamente para a provisão de residências às populações de baixo poder aquisitivo.

A FCP tinha como única fonte de recursos as dotações orçamentárias da União, tendo essa instituição que disputar esses recursos com dezenas de outros órgãos públicos. Ou seja, a FCP não possuía autonomia financeira, não havia uma fonte de recursos destinada exclusivamente para a concretização de suas metas, ficando então suas atividades dependentes dos interesses dos diversos grupos políticos influentes da época.



A falta de recursos comprometeu seriamente as ambições da FCP, tanto em termos quantitativos (produção de um grande número de moradias), quanto qualitativos (acabou restringindo-se somente à produção de moradias, já que seu plano inicial era o de prover também obras de infra-estrutura urbana). Segundo Azevedo & Andrade (1982: 37), frente às realizações dos IAPs e das caixas de pensões, a FCP, a despeito da sua pretensão de ser o carro-chefe da política habitacional, teve desempenho pouco expressivo, contribuindo com menos de 10% das moradias construídas por todas essas instituições no período populista.

Bonduki (1998: 118-126) mostra que a oposição política à FCP foi fortíssima, aliando setores que defendiam seus interesses particulares, como empresários da construção civil, escalões superiores dos IAPs e os grupos ligados à estrutura pelego-corporativa do Ministério do Trabalho, o Movimento Unificado dos Servidores da Previdência, os sindicatos, entidades profissionais e os comunistas (esses três últimos, preocupados, ao menos teoricamente, com as condições de vida dos trabalhadores, poderiam ter tido um papel de sustentação da FCP). A resistência de alguns governos estaduais e municipais também era explícita, pois esses governos gostariam eles mesmos de receber os dividendos políticos da construção de moradias (Bonduki, 1998: 122). Com isso, criaram-se inúmeros órgãos municipais e estaduais encarregados do problema da habitação popular, como a Caixa Estadual de Casas para o Povo (Cecap), criada em 1949, por Adhemar de Barros em São Paulo. Esse fato mostra, segundo Bonduki (1998: 122), *“que a questão habitacional tornava-se cada vez mais um problema governamental. Houve, no período, clara ruptura com a postura não-intervencionista da República Velha e também com a postura corporativista do Estado Novo”*.

Fundada com o objetivo de produzir habitação social, a FCP acabou por fornecer moradias, em sua maioria, para a parcela da população que recebia acima de três salários mínimos e provinha do meio urbanizado (Azevedo & Andrade, 1982: 31). Os moradores de favelas, a grande massa de trabalhadores com salários entre um e três salários mínimos, os migrantes recém chegados do campo, enfim, a população mais carente, foi marginalizada no processo de produção de moradias pela FCP.

Com a aceleração da inflação ao longo da década de 1950, o valor das prestações - não corrigidas - acabou perdendo sua capacidade de autofinanciar os conjuntos

habitacionais. Aliás, vigorava a idéia de que ser contemplado com uma casa da FCP corresponderia a “ganhar na loteria”, pois em pouco tempo a prestação tornava-se irrisória. A conjuntura política marcada pelo populismo e pelo paternalismo contribuiu para essa situação, pois impedia o estabelecimento de mecanismos que corrigissem essas distorções.

Assim:

*“Acossada por pressões políticas, de difícil superação, e sem dispor de fonte estável de recursos, que lhe permitisse fazer frente a conjunturas desfavoráveis, a Fundação Casa Popular não foi capaz de alcançar maturidade institucional traduzida em paradigmas universalistas, em firmeza de objetivos e em prestígio organizacional. A imagem que dela ficou era a de um órgão à deriva, despersonalizado, que vagava ao sabor das injunções e das características transitórias de seus chefes” (Azevedo & Andrade, 1982: 30).*

Embora a questão habitacional fosse reconhecida como um problema do Estado, os interesses contraditórios presentes nos governos populistas, a descontinuidade administrativa e a falta de prioridade impediram a implementação de uma política de habitação social de maior alcance. E, na ausência de uma ação mais efetiva do Estado, a Lei do Inquilinato, com o congelamento dos aluguéis, foi sucessivamente prorrogada com o argumento de que era preciso resolver o problema da habitação antes de liberar os aluguéis (Bonduki, 1998: 100-101). Assim durante um período de intensa urbanização e de agravamento do problema da moradia, os sucessivos governos populistas revelaram-se incapazes de formular uma proposta para atender ao leque cada vez mais diversificado de necessidades habitacionais do país (Idem: 125).

Com o fim do período populista em 1964, e com o início do regime militar no Brasil, uma profunda mudança ocorre na política habitacional, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), rearticulando as relações do setor público com o setor privado.

#### *b) A Criação do Sistema Financeiro Habitacional.*

O novo regime político implementado em 1964 abraçou a questão habitacional como um elemento crucial em seu discurso legitimador da “nova ordem”, tentando mostrar que era capaz de atacar os problemas sociais. Assim, com a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, instituiu o Plano Nacional de Habitação e criou o Banco Nacional da Habitação

(BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)<sup>37</sup>. Desses três elementos, o que mais ganharia destaque ao longo do tempo seria o BNH, investido das funções de órgão central do Sistema Financeiro de Habitação e de Saneamento, com competência para promover a construção e aquisição de casa própria para as classes de menor renda (Azevedo & Andrade, 1982: 61). O objetivo do BNH era a organização, orientação e fiscalização do Sistema Financeiro Habitacional (SFH), além de repasse de recursos às entidades desse sistema, que repassariam esses financiamentos aos adquirentes da casa própria. As empresas autorizadas a operar dentro do SFH, sujeitas às normas do BNH, eram as caixas econômicas, as sociedades de crédito imobiliário, as cooperativas habitacionais, as associações de poupança e empréstimo e os institutos de previdência.

O Estado passou a atuar de forma mais sistemática, tanto na produção de moradias para a população com menor renda, em que foi amplamente insuficiente, como no financiamento dos capitais do setor imobiliário e da construção e do consumo para a classe média. Segundo Castro (1999: 48), *“essas ações foram condicionadas pelos interesses do sistema produtivo como um todo e, principalmente, da fração de classe dirigente”*. Interesses econômicos mais gerais, como o da redução do custo de reprodução da força de trabalho, ou mais específicos, como o desenvolvimento da acumulação no setor industrial da construção ou no setor bancário, ou também a necessidade de ampliação da base de exploração de trabalho com a criação de empregos, foram os que guiaram as políticas estatais relacionadas à habitação.

Segundo Melo (1990: 43), somente quando se atinge um estágio específico de desenvolvimento capitalista pode-se efetivamente consolidar um sistema financeiro de habitação. A consolidação da industrialização após o Plano de Metas (1956-1961) e a implementação de um parque industrial diversificado no país garantiu essas condições no período pós-64. Dessa forma, a idéia de que o financiamento e a produção do setor imobiliário, em grande escala, com a conseqüente produção do espaço urbano, são uma etapa tardia do desenvolvimento capitalista, é confirmada pelo caso brasileiro (que não é

---

<sup>37</sup> O SERFHAU foi o sucessor da FCP, mas ocupava um lugar secundário na formulação da política habitacional, cabendo a ela a realização de pesquisas no campo habitacional e o estudo de aspectos do planejamento da habitação, além da prestação de assistência técnica aos estados, municípios e empresas para a elaboração de planos diretores e constituição de empresas habitacionais (Castro, 1999: 71).

exceção, pois Melo estudou os casos dos EUA e do Reino Unido, além do caso Brasileiro, dos quais tirou suas conclusões).

A linha de solução proposta e implementada para o problema habitacional pelo governo militar era a empresarial, sendo que “*o novo regime via a questão habitacional como uma matéria técnica, onde o importante era encontrar a combinação ótima de fatores. O desenrolar da política mostraria quão irrealista era tal proposta*” (Azevedo & Andrade, 1982: 57). Era uma solução empresarial porque buscava um esquema de autofinanciamento das instituições de promoção habitacional, mesmo as dirigidas para a população mais pobre, que não teria condições de arcar com o custo da moradia sem subsídios. Ou seja, não era intenção dos formuladores do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) criar mecanismos de subsídio à produção habitacional para a população de renda mais baixa, e sim uma forma de financiar a produção capitalista de moradia com uma racionalidade de mercado (os empréstimos concedidos pelo BNH, o principal agente do SFH, para a produção de moradias de interesse social, deveriam retornar corrigidos a esta instituição, e isso, ao longo do tempo, mostrou-se inviável).

As principais inovações na política habitacional do BNH com relação às soluções executadas no período anterior a 1964, foram, segundo Azevedo & Andrade (1982: 61), a criação de um banco para gerir a política habitacional e de urbanismo, buscando uma racionalidade de mercado a essa política, em primeiro lugar; a existência de correção monetária para os financiamentos concedidos, o que acarretava em reajustes dos débitos e prestações por índices correspondentes às taxas de inflação<sup>38</sup>; e também a criação de uma fórmula em que se buscou articular o setor público (agente financiador) com o setor privado (executor da política habitacional).

Dessa forma, desenhou-se um complexo quadro de relações entre o Estado e o setor privado. Ao primeiro cabia ditar as regras do jogo, estabelecendo as formas de acesso à habitação através de decisões sobre as exigências de renda familiar, prazos, juros e sistemas de amortização. Competindo-lhe ainda regular o mercado, credenciando instituições para atuar como seus agentes e determinando os índices de remuneração da

---

<sup>38</sup> No caso do BNH, foi criada a Unidade Padrão de Capital (UPC), uma unidade monetária de poder aquisitivo constante, cujo valor seria atualizado monetariamente a cada trimestre, na mesma proporção do índice de preços, apurado pela Fundação Getúlio Vargas (Azevedo & Andrade, 1982: 63), sendo que a idéia da correção monetária buscava também garantir a rentabilidade real das aplicações dos poupadores.

poupança voluntária (Azevedo & Andrade, 1982: 65). O setor privado seria o provedor das habitações, tanto para as Companhias Habitacionais como para o mercado “irrigado” pelos recursos da poupança voluntária regulada pelo Estado.

O SFH, ao longo de seu desenvolvimento, abarcou duas fontes de recursos principais para a concessão de crédito habitacional: a poupança compulsória, proveniente do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), instituído em 1966, que era formada pela arrecadação obrigatória por parte dos empregadores e empregados, sendo a principal fonte de recursos para financiamento até 1975; e a poupança voluntária, constituída pelas cadernetas de poupança e pelas letras imobiliárias, que se tornaram a principal fonte de financiamento do sistema a partir de 1975. Exigia-se o direcionamento de cerca de 70% da poupança voluntária das cadernetas para o crédito habitacional, sendo essa a base de constituição do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE).

O sistema de poupança voluntária, concebido para preservar o poder aquisitivo dos salários e o patrimônio dos trabalhadores frente a inflação, consistiu, na prática, em reserva de recursos para o Estado e os bancos privados que os centralizavam (Castro, 1999: 49), sendo estes recursos usados para estimular o crescimento das empresas de construção e das empresas bancárias que administravam seu recolhimento e os repassavam com sub-remuneração, após longos períodos. E a exigibilidade de 70% de destinação dos recursos da SBPE também poucas vezes chegou a ser cumprida. Dessa forma, a intermediação financeira no mercado imobiliário era remunerada a taxas superiores às dos depósitos captados.

O financiamento habitacional do BNH dividiu o mercado em três faixas de atendimento:

- a) O *Mercado Popular*: para famílias com rendimento de 1 a 3 salários mínimos, faixa posteriormente ampliada para 5 salários. Os agentes para o atendimento dessa população seriam as Companhias Habitacionais (Cohabs), estaduais ou municipais. A produção de habitações para essa faixa da população seria financiada principalmente por aportes orçamentários das diferentes esferas de governo e os subsídios às famílias

cobririam praticamente 100% do valor dos imóveis, além dos recursos provenientes do FGTS para a faixa entre 3 e 5 salários mínimos<sup>39</sup>.

- b) O *Mercado Econômico*: para famílias com renda de 3 a 5 salários mínimos (faixa depois ampliada para entre 5 a 10 salários mínimos). Os agentes que atenderiam a essa faixa seriam as Cooperativas Habitacionais, com recursos de financiamento provenientes basicamente do FGTS.
- c) O *Mercado Médio*: para famílias com renda mensal acima de 6 salários mínimos. Os agentes privados seriam os responsáveis por essa faixa, como as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI), as Associações de Poupança e Empréstimo (APE), além das Caixas Econômicas, com recursos do SBPE. Segundo Castelo (1997: 06), inicialmente o sistema não previa subsídio para essa faixa da população, contudo, várias mudanças nas regras de financiamento acabaram universalizando o subsídio.

Em termos práticos, o mercado para o financiamento imobiliário para os segmentos de renda média, funcionava da seguinte maneira, segundo Arretche (1990: 31): o produtor de um empreendimento imobiliário – quer público, quer privado – obtinha um financiamento junto ao FGTS/SBPE; com estes recursos, realizava o empreendimento habitacional; finalmente, com a venda da unidade residencial, o promotor imobiliário quitava seu débito junto ao órgão financiador, o qual se transformava em detentor dos créditos hipotecários do mutuário final. Com relação a esses financiamentos, foi praticada uma política de subsídios creditícios embutidos nas condições de financiamento.

Em 1967 foi criado o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) pelo BNH para estabelecer limites às dilatações do prazo de resgate das dívidas contraídas pelos mutuários, já que as variações dos índices de correção aumentavam as dívidas e acarretavam em dilatações dos prazos de pagamentos para saldá-las. Os recursos do FCVS seriam provenientes da aplicação de uma sobretaxa à prestação mensal dos mutuários.

---

<sup>39</sup> Embora, em sua formulação, o Mercado Popular devesse ser atendido com aportes orçamentários para o subsídio total das famílias com renda menor a três salários mínimos, esses foram de um montante muito pequeno ao longo da vida do BNH, o que impediu grandes iniciativas de produção de moradia para a faixa com renda menor que três salários mínimos com financiamento subsidiado integralmente. O que se observou foi o direcionamento da produção habitacional desse “mercado” para a faixa entre três e cinco salários mínimos, que teria solvência para o pagamento das prestações do BNH e atenderia à lógica empresarial do banco.

Esse fato demonstrava o reconhecimento da inviabilidade de uma lógica estritamente empresarial para a política de financiamento habitacional por parte do BNH.

Outras alterações foram sendo realizadas a partir da década de 1970 pelo BNH para adequar suas políticas à realidade econômica e social do país, como o Plano de Correção Monetária, reajustado trimestralmente pela UPC, para empresários e determinados adquirentes do mercado médio e do Plano de Equivalência Salarial para os setores popular econômico e médio, acompanhando as variações do salário mínimo<sup>40</sup>.

Assim, com o passar do tempo, o BNH procurou, sem abandonar sua postura de racionalidade empresarial, adaptar mecanismos que tornassem mais amenas as situações dos mutuários, em geral, e dos adquirentes do mercado popular, em particular (Azevedo & Andrade, 1982: 76).

Em 1972 o BNH passou a atuar como banco de segunda linha, ou seja, passou a atuar apenas como fornecedor de recursos para os agentes financeiros que repassavam os créditos por ele concedidos para os empresários ou mutuários e se responsabilizavam pelas operações realizadas. A intenção era retirar o BNH da linha de frente das críticas dirigidas à política habitacional do governo, tanto por parte das oposições políticas, quanto por parte dos mutuários descontentes e da população que demandava oportunidades de acesso à moradia.

Efetivamente, os agentes promotores do BNH para o mercado popular eram as Cohabs, que operavam através de repasse de recursos do BNH para as empreiteiras, que executavam a produção das edificações, e comercializavam as unidades habitacionais para a população de baixa renda.

Logo os problemas de inadimplência (dada a débil e precária situação financeira da clientela), aliados à racionalidade empresarial também presente nas Cohabs, levaram a uma predisposição destas a se concentrarem nos setores médios (de 3 a 5 salários mínimos) e não populares (até 3 salários mínimos) quanto à renda. Por outro lado, muitos mutuários em atraso ou em dificuldades passaram a vender suas moradias para interessados, principalmente dos setores médios (Azevedo & Andrade, 1982: 99). Assim, com sua reestruturação, a clientela das Cohabs passou a ser composta basicamente por empregados

---

<sup>40</sup> Para maiores detalhes sobre as alterações nos planos de financiamento do BNH ver Azevedo & Andrade, 1982.

especializados do terciário, bancários, vendedores, funcionários públicos e operários qualificados (Castro, 1999, p.77).

Para Castro (1999, p.78), a inclusão da classe média baixa (3 a 5 salários mínimos) nos programas habitacionais atendeu aos interesses do capital industrial moderno, com a ampliação da demanda, o que exigiu a ampliação da escala e diminuição do período de produção, como também do capital financeiro, com a ampliação da demanda solvável por créditos imobiliários e do próprio Estado, que buscava legitimar-se, pois novamente a mobilização social emergia com movimentos populares, no final do chamado “milagre brasileiro”. Ou seja, o objetivo de atender preferencialmente aos setores de menor renda foi rapidamente abandonado pelo BNH e pelos seus agentes para a promoção de habilitação, as Cohabs.

Das unidades financiadas com recursos do SFH até dezembro de 1980, 65% destinaram-se às camadas de renda média e alta da população<sup>41</sup>, revelando que o crédito e o subsídio implícito nele (devido à menor correção das dívidas com relação à inflação do período)<sup>42</sup> para o setor habitacional não se dirigiu, em maior parte, para as camadas menos favorecidas da população. Segundo Azevedo & Andrade (1982, p.129):

*“Sob o prisma social, a política habitacional teve efeito perverso. Concebida para atenuar desigualdades sociais, termina ela por acentuá-las mais ainda, concorrendo para agravar a concentração de renda no País”.*

Segundo Pontual (1995: 226), o modelo BNH/SFH era orientado para o financiamento da produção de novas unidades habitacionais e não para o atendimento das necessidades do usuário, como por exemplo, incentivos à recuperação de imóveis em áreas habitacionais antigas dos centros urbanos, à compra e venda de imóveis usados, à construção de unidades para aluguel, etc. Também o mesmo autor mostra que a falta de

---

<sup>41</sup> Segundo Rodrigues (2001: 59), somente 18% dos recursos do FGTS teriam sido destinados para as habitações de interesse social.

<sup>42</sup> Segundo Castro (1999: 96), entre 1973 e 1982, os índices de reajustes das prestações foram inferiores ao salário mínimo e menores que os índices de correção monetária. A redução observada a partir da década de 1980 nos níveis de reajuste das prestações beneficiou a todos os mutuários, mas os que tinham financiamentos de maior valor foram mais beneficiados. Dados apresentados por Arretche (1990: 31), baseados em estimativa feita pelo Banco Mundial, indicam que, em 1985, cada mutuário com renda superior a cinco salários mínimos receberia uma média anual de 543 dólares de subsídio por ano, ao passo que o subsídio creditício para os mutuários cuja renda era inferior a cinco salários mínimos foi estimado em 112 dólares.



aportes orçamentários por parte do Estado (na forma de subsídios diretos), limitava a ação do SFH no atendimento às famílias situadas nos estratos de renda mais baixos, incapazes de pagar as mensalidades exigidas pela lógica empresarial do sistema. É importante notar que a partir de 1979 há o predomínio dos financiamentos oriundos do SBPE, sendo que esse sistema pouco se interessou em direcionar seus recursos para as camadas de população de menor renda. Na verdade, ao longo dos anos, tornou-se cada vez mais elevado o valor da renda mínima para que uma família se habilitasse ao financiamento do SFH (Pontual, 1995: 237). No quadro abaixo podemos observar a composição dos recursos do SFH entre 1970 e 1985, e observamos a quase inexistência de recursos provenientes do Finsocial<sup>43</sup>, criado para o atendimento da seguridade social:

**QUADRO 3**  
**COMPOSIÇÃO RELATIVA DOS SALDOS DOS RECURSOS DO SFH (em %)**

Ano	FGTS	Poupança	Finsocial	Outros (1)
1970	56,2	19,4	-	24,4
1979	37,0	55,2	-	7,8
1980	36,3	56,4	-	7,3
1981	33,3	60,3	-	6,4
1982	32,5	60,7	0,2	6,6
1983	31,8	60,7	0,4	7,1
1984	30,9	62,1	0,4	6,6
1985 (2)	30,2	63,2	0,4	6,2

Fontes: BNH, CEF, ABECIP, *apud*. Pontual, 1995, p. 226.

(1) Letras Imobiliárias, Patrimônio Líquido e Empréstimos Externos.

(2) Até setembro.

Segundo Rodrigues (2001: 59), baseando-se em um relatório do BNH, de 1964 a 1984 foram financiadas 4 milhões e 369 mil unidades, predominando, em termos de unidades, um maior número na faixa de interesse social (58,5%). No entanto, quando se considera os valores dos financiamentos, verifica-se que a maior porcentagem de recursos foi canalizada para a faixa do SBPE. E, do total de recursos destinados pelo BNH, 69% se

<sup>43</sup> Fundo de Investimento Social, criado em 1982, que incidia com uma alíquota, inicialmente de 0,5%, sobre o faturamento mensal das empresas, sendo extinto em 1992. Sua finalidade, ao ser criado, era distribuir os recursos da sociedade para a seguridade social, incluindo aí a habitação de interesse social.

destinaram a programas habitacionais e 31% a programas de desenvolvimento urbano, já que o BNH, logo nos primeiros anos, percebeu que não bastava apenas construir casas, era necessário dotá-las de infra-estrutura adequada. Para tanto, foi buscada uma parceria com estados e municípios visando dotar os conjuntos habitacionais de infra-estrutura. O financiamento de projetos de desenvolvimento urbano e de saneamento para a clientela institucional formada pelas prefeituras municipais e governos estaduais e para a implementação de infra-estrutura na área de transporte e energia transformou o BNH no mais forte agente de política urbana (Castro, 1999: 95). Mas os recursos canalizados para o desenvolvimento urbano e obras públicas raramente foram devolvidos ao BNH, o que contribuiu de forma decisiva para o seu colapso financeiro.

O Estado também teve um papel fundamental, através do BNH, no atendimento das aspirações de setores econômicos, sobretudo as grandes construtoras e o setor bancário, pois:

*“Com efeito, o Estado financiou as grandes construtoras tanto por meio dos investimentos públicos com recursos orçamentários, como pela transferência dos fundos das poupanças. Financiou também os bancos privados que podiam reter por longos períodos os recursos captados para o FGTS e mesmo os recolhidos no pagamento de prestações dos mutuários. Além disto, os bancos e agentes financeiros se apropriaram das diferenças entre as taxas pagas pela remuneração das poupanças e as recebidas pelos empréstimos, ao comprador da moradia, além das taxas pelos serviços, enquanto a garantia aos financiamentos ficou sob responsabilidade do BNH/SFH” (Castro, 199: 73)*

Segundo Sachs (1999: 122), os objetivos econômicos tiveram, em última instância, primazia sobre todos os outros no terreno das políticas da habitação e, ao mesmo tempo, no conjunto das políticas públicas do regime autoritário. Assim, os interesses privados voltados à expansão da produção foram determinantes no desenvolvimento do BNH e supunham a intervenção do Estado no mercado imobiliário, havendo uma *“integração orgânica entre a grande construtora, o sistema financeiro e o aparelho de Estado Nacional, sobre o qual se ergueu a modernização capitalista nas relações de produção de moradias”* (Castro, 1999: 82).

Tendo em vista o compromisso implícito entre o Estado, o setor financeiro e o setor imobiliário, os programas voltados a políticas habitacionais alternativas, como a

urbanização de favelas, a produção em regime de mutirão, a urbanização de lotes ou o financiamento do material de construção para o próprio morador foram marginalizados ao longo da trajetória do BNH, tendo pouca expressão em termos de recursos destinados<sup>44</sup>. De 1964 a 1985, 88% do montante dos empréstimos feitos pelas Cohabs foram para a construção de habitações convencionais, em sua maioria localizadas em grandes conjuntos habitacionais (Sachs, 1999: 123). A participação dos programas sociais no período (1964 a 1985) foi de 1,5% e o número de beneficiados foi de 5,7% do total de mutuários (Idem: 158).

O aumento das dificuldades para o setor da construção, como a inflação que se acelerava ao longo da década de 1980, o aumento do custo dos terrenos nos maiores centros urbanos, além dos próprios custos de gestão de um sistema tão centralizado como o do BNH, não implicaram em um redirecionamento da política dos grandes conjuntos para soluções alternativas voltadas para a população mais pobre, mas na busca de soluções dentro da lógica de construção tradicional realizada por empreiteiras, como a construção de edificações em terrenos mais distantes dos centros e sem infra-estrutura e na diminuição do tamanho dos apartamentos construídos, além do uso de materiais de pior qualidade (Pontual, 1995: 239; Bonduki, 1997: 262). Ou seja, ocorreu uma precarização das condições de moradia dos mutuários do BNH, e mesmo assim não foi possível atender as camadas de renda mais baixa da população; a moradia, mesmo mais precária, ainda era inacessível a essa parcela da população. O atendimento aos cidadãos ou grupos associativos organizados que queriam promover, eles mesmos, a custos mais baixos, a produção de sua moradia também foi obstada pela lógica de atuação do BNH. Assim, segundo Bonduki (1997: 261-262):

*“Os conjuntos habitacionais financiados pelo BNH se caracterizaram em geral, pela monotonia de sua arquitetura e pela ausência de relação com o entorno, por sua localização periférica, estendendo horizontalmente as cidades, pela despreocupação com a qualidade dos projetos e com o meio físico, resultando na depredação ambiental, pela negação dos processos de participação comunitária, preferindo uma gestão centralizada e a contratação de empreiteiras, entregando moradias prontas”.*

---

<sup>44</sup> Na cidade de São Paulo, a reabilitação de favelas só aparece tardiamente e numa escala bem modesta. A reabilitação de cortiços só chama a atenção de poderes públicos marginalmente, numa contradição flagrante com a importância relativa dessa forma de habitação popular em São Paulo (Sachs, 1999: 208).

O binômio BNH/SFH não conseguiu também inverter a curva descendente do agravamento da situação habitacional no Brasil, embora, comparativamente ao período pré-1964, observe-se um incremento na produção habitacional. Segundo Pontual (1995: 228), no período entre 1937 e 1964, a média anual de produção habitacional era da ordem de 5.900 unidades, já no período compreendido entre a criação do BNH e 1990 a média anual de unidades produzidas com recursos do FGTS foi de cerca de 115 mil. E o SBPE forneceu financiamento para a produção de cerca de 2,1 milhões de unidades. Em 22 anos de existência, o BNH financiou cerca de 25% do estoque habitacional do país (Castro, 1999: 99). Ao todo, entre 1964 e 2000, o SFH financiou a aquisição de 6,8 milhões de moradias, sendo que a maior parte destas correspondia à construção de novas unidades (Carneiro & Valpassos, 2003: 28). Apesar do número expressivo de habitações construídas, este foi insuficiente para atender o déficit habitacional do país, que ainda é estimado em mais de 6 milhões de moradias segundo pesquisas da Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais [[www.fjp.gov.br](http://www.fjp.gov.br)].

Em São Paulo, o conjunto da produção da Cohab-SP representa apenas 2,5% do parque de habitações existentes na região metropolitana, num universo de cerca de 3 milhões de moradores em cortiços, 1 milhão de moradores em favelas e 2 milhões de moradores em habitações precárias nos loteamentos periféricos em São Paulo, contra 400 mil unidades da Cohab-SP (Sachs, 1999: 99). E a análise dos dados relativos à distribuição dos financiamentos por estados da federação revela a fragilidade ou mesmo a ausência de planejamento da distribuição entre eles dos recursos para a execução da política habitacional de interesse social no país (Pontual, 1995: 234).

No final dos anos 70, mas principalmente ao longo da década de 1980, os recursos do SFH tornaram-se cada vez mais escassos, devido à crise econômica e ao desemprego observados no período. O efeito dessa crise foi a diminuição do recolhimento do FGTS e dos depósitos em poupança e o aumento dos saques do FGTS por parte dos trabalhadores, à medida que aumentava o desemprego. Por outro lado, aumentava também o número de inadimplentes, já que o aumento do desemprego desestabilizou o rendimento de muitas famílias e a inflação aumentou o valor das prestações (Rodrigues, 2001: 59). Em 1984,

havia mais de 350 mil mutuários inadimplentes (Castro, 1999: 87), representando cerca de 50% dos mutuários.

A política de contenção de gastos por parte do Governo Federal, como estratégia antiinflacionária, paralisou o BNH após 1985. O Plano Cruzado (1986), com o congelamento de preços, desestimulou, por sua vez, as empresas da construção civil em participar das concorrências do SFH, pois os índices de correção concedidos ao setor não correspondiam à elevação dos custos da indústria da construção civil (Pontual, 1995: 233).

Mas não foram somente aspectos conjunturais os responsáveis pela crise no SFH, problemas estruturais inerentes ao sistema também causaram sua inoperância e posterior colapso. Segundo Castelo (1997: 08), a taxa de juros fixa em 6% ao ano para a caderneta de poupança e de 3% ao ano para os recursos do FGTS, acabaram por levar a um racionamento do crédito, já que outras oportunidades de obtenção de rendimentos mais elevados se apresentavam no mercado. Também, segundo essa autora, a falta de comunicação entre o SFH e os demais segmentos do mercado de capitais impedia que outras formas de poupança (além das cadernetas) pudessem canalizar seus recursos para o segmento de financiamento habitacional. Ainda segundo Castelo (1997: 08), o modelo financeiro do SFH previa a captação de recursos a curto e médio prazos por longos períodos, sem levar em conta as oscilações da economia que afetassem a capacidade de poupança da população. O que aconteceu, na realidade, foi a ocorrência de um prazo de permanência exíguo e incerto dos depósitos nos respectivos fundos de poupança (cadernetas e FGTS), já que não havia contratos relativos ao prazo dos depósitos. Em consequência, o montante de recursos passíveis de serem destinados ao crédito tornou-se incerto ao longo do tempo e dependente das oscilações da economia, ou seja, se a economia está com problemas, o financiamento habitacional também os terá, tornando-se refém dessas oscilações.

Assim, com escassez de recursos, alta inadimplência, e problemas estruturais, o BNH e o SFH entram em colapso. Em 1986 foram financiadas 63.449 unidades pelo SFH, contra 541.129 em 1982 (Castro, 1999: 98). Com o aumento de seu déficit<sup>45</sup>, e com problemas de

---

<sup>45</sup> O aumento da inadimplência e a escassez de recursos foram acompanhados pelo aumento do rombo do FCVS que cresceu muito ao longo do tempo, o que conferiu ao sistema grande instabilidade, inibindo novas contratações de financiamento de moradias pelos agentes financeiros. O desequilíbrio financeiro do FCVS se

correção das dívidas causados pelo Plano Cruzado em 1986, o BNH é extinto e suas atribuições e recursos passam para a Caixa Econômica Federal, que herdou uma inadimplência bilionária das sociedades de crédito imobiliário, cooperativas habitacionais, bancos comerciais e associações de poupança e empréstimo. Mas, como destaca Rodrigues (2001: 60), o maior montante de inadimplência estava relacionado aos planos de desenvolvimento urbano (dívidas de empresas estatais, companhias de saneamento etc.) e não diretamente à produção da habitação.

O sistema SFH/BNH foi uma forma de intervenção do Estado no âmbito do financiamento e produção habitacionais, mas guiado pela lógica do mercado e da iniciativa privada, beneficiando os capitais envolvidos no mercado financeiro e imobiliário, em detrimento da população de baixa renda, o alvo do discurso inicial do programa habitacional do governo. Com o fim do regime militar em 1985 e a transição rumo a um regime mais democrático no país, o Estado brasileiro passa por reformulações. Essas reformulações irão atingir também a política habitacional e o seu sistema de financiamento, dado o papel preponderante que o Estado possuía nesse âmbito. Mais do que reformulações com relação à política habitacional observa-se, no período pós-1985, a constatação da falência do sistema financeiro habitacional do período militar e certa imobilidade estatal para reformar esse sistema de maneira a lhe conferir melhores resultados. A seguir são apresentados o cenário pós-1985 no que diz respeito ao financiamento habitacional e algumas das inovações no mercado financeiro para estimular o setor imobiliário no Brasil.

*c) Do fim do BNH ao Sistema Financeiro Imobiliário – Uma longa transição inacabada.*

Após o fim do regime militar em 1985, a questão habitacional entrou em um período de transição. Segundo Castro (1999: 99), “*a fase de transição que se iniciou desde então, pautou-se pela desarticulação institucional e o aprofundamento da crise do financiamento habitacional, que perdurou na década de 80 e adentrou sem solução os anos 90*”. Podemos acrescentar que ao longo desses anos algumas medidas foram tomadas, mas o

---

refletiu em um rombo, em meados dos anos 90, de US\$ 70 bilhões (Vendrossi, 2002: 14), sendo hoje, uma das maiores dívidas existentes no país.

sistema de financiamento habitacional ainda não foi reformulado de maneira a retomar a produção de moradias, sobretudo para as camadas de renda mais baixa da população.

Ocorreu uma constante queda da atuação do SFH ao longo dos anos 80, reflexo de sua crise interna e da crise econômica por que passava o próprio país. Em 1987 observa-se uma paralisia quase que completa do SFH devido à extinção do BNH (feita em 1986) e à aceleração da inflação com o fim do congelamento de preços do Plano Cruzado (também de 1986). Os dados abaixo ilustram a afirmação acima:

**QUADRO 4**  
**EVOLUÇÃO DO SFH – 1980-1987**

<b>Ano</b>	<b>Ano base 1980=100</b>	<b>Taxa de crescimento (%)</b>	<b>Porcentagem do PIB</b>	<b>Gasto per capita em US\$</b>
1980	100	-	1,0	20,6
1981	86	-14,2	0,9	17,3
1982	87	1,9	0,9	17,2
1983	70	-20,2	0,7	13,5
1984	40	-42,5	0,4	7,6
1985	32	-20,1	0,3	5,9
1986	17	-48,2	0,1	3,0
1987	10	-37,6	0,1	1,8

Fonte: Royer, 2002: 28 (Dados primários CEF).

Após o colapso do BNH, a fragmentação institucional e a descentralização das políticas, não se definiu um novo conjunto articulado de ações na promoção pública de habitação popular. O Governo Federal manteve seu controle sobre o setor ao centralizar os recursos financeiros e pela função regulatória que exercia sobre os dois subsistemas do SFH (FGTS e SBPE), principalmente no que se refere à definição das taxas de remuneração dos recursos captados (Castro, 1999: 101). Continuando o SFH como a base do financiamento habitacional, não foram feitas, na realidade, até a década de 1990, modificações estruturais no sistema.

A Caixa Econômica Federal, através da Circular Normativa nº 58, de 13/04/88, passou a transferir os créditos dos recursos do FGTS, anteriormente canalizados aos promotores públicos (Companhias Habitacionais), diretamente para as empresas

construtoras, caracterizando, segundo Castro (1999: 102), uma clara opção em direção à privatização da política habitacional para a população de baixa renda, com a conseqüente exclusão desse segmento populacional do acesso à moradia.

Com o Governo Collor (1990-1992), mudanças ocorreram com relação à política habitacional, sem, contudo levarem a uma melhoria nas condições de vida da população com rendas baixa e média. Em sua gestão foi elaborado o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), marcado pela subordinação institucional da habitação como questão de assistência social e pela centralização do financiamento habitacional na CEF (Royer, 2002: 29). Segundo Castro (1999: 104), por meio do PAIH foram transferidos recursos de política social à iniciativa privada, enquanto as Cohabs encontravam-se desempenhando um papel secundário de órgãos assessores, aprofundando a tendência de privatização da política habitacional iniciada no governo Sarney. Assim, os agentes públicos receberam somente 21% do montante de recursos emprestados pelo FGTS, e as Cooperativas Habitacionais, com contratos com empreiteiras e visando as faixas de renda médias, receberam cerca de 70% dos recursos do FGTS (Castro, 1999: 105), numa clara demonstração de quão afastada da política de provisão de moradia para a população de baixa renda a política governamental se encontrava. Na verdade, o que se observou foi a permanência do direcionamento da maior parte dos recursos para os programas produtores de unidades acabadas, que beneficiavam mais os grupos empresariais da construção do que a população usuária.

Com o Governo Itamar Franco, que sucedeu Collor, ocorreu a instituição do financiamento direto à pessoa física e ao produtor, o que representa um avanço pela desintermediação bancária e diminuição da burocracia. Foi criado o Ministério do Bem-Estar Social (MBES), foram instituídos os conselhos de participação comunitária e passou a ser exigida contrapartida financeira dos governos locais aos investimentos da União, com a intenção de melhorar o controle social e dar transparência à gestão administrativa dos recursos liberados (Royer, 2002: 30). Na gestão Itamar Franco foram criados os programas de habitação popular que constituíram a base dos programas de seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso (FHC), que governou de 1995 a 2002. Esses programas foram o Habitar-Brasil, para cidades de porte médio e grande e o Morar-Município, para pequenos municípios. Segundo dados do MBES (Castro, 1999: 107), em 1993 e 1994, estes



programas financiaram cerca de 54 mil unidades para a população que recebia até três salários mínimos.

No primeiro governo FHC (1995-1998), também não foi realizada a reforma do SFH, sendo que a política habitacional ficou subordinada à Secretaria de Política Urbana (SEPURB) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Os programas desenvolvidos pela SEPURB podem ser, segundo Royer (2002: 31), divididos segundo sua fonte de recursos, sendo o Habitar-Brasil o único programa financiado com recursos do Orçamento Geral da União. A maior parte dos programas foi financiada com recursos oriundos do FGTS, dividindo-se quanto aos tomadores do financiamento: Pró-Moradia e Pró-Saneamento para o setor público, Carta de Crédito Associativa e Carta de Crédito Individual, para as pessoas físicas e associações e Apoio à Produção, para o produtor.

Segundo Castro (1999: 121), os resultados alcançados pelo MPO mostram a prioridade aos investimentos realizados com recursos do FGTS e SBPE, enquanto que os provenientes do Orçamento Geral da União, que facilitariam soluções habitacionais à população de baixa renda, foram pouco significativos. Mais uma vez, *“o desempenho da política federal ficou condicionado pela lógica do mercado. Os critérios econômicos e financeiros que predominavam na seleção e aprovação de projetos pela CEF, em prejuízo da finalidade social do emprego dos recursos, mostraram as fragilidades das propostas”* (Castro, 1999: 121).

De acordo com Royer (2002: 31), podia-se perceber, já em 1996, que os programas para o setor público, Habitar-Brasil e Pró-Moradia, eram os que tinham menor número de contratações no total de recursos liberados pelo governo, devido, principalmente ao contingenciamento do setor público, que já se manifestava como consequência da política econômica do governo. A habitação de interesse social, mais uma vez, ficava em segundo plano, e as necessidades da iniciativa privada se sobrepuseram às necessidades de moradia da maioria da população. Os recursos liberados foram inferiores aos gastos previstos no orçamento do FGTS, no período 1995-1997, revelando o desinteresse da CEF para repassar os recursos colocados à disposição pelo plano orçamentário do FGTS.

Justamente nos programas que atenderiam às populações mais pobres (Pró-Moradia e Pró-Saneamento) é que observamos a menor liberação de recursos. E como eram programas destinados à população de menor renda, recursos do SBPE não substituíram os

recursos não repassados pela CEF, já que o SBPE atenderia a uma faixa de renda mais elevada, por se tratar de financiamento para imóveis de mercado, ao contrário dos recursos provenientes do FGTS que eram destinados à produção de moradias para o chamado “mercado econômico”. Os dados abaixo nos mostram o caráter regressivo da alocação dos recursos do FGTS destinados à moradia, entre 1995 e 1998:

**QUADRO 5**  
**APLICAÇÕES DO FGTS ENTRE 1995 E 1998**

	Até 3 sm	Acima de 3 sm	Total	Até 3 sm (%)	Acima de 3 sm (%)	Total (%)
<b>HABITAÇÃO</b>	1.008.939.005	5.766.937.488	6.775.876.493	14,89	85,11	100,0
<b>PRÓ-MORADIA</b>	772.952.845	-	772.952.845	11,41	0,0	11,41
<b>CARTA DE CRÉDITO</b>	235.986.160	5.721.740.650	5.957.726.810	3,48	84,44	87,93
INDIVIDUAL	162.181.750	4.974.338.106	5.136.519.856	2,39	73,41	75,81
ASSOCIATIVA	73.804.410	747.402.543	821.206.953	1,09	11,03	12,12
<b>APOIO À PRODUÇÃO</b>	-	45.196.838	45.196.838	0,00	0,67	0,67

Fonte: Royer, 2002: 31 (Dados primários CEF).

Observa-se nos dados um predomínio dos recursos repassados como Carta de Crédito, sobretudo individual e direcionados para faixas de renda acima de 3 salários mínimos.

O Programa de Carta de Crédito foi criado em 1995, objetivando o financiamento à pessoa física com rendimento de até 12 salários mínimos, sendo concedida para a produção, ampliação e aquisição de unidades habitacionais e produção de lotes urbanizados cujos valores venais previstos de início foram R\$ 58 mil e R\$ 10 mil, respectivamente (Castro, 1999: 123). O programa se dividiu nas modalidades individual e associativa (destinada a grupos de mutuários organizados em condomínios para a construção de até 500 unidades habitacionais, sendo que os créditos deveriam ser solicitados pelas instituições organizadas pelos grupos - empresas de construção e de incorporação, Companhias Habitacionais, sindicatos e cooperativas). Como visto na tabela acima, este instrumento têm sido a mais importante fonte de financiamento para os segmentos de renda média. A partir de 1997, ocorreu uma simplificação dos

procedimentos legais para a concessão dos créditos, a ampliação da faixa de renda dos mutuários (até 20 salários mínimos) e do teto do financiamento e a adoção, nos contratos de financiamento da figura da alienação fiduciária<sup>46</sup>, fatos que contribuíram para um crescimento do programa a partir desse ano.

Segundo Castro (1999: 124), entre 1995 e 1997 também se observa a recuperação da produção financiada com recursos das cadernetas de poupança do SBPE, com 119 mil financiamentos contratados com investimento de R\$ 8,3 bilhões, que se somaram aos R\$ 3 bilhões de recursos do FGTS. Para tal recuperação, contribuíram as mudanças como o aumento do teto para o financiamento, as normas de alienação fiduciária estabelecidas e o reforço das contrapartidas prévias de poupança exigidas dos bancos para o financiamento habitacional.

Na segunda metade dos anos 90 ocorrem mudanças significativas no mercado imobiliário no que diz respeito às formas de financiamento para a produção habitacional e o surgimento de instrumentos financeiros que buscam uma maior integração com os rendimentos dos ativos imobiliários. Segundo Carneiro & Valpassos (2003: 23-24), a grande inovação deste sistema seria a intenção de integrar os mercados financeiros primário (originador dos contratos hipotecários) e secundário (onde são negociadas as apólices resultantes do processo de securitização), sendo o efeito pretendido a liberação dos recursos financeiros correspondentes ao financiamento da construção no menor intervalo de tempo possível, de modo a acelerar o processo de produção na construção civil.

Já em 1994 os agentes privados criaram carteiras hipotecárias, o que incrementava as possibilidades de financiamento ao mercado de alta renda, sendo, segundo as palavras da Revista da Indústria Imobiliária (nº 40, 1995, *apud.* Castro, 1999, p. 124), o “*embrião do futuro mercado hipotecário brasileiro, e suporte para o novo sistema financeiro privado*”. As palavras da revista são indicativas da tendência, já observada por Castro (1999, p. 125),

---

<sup>46</sup> A figura da “alienação fiduciária de coisa imóvel” foi criada pela Lei 9.514 de 1997, ampliando a existência dessa figura, até então exclusividade de bens mobiliários, para os imóveis, visando facilitar o problema da recuperabilidade do imóvel por parte do credor. É uma forma de garantia, na qual a propriedade de um determinado bem é transferida temporariamente do devedor ao credor, em razão da existência de uma dívida. Sua diferença básica em relação à hipoteca é que nesta última, o devedor retém o bem. A hipoteca, assim, é um direito real em coisa alheia, enquanto a propriedade fiduciária é um direito real em coisa própria (Vendrossi, 1999: 18). A alienação fiduciária faz com que o prazo de execução da garantia e retomada do bem seja bem inferior ao prazo do mesmo processo, no caso de uma garantia hipotecária.

de atuação dos agentes do mercado imobiliário em direção à abertura deste setor econômico ao capital financeiro e de canalização aos negócios imobiliários dos recursos dos fundos de pensão, sem perder o controle sobre os recursos do SFH.

Em 1997, foi criada a Lei 9.514, aprovada pelo Congresso Nacional a partir de proposta de lei da Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário (ABECIP), estabelecendo o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Segundo Castro (1999: 125):

*“As bases do SFI são a extensão da alienação fiduciária aos imóveis urbanos e a flexibilização dos contratos acertados entre as partes, oferecendo maior garantia ao investidor e sustentabilidade financeira às operações contratadas. As operações de financiamento abrangem a edificação e a urbanização habitacional, comercial e de serviços, mas não se prestam a ações no mercado habitacional de renda baixa e média”.*

A lei que criou o SFI introduziu também, segundo Vendrossi (2002: 118), um novo veículo legal denominado Companhia Securitizadora de Créditos Imobiliários, sociedades com propósitos de fazer a securitização dos recebíveis imobiliários através da emissão dos denominados Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs), títulos imobiliários equivalentes a debêntures.

Segundo Arthur Parkinson<sup>47</sup>, vice-presidente de financiamento do SECOVI (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais), o SFI é o sistema do futuro para o setor imobiliário, principalmente para o setor habitacional de mercado:

*“Quando falamos no SFI, falamos da área habitacional que é a área foco, estamos falando de habitação de mercado, não estou falando de ‘habitação de interesse social’, eu estou fazendo um corte, essa habitação de mercado é a habitação para pagar juros, que não tem subsídio, que são regras de mercado, enfim. Então, eu acho que essa operação estruturada, nos moldes da proposta que está sendo feita aqui, o que quer dizer isso? Você tem aqui uma integração com o SFH com o SFI, isso já foi feito, já existe em pequeníssimas proporções, mas é esse o modelo do futuro, o modelo que nós chamamos de “mundo novo”, o modelo que, evidentemente, as empresas constituídas e acostumadas a determinada metodologia e a determinado procedimento só no SFH, onde o governo é um grande ‘paizão’,*

---

<sup>47</sup> Entrevista realizada em 20/11/2002.

*isso já não existe mais...Então, quer essas empresas queiram, quer não, que essas empresas pressionem e o Secovi queira insistir nisso, não dá mais! Assim como o banco não dá mais para ser como era”.*

Segundo a percepção do SECOVI e do Sinduscon, não se trata de substituir o SFH pelo SFI, mas sim de promover a integração do SFH – que precisaria ser renovado – com o SFI – que necessitaria ser efetivamente aplicado (Parkinson, 2002: 03).

A criação do SFI marca a formalização de um processo simultâneo de crescente mercantilização da política habitacional e de financeirização do mercado imobiliário, num contexto de menor intervenção estatal na questão habitacional. Segundo Vendrossi (2002: 19):

*“Em resumo, o SFI busca primordialmente a desregulamentação, no sentido da não intervenção estatal, e a flexibilização dos financiamentos imobiliários, permitindo que os mesmos sejam feitos em condições de mercado e, portanto, o próprio mercado investidor seja o grande provedor de recursos para este sistema”.*

As alterações nos aspectos regulatórios, legais e jurídicos, para a efetivação do SFI estão relacionados à alienação fiduciária e à garantia aos investidores de que seus recursos estarão garantidos em caso de inadimplência por parte dos mutuários. Porém, o ambiente macroeconômico ainda não teria permitido, segundo Vendrossi (2002: 19), a total decolagem do SFI, mesmo com a inflação controlada, pois as altas taxas de juros inibiriam os investidores potenciais a investir num setor, como o imobiliário, que apresentaria rendimentos inferiores à aplicação desses mesmos recursos no mercado financeiro (como a aplicação em títulos públicos).

Dados do SECOVI (*apud.* Vendrossi, 2002: 85), relativos a 2000, indicam que o SFH tem tido uma participação de mercado em torno de 25 a 30% do volume total de vendas de imóveis nos últimos anos. Dessa forma, a análise de Castro (1999: 127) ressalta que:

*“As medidas de correção de rumos da política habitacional têm sido endereçadas a procurar soluções de mercado no sentido de sua aplicação e dinamização, incrementando mudanças institucionais na criação de um sistema secundário hipotecário para o financiamento da produção de moradias para as classes média e alta, e com a*

*desregulamentação dos controles sobre os agentes financeiros alternativos para a produção de moradia para a população de renda média-baixa e baixa”.*

Uma questão crucial para a aquisição da moradia em um contexto de liberalização do mercado é a referente aos custos financeiros decorrentes do financiamento. Além dos novos instrumentos de captação de recursos (CRI's, FII's e consórcios imobiliários), um importante fenômeno observado por Castro (1999) em sua tese de doutoramento, que estudou a Região Metropolitana de São Paulo, foi a explosão do autofinanciamento<sup>48</sup> da produção habitacional de mercado a partir da segunda metade dos anos 90 para diminuir os custos financeiros para a demanda e para os produtores. Nesse período, ocorreram mudanças no mercado de incorporações residenciais, e o crescimento do financiamento habitacional com recursos próprios das empresas incorporadoras e construtoras configurava uma oferta restrita para as camadas de alta renda, sendo que para a população de baixa renda, a solução foi o crescimento da produção habitacional ilegal e informal (Castro, 1999: 99).

Mas é importante lembrar que a produção e circulação de moradia autofinanciada não é acessível à grande maioria das famílias de baixa renda, não se tratando, então, de uma “*popularização do mercado*” (Castro, 1999: 99). O autofinanciamento atendeu, durante os anos 90, os excluídos dos mercados tradicionais e do atendimento público, em especial aqueles com renda entre oito e quinze salários mínimos, com condições de investir parte de sua renda mensal em uma casa própria, antecipando os recursos à produção e dispensando o concurso de intermediação financeira (Idem: 135).

Com a estabilização da economia decorrente do Plano Real, os planos de autofinanciamento permitiram que as camadas de renda média e média-baixa financiassem com recursos próprios o *boom* da produção habitacional no mercado, particularmente por meio de cooperativas habitacionais organizadas por empresas de assessoria técnica. O autofinanciamento foi uma alternativa de recuperação do nível de atividades do setor habitacional, aumentando sua participação na ofertas de novas moradias, sobretudo a partir de 1996.

---

<sup>48</sup>Por autofinanciamento entende-se a modalidade de construção e venda de imóveis caracterizada pelo cofinanciamento entre imobiliárias, incorporadores, construtoras e compradores de imóveis que integralizam parte expressiva ou a totalidade do capital necessário para a construção habitacional (Castelo, 1997: 11).

Mais adiante tais modalidades de financiamento (autofinanciamento, fundos de investimentos imobiliários, securitização de recebíveis e promoção estatal) serão mais bem detalhadas com o estudo de casos.

Em 2003 o financiamento de imóveis na planta com recursos do FGTS caiu mais de 50% com relação a 2000 (Motta, 18/01/2003), acentuando um processo que vinha desde a década de 1990, e apesar de anúncios realizados pela CEF de reativação dos financiamentos para a classe média, os financiamentos para compra da casa própria recuaram nas principais linhas de crédito no mercado em 2002, segundo avaliação do SECOVI (Idem, Ibidem). Assim, em 2002 - segundo informações divulgadas pelo informe *Janela* do SindusCon (Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo) de 05 de janeiro de 2003 – o valor financiado pela SBPE caiu 12,4% em comparação a 2001 (com uma redução de 27,5% do número de moradias financiadas)<sup>49</sup> e os recursos para crédito imobiliário da CEF, do FGTS, do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) e do Orçamento da União tiveram queda de 22%.

A combinação de altos índices de inadimplência dos mutuários com custo de oportunidade muito alto (que é medido pelas altas taxa de juros reais oferecidas pelos títulos públicos durante todo o Plano Real) fez com que as instituições financeiras privadas desconsiderassem a atividade de concessão de crédito de longo prazo para a aquisição de habitação no Brasil (Carneiro & Valpassos, 2003: 29).

Os bancos, por sua vez, aproveitam-se de mecanismos legais e financeiros para engordar seus lucros e desviarem os recursos das cadernetas de poupança do setor habitacional. Em março de 2002, R\$ 45,4 bilhões foram destinados ao crédito imobiliário, mas todo esse dinheiro (que corresponderia a 46,53% do saldo depositado nas cadernetas, abaixo, portanto, dos 65% exigidos), não financiou a produção habitacional, mas foi utilizado para quitar o saldo que os bancos tinham com o Fundo de Compensação de

---

<sup>49</sup> Nos anos de 2003 e 2004 houve um aumento dos recursos do SBPE destinados ao financiamento imobiliário decorrentes da maior pressão exercida pelo governo federal sobre os bancos para que cumprissem a obrigação de destinarem 65% dos recursos da Caderneta de Poupança para o financiamento habitacional (*Janela* – SindusCon, 01/08/2004). Segundo notícia publicada pelo Jornal Folha de S. Paulo em 27/01/2005, os bancos direcionaram em 2004, R\$ 3,060 bilhões para o financiamento imobiliário no país. Esse montante representou um incremento de 38% em relação ao registrado no ano anterior. Trata-se também do melhor resultado da década, de acordo com a Abecip (Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança). Balanço divulgado pela Abecip mostra que esses recursos foram usados no financiamento de 54.467 unidades. Esse volume representa um avanço de 49,4% na comparação com 2003, quando foram financiados 36.446 imóveis com recursos da poupança.

Variações Salariais (FCVS), recriado em 2001. Assim, por meio de um artifício contábil, sacramentado pela Lei 10.850/97 e de comum acordo com o Banco Central, os bancos contabilizam os créditos que têm com o FCVS (para cobrir a diferença entre o que foi pago pelos mutuários e a dívida corrigida pelos juros da economia) como financiamento para a construção de habitações (Balbi, 15/07/2002). Dessa forma, os recursos das cadernetas de poupança, que possuem baixa remuneração, são utilizados pelos bancos para o ganho de imensos lucros no mercado financeiro e na aquisição de títulos públicos, enquanto que a dificuldade de obter financiamento com recursos do SBPE ou do FGTS cresce.

Com a Resolução nº 3.005 do Conselho Monetário Nacional (CMN) de julho de 2002, o Governo Federal tentou impedir tais manobras realizadas pelos bancos privados, reafirmando a obrigatoriedade de aplicação de 65% dos recursos do SBPE para operações de financiamento imobiliário. Segundo tal resolução, 80% destes recursos obrigatórios devem ser destinados a financiamentos do SFH (com taxas de juros limitadas) e os 20% restantes podem ser utilizados para a concessão de crédito imobiliário a taxas de mercado. Dos recursos destinados ao SFH, podem ser concedidos financiamentos para a aquisição de imóveis novos e usados e para a produção de imóveis, bem como para a concessão de cartas de crédito, crédito para a aquisição de material de construção ou reforma, compra de CRI's, cédulas e letras imobiliárias e quotas de FII's (Aoqui, 15/09/2002). Mas o mercado financeiro ainda reluta em conceder recursos para o setor imobiliário, principalmente devido à questão das altas taxas de juros da economia mantidas pelo Banco Central desde o início do Plano Real, e que com a mudança de governo, em 2002, foi mantida em virtude das preocupações antiinflacionárias e de ajuste fiscal.

Com as elevadas taxas de juros, os investidores potenciais no mercado imobiliário, como os fundos de pensão, investidores individuais, seguradoras, bancos etc. preferem alocar seus recursos em títulos públicos e fundos de renda fixa, o que contribui para o financiamento do Estado, mas atravanca o desenvolvimento do setor produtivo da economia.

Segundo Carneiro & Goldfajn (2002: 07), em 1998, os incorporadores financiaram em torno de 68% de suas unidades vendidas, tendo esse percentual superado os 80% em 1999, o que estaria relacionado com a falta de interesse do sistema bancário em financiar o



mercado habitacional<sup>50</sup>. O prazo de pagamento dos financiamentos de incorporadores pode chegar a 100 meses, sendo que em geral os incorporadores optam pelo INCC (Índice Nacional da Construção Civil) durante a construção e pelo IGP-M mais 12% ao ano depois da entrega das chaves (O Estado de S. Paulo, 23/03/2003). Isso quer dizer que os bancos não estariam cumprindo a exigência de direcionarem os recursos da Caderneta de Poupança para o mercado habitacional (que hoje corresponde a 65% dos recursos do SBPE). Dessa forma, os recursos dos incorporadores ficam diminuídos pela necessidade de financiarem os compradores, o tempo de rotação de seus capitais aumenta e a disponibilidade de recursos para a produção de novas unidades cai.

O mesmo aconteceria com o mercado de imóveis usados, pois segundo levantamento do Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Estado (Creci-SP), 77,24% dos imóveis usados foram vendidos com pagamento à vista em 2003. Somente 10,57% das vendas de cerca de 255 imobiliárias da capital paulista foram feitas com financiamento da CEF e 4,88% com os demais bancos (O Estado de S. Paulo, 20/04/2003).

A razão para tais números é que o financiamento bancário para a aquisição de moradia é o mais oneroso do mercado. Em uma simulação referente à compra de um imóvel de R\$ 200 mil, realizada pela SindusCon em agosto de 2003, o preço final do imóvel financiado pelo sistema bancário é acrescido em 100,83% num prazo de pagamento de 120 meses. A segunda opção, o consórcio imobiliário, tem um acréscimo no preço final de 72,94%, para o mesmo prazo, mas com o risco de demorar até dez anos para ser contemplado, sendo este o mesmo problema que o do Título de Capitalização, cujo acréscimo com relação ao preço à vista é de 59%, mas cuja probabilidade de ser sorteado é menor que 0,05%. Por fim, a opção de financiamento que representa menor custo é a

---

<sup>50</sup> Para A. Parkinson (2002: s/p.), do SECOVI, a oferta de financiamento bancário tem diminuído continuamente devido a alguns problemas inerentes à operação de concessão de crédito para a habitação, como o descasamento entre os prazos de captação e aplicação dos recursos das Cadernetas de Poupança, pois estas possuem liquidez instantânea e os financiamentos concedidos são de, em média, 15 anos; há uma desconfiança quanto a manutenção das regras e condições contratadas no longo prazo, em virtude de problemas dessa natureza ocorridos no passado, além dos relacionados com a retomada dos imóveis em situação de inadimplência dos mutuários, em virtude da legislação que tendia a proteger os devedores. Alguns elementos conjunturais também contribuiriam para a falta de interesse dos bancos em emprestar para os compradores de imóveis, como as oportunidades de ganho rápido no mercado financeiro num contexto de altas taxas de juros, tendo em vista a defasagem acentuada entre a taxa bruta cobrada nos financiamentos imobiliários e a taxa de juros vigente na economia.

realizada diretamente com o construtor, com o imóvel ainda na planta, com um aumento de 27,64% para um prazo de 100 meses (Valente, 03/08/2003).

Assim, a desregulamentação, que foi aplicada a vários setores da economia durante a década de 1990, também atingiu o setor de financiamento habitacional. A regulação e a promoção de fontes de financiamento por parte do Estado cede lugar à provisão privada de recursos, mas essa última não tem interesse, dada a baixa rentabilidade, em atuar no mercado de renda média-baixa e baixa, que representa a grande maioria da população brasileira.

Nos capítulos seguintes, que compõem a Parte II do presente trabalho, serão estudados com mais detalhes algumas das soluções encontradas pelos agentes imobiliários para a questão do financiamento à produção habitacional.

## **Segunda Parte**

### **Capítulo 5 - São Paulo: Da cidade à metrópole. A trajetória do mercado imobiliário paulistano.**

O objetivo do presente capítulo é o de discutir a formação do mercado imobiliário paulistano como forma de subsidiar os capítulos seguintes, que tratam de casos específicos de produção imobiliária em diferentes áreas do município. Não se trata, assim, de reconstituir a história da cidade de São Paulo, nem de seu mercado de terras, mas apenas indicar as linhas principais de seu desenvolvimento e apresentar ações significativas de agentes do *setor imobiliário* na cidade, bem como da configuração das áreas de valorização da terra na cidade.

#### **A formação do mercado fundiário e os eixos de valorização imobiliária em São Paulo**

A formação de um mercado de terras na cidade de São Paulo somente se inicia com as grandes transformações econômicas e sociais pelas quais a sociedade brasileira passa a partir da segunda metade do século XIX. No caso paulistano, tais transformações estiveram intimamente relacionadas com a expansão da cafeicultura, sobretudo no denominado Oeste Paulista a partir de meados do século XIX (Martins, 2002: 140).

Formalmente é a partir de 1850, com a Lei n. 601, também conhecida como Lei de Terras, que tal mercado passa a ter existência, pois se institui como único meio legal de acesso à propriedade fundiária a compra desta, extinguindo legalmente o sistema vigente anteriormente de doações de datas e sesmarias. Trata-se da instituição da *absolutização* da propriedade no mercado fundiário e da distinção entre o uso e a posse da propriedade legal da terra.

Segundo Langenbuch (1968: 13), aproximadamente até a década de 1890, a cidade de São Paulo era circundada por um cinturão de chácaras, que além de fins agrícolas encerravam importante função residencial para as famílias abastadas. Essas chácaras

formavam um bloco relativamente compacto, que circundava a cidade<sup>51</sup>, estendendo-se até as atuais áreas de Ponte Grande, Pari, Brás, Mooca, Cambuci, Vila Mariana, Jardim Paulista, Vila América, Santa Cecília, Barra Funda e Bom Retiro. Foram loteadas por seus proprietários, desde fins do Império, e parece pertinente notar que o desmembramento das antigas chácaras de São Paulo, “*mais do que indicar os vetores de crescimento da cidade, expressa uma mudança de mentalidade e de interesse sobre o valor do solo urbano*” (Costa, 2003: 60).

Pode-se dizer que a partir de 1880 algumas circunstâncias levaram os imóveis urbanos a tornarem-se uma das mais interessantes opções de investimentos (Brito, 2000: 101): a disponibilidade de capitais, que vinha se configurando pelo menos desde 1850, com a proibição do tráfico de escravos, liberando os recursos aí imobilizados por parte dos comerciantes e fazendeiros; o crescimento demográfico e econômico da capital, com o aumento do fluxo de imigrantes e a instalação de proprietários rurais na cidade, o que aumentou bastante a demanda por imóveis por parte de todas as classes de renda; a busca por aplicações seguras em uma conjuntura política incerta nos últimos anos do Império e início da República. Vale lembrar que a economia cafeeira era sujeita a muitas oscilações (problemas climáticos, crises externas, superprodução e oferta excessiva etc.), o que fortalecia o papel da terra urbana como reserva de valor para os capitais excedentes. Outro elemento importante para o aquecimento da atividade imobiliária nos primeiros anos da República foi o chamado “Encilhamento” (1889-1891), que teve em São Paulo o efeito de criar 15 bancos e 207 companhias, muitas delas baseando seus negócios na atividade imobiliária (Barbosa, 1987: 180). Nesses dois anos, 14 companhias dedicadas à construção civil iniciaram suas atividades na cidade, além da constituição de sete imobiliárias e quatro empreendimentos ligados à produção de material de construção, como cerâmica, telha e tijolos.

Logo após a Proclamação da República, o Governo Provisório criou o sistema de propriedades denominado de “Registro Torrens”, “*o que permitiu mais uma vez a apropriação de terras de posseiros e do patrimônio público, possibilitando que o*

---

<sup>51</sup> Formaram-se duas faixas concêntricas circundando o centro de São Paulo: o “cinturão das chácaras” e o “cinturão caipira”. O “cinturão das chácaras” foi afetado pela expansão propriamente urbana de São Paulo, já o “cinturão caipira” foi abrangido pela expansão suburbana da metrópole, mais tarde, já no século XX (Langenbuch, 1968: 97). Para uma melhor caracterização das chácaras paulistanas ver Canabrava, s.d.

*Encilhamento em São Paulo fosse baseado na especulação com terrenos urbanos”* (Glezer, 1994/95: 25). Como exemplo do processo de valorização das terras na cidade tem-se o caso de Frederico Glette e Vitor Nothmann que, ao lotearem a Chácara Mauá, antigo Campo Redondo, para famílias de cafeicultores, gastaram cerca de cem contos na aquisição do terreno e auferiram um resultado final de oitocentos contos na venda dos lotes (Toledo, 1978: 25). Campos Elíseos foi o primeiro de uma série de bairros exclusivos da burguesia paulista, que, para Flávio Villaça (1978, p.178), iriam tornar-se comuns e famosos ao longo das décadas subseqüentes, sendo “*um representativo produto da especulação imobiliária que já então grassava violentamente pela cidade*” (Idem, ibidem).

Assim, como apurou Mônica Silveira Brito (2000, p.101), os bons rendimentos oferecidos pelo mercado imobiliário e o incentivo oficial aos planos de adequação material dos núcleos urbanos motivaram o surgimento de muitas empresas voltadas para as atividades urbanizadoras, especialmente a compra e venda de terrenos. Dentre as formas de articulação dos empreendedores imobiliários, que revelam alto grau de racionalidade capitalista, temos: a reunião de capitais individuais em sociedades anônimas voltadas à atividade urbanizadora; a combinação de diferentes atividades por parte de uma mesma companhia ou por companhias interligadas, como a compra e venda de imóveis urbanos, a produção e/ou importação de materiais de construção, a exploração de privilégios, tanto para a implementação de infraestrutura e a prestação de serviços urbanos<sup>52</sup>; a tentativa, por parte dos empresários voltados ao mercado imobiliário, de estender suas operações à produção e/ou importação de materiais e ao oferecimento de crédito para a construção; a combinação entre o desenvolvimento de atividades urbanizadoras e atividades em outras áreas, sem qualquer vínculo direto com as primeiras, por uma mesma empresa ou por empresários atuantes nessas frentes; a articulação entre empresários e o setor público, pois muitos dos grandes empresários envolvidos em atividades urbanizadoras detiveram cargos públicos ou mantiveram vínculos estreitos (inclusive familiares) com seus detentores, o que lhes permitia participar ativamente do estabelecimento das políticas que diziam respeito à definição dos trabalhos de dotação material urbana a serem implementados e das áreas a

---

<sup>52</sup> Essas empresas, atuando em vários setores, tinham por objetivo, segundo conclusão de Mônica Silveira Brito (2000: 22), explorar as diferentes possibilidades de renda e lucro envolvidos no mercado imobiliário, ou ao menos se propor a isso, articulando a abertura de loteamentos com a construção das habitações, a instalação e exploração de serviços urbanos como abastecimento de água e transporte coletivo, a produção / comercialização de materiais para construção e a cessão de crédito para aquisição dos imóveis.

serem privilegiadas, bem como conseguir privilégios dos órgãos públicos; o número restrito de empreendedores envolvidos nas atividades urbanizadoras<sup>53</sup> conferia a eles um controle mais efetivo, seja sobre as etapas a serem vencidas para a viabilização de seus empreendimentos, seja sobre a definição dos lugares a serem objeto de investimentos em infra-estrutura, serviços e outros melhoramentos; a obtenção de monopólios na exploração de serviços urbanos, como o transporte e o abastecimento de água, articulando tais atividades com seus loteamentos; esses mesmos empresários eram ainda proprietários fundiários na cidade, e a terra urbana, do centro ou da periferia, estava concentrada em suas mãos (Brito, 2000: 191-193).

Nas últimas décadas do século XIX a cidade começava a se expandir para as várzeas, ultrapassando os limites da “colina original”. O antigo núcleo urbano transformava-se num centro de negócios que as grandes famílias deixavam para construir em bairros novos. Teve início uma diferenciação funcional de diferentes parcelas da cidade: o comércio, os bancos e as pequenas oficinas passaram a ser dominantes na área central, fazendo com que as residências das famílias ricas se deslocassem para os “bairros novos”; nas terras baixas do Tamanduateí, junto às estações ferroviárias e ao longo das vias férreas instalaram-se os primeiros “bairros-operários”, fazendo com que o Brás viesse a se tornar o distrito urbano mais populoso da cidade; a oeste surgiram “bairros residenciais finos”, particularmente os Campos Elíseos e Higienópolis (Azevedo, 1961: 37-38). Concomitantemente a esse processo de expansão da cidade, ocorreu, segundo apurou Mônica Silveira Brito (2000: 131), um processo de concentração da propriedade da terra no seu entorno, no qual Victor Nothmann, Joaquim Eugenio de Lima, os Paes de Barros, Antonio Proost Rodovalho, tiveram papel destacado.

Uma nova tendência, que iria caracterizar a cidade de São Paulo nas décadas seguintes, começa a partir da década de 1890 (Langenbuch, 1968: 121): trata-se do surgimento de arruamentos isolados, completamente separados da cidade propriamente dita por áreas ainda não loteadas, como foi o caso de Santana, Vila Gomes Cardim, Vila

---

<sup>53</sup> Dos dados pesquisados por Mônica Silveira Brito (2000: 22), podemos inferir como era centralizado o setor no final do século XIX e início do XX: Victor Nothmann foi acionista de 13 de 44 companhias estruturadas sob a forma de sociedade anônima vinculadas à compra e venda de terrenos, loteamentos e construções de moradias no período em questão; Francisco de Paula Ramos de Azevedo em oito delas; os Dias da Silva e Antonio Proost Rodovalho, aparecem em sete; Pedro Vicente de Azevedo em seis; Cícero Bastos em cinco; Domingos Sertório, os Paes de Barros, os Mello Oliveira, entre outros, estão associados a quatro delas.

Prudente, Ipiranga e Vila Cerqueira César. A antiga Freguesia da Penha de França apresentava um arruamento bastante amplo, o que denota que também fora afetada pela expansão da cidade, o mesmo acontecendo com o povoado de Pinheiros, antigo aldeamento indígena e com a freguesia de Nossa Senhora do Ó, porém em escalas mais reduzidas em ambos os casos.

Essa tendência de formação de loteamentos isolados do núcleo mais compacto teria como causa principal a especulação imobiliária, agora forte na cidade que crescia rapidamente, e *“que repousava em grande parte na certeza de que os terrenos tinham sua valorização assegurada, em função do crescimento urbano”* (Langenbuch, 1968: 122). O comprador dos lotes isolados tinha a consciência de que a cidade não tardaria em alcançar o local, valorizando-o.

Segundo Raquel Rolnik (2001: 17), é nesse momento que se constrói um dos primeiros fundamentos da ordem urbanística que governa a cidade até o momento histórico atual: uma região central investida pelo urbanismo (com infra-estrutura, destinada exclusivamente às elites) contraposta a um espaço puramente funcional, normalmente “sem regras”, distante desse centro, onde se misturam o mundo do trabalho e o da moradia dos pobres. Dessa forma, os loteamentos em São Paulo do final do século XIX e início do século XX já revelam um espaço segregado entre ricos e pobres<sup>54</sup>.

É com a imigração de trabalhadores livres<sup>55</sup> que ocorre uma demarcação espacial mais nítida entre classes, entre os patrões e os trabalhadores. A ocupação dos chamados “bairros operários” de fins do século XIX e começo do século XX fez parte dessa estratégia de se segregar os mais pobres, no caso de São Paulo, em direção às várzeas alagadiças, consideradas insalubres e sujeitas a inundações, em oposição às colinas, áreas dos loteamentos das camadas de maiores rendimentos.

---

<sup>54</sup> Segundo Nabil Bonduki (1982: 108), não se pode considerar que São Paulo, no final do século XIX e início do século XX (até 1914) fosse uma cidade estruturalmente segregada. Para ele, o que ocorre neste período é o início de um processo que se acelerará a partir de meados da década de 30 e 40. A segregação da burguesia, no período analisado no presente item, segundo ele, não era uma intenção de fácil realização, pois a própria dimensão da cidade e a forma predominante de habitação popular baseada em cortiços e moradias de aluguel, impediam uma completa segregação de classes e atividades urbanas.

<sup>55</sup> Segundo Rolnik (1999: 30), a São Paulo escravista era pouco segregada: nas colinas entre os rios Tamanduateí e Anhangabaú, localizavam-se as residências senhoriais e as casas populares, o comércio, os armazéns, os mercados, as oficinas, em um espaço profundamente marcado pela presença dos escravos. Ou seja, o espaço do escravo estava inserido no território do senhor, dominado pela força e violência físicas, marcado por diferenças culturais e pela cor de sua pele, desumanizado pelo discurso etnocêntrico.

Outro fator importante que tem seu fundamento lançado nesse momento de evolução da cidade é a valorização do setor sudoeste da cidade, desenhado inicialmente pelo percurso Campos Elíseos / Higienópolis / Paulista<sup>56</sup>, e que se prolongará com o transcorrer do século XX, configurando uma centralidade da elite da cidade, “*o espaço que historicamente concentra valores imobiliários altos, o comércio mais elegante, as mansões e apartamentos mais opulentos, o consumo cultural da moda e a maior concentração de investimentos públicos. Na Primeira República, a imagem dessa topografia social é feita de colinas secas arejadas e iluminadas, de palacetes que olham para as baixadas úmidas e pantanosas, onde se aglomera a pobreza*” (Rolnik, 2001: 21).

A “*marcha do território rico*” (Rolnik, 1981: 28), vai abandonando áreas que ficaram encurraladas entre zonas populares, como os Campos Elíseos, espremido entre uma Barra Funda e um Bom Retiro operários e Santa Ifigênia que se encortiçava. A ida para Higienópolis e Avenida Paulista tinha por objetivo o afastamento “*do fedor, febres e toda sorte de “contaminações” das vizinhanças indesejáveis. Neste caminhar vai marcando áreas de fronteira, regiões de transição, onde se misturam territórios ricos e zonas populares*” (Idem, Ibidem).

Além de grandes companhias loteadoras, no mercado imobiliário dos subúrbios populares atuava outro tipo de investidor, que associava investimentos na montagem de uma indústria ao desenvolvimento imobiliário da área onde se inseria, como foi o caso de Antonio Álvares Penteado que construiu, em 1889, na rua Flórida, no Brás, a Fábrica de Tecidos Santana, e construiu, na mesma rua, casas e vilas operárias. Os Irmãos Falchi, em 1890, fundaram a Vila Prudente, onde montaram uma olaria e uma vila fabril, e o industrial Jafet, no Ipiranga, instalou uma tecelagem e envolveu-se no arruamento do bairro nos primeiros anos do século XX (Rolnik, 1999: 117-118)<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Segundo Villaça (1978: 179), a burguesia, após a ocupação dos Campos Elíseos, não prosseguiu na direção nitidamente oeste, pois isso significaria continuar junto à estrada de ferro cujas imediações já começavam a ser ocupadas por indústrias e bairros populares como a Barra Funda e o Bom Retiro. Ocorreu então, um “desvio” em direção ao sul de Campos Elíseos e da atual avenida São João, o que indica a procura de sítios mais altos, pois esse desvio marca o início da subida da encosta do espigão da Avenida Paulista, que é o ponto mais alto da região. Na última década do século XIX, a burguesia paulistana demonstrou a preferência por esse desvio formando os bairros de Vila Buarque, Santa Cecília e Higienópolis, sendo este último o segundo bairro exclusivo que surgiu em São Paulo, sucedendo-se ao de Campos Elíseos.

<sup>57</sup> Muitos proprietários/empreendedores residiam no interior do próprio empreendimento localizados nos subúrbios populares (Rolnik, 1999: 118), mas esse não era o caso dos grandes empresários, como, entre outros, Antonio Álvares Penteado, Jorge Street ou Francisco Matarazzo.



Pequenos artesãos e comerciantes, que se estabeleciam nos subúrbios populares com quitandas, vendas e oficinas acabavam por edificar, também, de acordo com Raquel Rolnik (1999: 118), nos fundos do lote ou através da compra de novos lotes, casinhas para alugar. Muitos imigrantes, sobretudo portugueses e italianos, utilizavam essa estratégia como modo de aplicar suas poupanças.

Assim, ao findar o século XIX, já se havia estabelecido na cidade de São Paulo um mercado imobiliário considerável, constituído por casas, oficinas e quartos para aluguel e loteamentos de antigas chácaras. Entre 1887 e 1890 o preço médio dos terrenos em São Paulo teria triplicado (Raffard, 1892: 178). O crescimento demográfico decorrente principalmente da imigração e a diversificação econômica decorrente da riqueza gerada pela atividade cafeeira – que se intensificaram a partir do último quartel do século XIX – acirraram a disputa por localizações na cidade, gerando um promissor mercado de venda de terras e aluguel de edificações. No final desse século, já existia uma segmentação desse mercado em submercados: as casas de negócio do centro histórico, os quartos e casas de aluguel residencial em vários bairros da cidade, os loteamentos elegantes e as glebas para lotear.

Nos primeiros anos do século XX o processo de industrialização já se encontra consolidado na capital paulista e a racionalidade do capital monopolista já se manifesta nas grandes concessionárias de serviços públicos, na incorporação de novas tecnologias importadas do exterior (iluminação, bondes elétricos) e nas grandes companhias loteadoras. Segundo Pasquale Petrone (1955: 127), nos primeiros cinquenta anos do século XX, o processo de industrialização transformou a “metrópole do café” na dinâmica e movimentada “metrópole industrial”, sendo que no final dos anos 30, São Paulo já era o maior centro industrial da América do Sul.

Isso não significa, porém, que a economia paulista e nacional já estivesse sendo liderada pela indústria, ou mesmo que esse setor já possuísse autonomia de crescimento nos primeiros anos do século XX. Na verdade, até 1930 a dinâmica econômica teve a cafeicultura como atividade principal. De acordo com Wilson Cano (1998: 98), *“efetivamente foi a reprodução do capital cafeeiro a essência do processo de acumulação da economia brasileira até 1930, isto é, ele foi dominante durante o transcorrer desse processo”*. Foi a atividade cafeeira que possibilitou o acúmulo de capitais até 1930, a

formação de um mercado de trabalho com baixos salários, a criação de uma infra-estrutura para a produção (transportes ferroviários, porto marítimo, comunicações e urbanização), determinando também a capacidade de importar da economia brasileira.

No início do processo de industrialização da capital, a terra passa a ser um elemento fundamental para a capitalização dos pequenos empreendimentos fabris ou comerciais. Em 1902 as terras urbanas foram formalmente incluídas entre os bens possíveis de serem tomados como garantia de crédito, mas a terra urbana já vinha, desde pelo menos o início da década de 1890, ainda que extra-oficialmente, servindo como garantia de crédito, por intermédio dos chamados “agentes comerciais” (Brito, 2000: 118). Segundo Raffard (1892: 177), os imigrantes, pouco depois de terem chegado a São Paulo, efetuavam a compra de um pequeno terreno, que logo hipotecavam, a fim de principiar a construção de sua habitação. Após a conclusão desta com suas economias, reformavam a hipoteca para terem o capital inicial de um pequeno empreendimento industrial ou comercial. Mas essa era uma das relações que o desenvolvimento industrial estabeleceu com o mercado imobiliário.

Em termos de estruturação espacial, as primeiras décadas do século XX consolidaram a tendência observada a partir de 1880, ou seja, a formação dos bairros operários ou proletários, nas áreas das várzeas, e dos bairros burgueses, nas áreas mais altas, em geral de colinas, sem esquecer do centro, que acumulava as funções administrativas e comerciais de maior porte da cidade. E, seguindo a lógica do capital, de ampliar, ao lado da riqueza, o número de trabalhadores ativos e de reserva, os bairros populares tiveram um crescimento populacional muito grande nesse período.

O centro caracterizava-se inteiramente como zona comercial e de administração pública, sobretudo do comércio varejista, ao mesmo tempo em que o comércio atacadista passava a instalar-se nas vertentes do Tamanduateí, junto à colina histórica e à própria várzea.

A zona industrial encontrava-se principalmente nos bairros de várzea, não longe das vias férreas: Brás, Belenzinho, Tatuapé, Comendador Ermelino e São Miguel Paulista ao longo dos trilhos da Central do Brasil; Brás, Pari, Mooca, Ipiranga, São Caetano do Sul e Santo André, acompanhando a Santos-Jundiaí; Barra Funda, Água Branca, Lapa e Osasco, servidos tanto por esta última ferrovia como pela Sorocabana (Petroni, 1955: 129).

A área residencial, que já estava praticamente afastada do Triângulo, aparecia bem caracterizada no restante da cidade: com as modalidades de bairros de classe média, na periferia e no centro e, ainda, em pontos mais ou menos afastados; os bairros operários, localizados nas vizinhanças da zona industrial (configurando áreas mistas de moradia e produção industrial); e os bairros burgueses (ou “aristocráticos”), desde os Campos Elíseos até a Avenida Paulista, junto ao então nascente Jardim América.

Além dessas três áreas da cidade, havia também aquela composta pelos “distritos suburbanos”, que contava com cerca de 22,4% da população paulistana, segundo Bertoli Filho (2003: 46), sendo constituída pelos atuais Cambuci, Santana, Lapa, Penha, São Miguel, Nossa Senhora do Ó, Butantã e Vila Mariana.

Concomitantemente a essa expansão da cidade, inicia-se o processo de verticalização: as construções verticais passaram de 4% do total em 1910 para 33% em 1920 (Barbosa, 1987: 231). Segundo Nadia Somekh (1997: 65), a emergência da verticalização em São Paulo resulta da conjunção de uma série de condicionantes: a cidade passa a concentrar população e atividades, requerendo novas configurações espaciais; a atividade industrial ampliando a divisão técnica do trabalho necessita de novos espaços de escritórios; o desenvolvimento tecnológico também contribui com as estruturas de concreto e a disseminação dos elevadores.

O capital imobiliário, então em constituição, exige a multiplicação do solo urbano (verticalização), como inovação à subdivisão do solo (loteamento), numa nova estratégia de valorização do capital (Somekh, 1997: 109). E essa verticalização se dá, sobretudo, na área central da cidade, um lugar onde o solo é mais valorizado. Até 1939, segundo Nadia Somekh (1997: 139), a verticalização em São Paulo era um fenômeno *central* (70% dos edifícios estavam localizados na área central – Triângulo e Centro Novo) e *terciário* (65% eram de uso terciário e na sua grande maioria construídos para aluguel). A verticalização assume, então, proporções significativas após os anos 40, consolidando as características identificadas nos anos 30 (Somekh, 1997(a): 71).

No final dos anos 30, lentamente começa a ocorrer uma mudança no padrão de crescimento da cidade, marcado pela substituição do transporte sobre trilhos (bondes) pelo transporte sobre rodas (ônibus, automóveis) e pela constituição da autoconstrução na periferia como forma predominante de habitação das camadas de baixa renda, o que

resultará no espraiamento progressivo e na diminuição da densidade da cidade. Soma-se a isso, principalmente a partir dos anos 40, a intensificação da verticalização nas zonas centrais e a consolidação do centro / sudoeste da cidade como pólo privilegiado de centralidade, concentrando os bairros residenciais de alta renda e os principais centros de comércio e serviços (Rolnik, 2001: 42).

A especulação imobiliária continuou intensa nos anos 30 e 40. Segundo Langenbuch (1968: 204), a falta de lotes disponíveis nas áreas mais próximas à ocupação mais densa da cidade, desviados pela especulação, e o seu alto preço, obrigaram parte dos novos moradores (sobretudo migrantes nacionais) a se estabelecerem em áreas mais afastadas. A instalação das indústrias ao longo das ferrovias estimulava os operários a se estabelecerem em torno das estações ferroviárias fora da “cidade”, onde poderiam adquirir terrenos, ou alugar casas, a preços mais baixos. Surge, assim, um extenso “cinturão de loteamentos residenciais suburbanos”, mas ainda escassamente edificados e ocupados. Proliferaram “vilas” e “jardins”: Vila Pirituba, Vila Comercial, Vila Pereira Barreto e Vila Palmeiras na área de Pirituba; Vila Amália, Vila Aurora, Vila Mazzei, Vila Cachoeira, Vila Germinal, Guapira, Vila Nilo na zona norte; Vila Medeiros, Vila Gustavo, Jardim Matarazzo, Vila Matilde, na zona leste; Vila Formosa, Vila Nova Manchester, Vila Carrão, Vila Regente Feijó, no quadrante sudeste; Vila Gomes, Caxingui, Butantã, Presidente Altino, Cidade Jardim a oeste do rio Pinheiros; ao norte do Tietê, entre Osasco e Pirituba, Vila Remédios, Vila Jaguará e Vila Mangalot (Langenbuch, 1968: 207-207).

A partir da década de 1930, a presença do Estado, no sentido de valorizar o espaço da cidade por meio de intervenções maciças no sistema viário, guiadas quase sempre pelo Plano de Avenidas de Prestes Maia, favoreceu a estratégia de acumulação do setor imobiliário baseado no transporte rodoviário e em loteamentos distantes (Somekh, 1997: 158).

Com o forte crescimento populacional<sup>58</sup> da cidade a questão da moradia tornou-se crucial. Incrementa-se a verticalização das áreas centrais, para atender primeiramente à demanda por edifícios comerciais e em seguida à demanda habitacional para a classe média. Porém, o outro lado da intensa verticalização dos anos 40 e 50 foi, conjuntamente

---

<sup>58</sup> A cidade de São Paulo tem sua população aumentada de 1,3 milhão de habitantes em 1940 para 2,2 milhões em 1950, segundo os censos do IBGE.

com o aparecimento das favelas, a extensão horizontal da cidade baseada na expansão da autoconstrução, no marco de novas condições urbanas, econômicas, imobiliárias e de reprodução da força de trabalho, todas, segundo Bonduki (1998: 281), fortemente influenciadas pela intervenção do Estado.

Os loteadores, por sua vez, levando em conta a aspiração popular de conseguir resolver o problema da moradia pela autoconstrução, traçaram uma estratégia capaz de proporcionar-lhes um sobrelucro estupendo, ao comercializar lotes tipicamente rurais para desempenharem funções estritamente urbanas (Kowarick & Bonduki, 1994: 150).

O resultado dessa conjunção de fatores foi que os mais pobres acabaram por deslocar-se para as áreas da periferia, e mesmo entre os mais pobres, para quem já sobraram as piores localizações do espaço urbano, houve uma disputa que fez com que as camadas de mais baixa renda ficassem com a pior localização: os mais pobres estariam longe do emprego e das possibilidades de consumo. A zona Leste, segundo Villaça (1978: 239-240), seria a mais pobre das grandes regiões paulistanas até a década de 1970, sendo o mais populoso dos vetores da Grande São Paulo, contando com relativamente poucas indústrias. Já a zona Sudeste, segundo o mesmo autor, na região do ABCD (municípios de Santo André, São Bernardo da Borda do Campo, São Caetano do Sul e Diadema), seria outra região popular, sendo, porém, reconhecidamente uma grande região industrial, com grande parte de sua população trabalhando na própria região. Isso revela que a população pobre, que vai morar na zona Leste, e mais tarde, na Zona Sul, estaria longe da indústria, serviços e comércio, ou seja, longe do emprego e das possibilidades de consumo.

O período de 1956 a 1967 se caracteriza pela articulação de um bloco expressivo de investimentos apoiados no setor produtivo estatal e na entrada de capitais estrangeiros, proporcionando a instalação de indústrias do setor de bens de capital, intermediários e bens de consumo duráveis. É em São Paulo, em função da maior diversificação de sua estrutura industrial, que se vêem, com maior clareza, os efeitos do encadeamento dos investimentos do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). Tais investimentos terão um efeito considerável sobre a estruturação da cidade e na sua conformação enquanto metrópole nacional.

Segundo Lúcio Kowarick e Nabil Bonduki (1994: 153), a consolidação de São Paulo e seu entorno como pólo industrial mais importante do país, escolhido para ser a sede das

indústrias automobilísticas e dos setores fabris dinâmicos levou a uma febre de construções, reconstruções e verticalização da cidade.

A partir de 1950 a produção imobiliária se diversifica, com a realização de empreendimentos realizados e financiados pelas companhias construtoras e com a atuação dos Institutos Previdenciários e outros órgãos estatais ou para-estatais no desenvolvimento suburbano (Langenbuch, 1968: 324-327). Muitos loteamentos seguiram a implantação industrial, localizando-se nos novos eixos rodoviários iniciados a partir do final da década de 1940, especialmente ao longo das vias Dutra e Anchieta (Sampaio, 1994: 26). E surgiram loteamentos que atraíam a população devido às condições de venda que ofereciam (grande número de prestações módicas). A cidade se expandiu em várias direções, ocupando as várzeas e as colinas, englobando antigos núcleos isolados, adensando loteamentos e áreas já ocupadas, levando a população para cada vez mais longe do centro. Ao lado das atividades propriamente industriais, a atividade de lotear, exercida pela iniciativa privada foi uma das locomotivas dessa urbanização acelerada (Idem: 31). Dentre os loteadores, havia empresários industriais (os Matarazzo, os Álvares Penteado, os Abdalla etc.); proprietários de empresas de material de construção; loteadores proprietários de empresas imobiliárias e construtoras; banqueiros etc. Para a maior parte dos empresários imobiliários, a atividade de lotear não constituía nem a única e nem a mais importante atividade da empresa, e sim um lucrativo complemento a suas atividades.

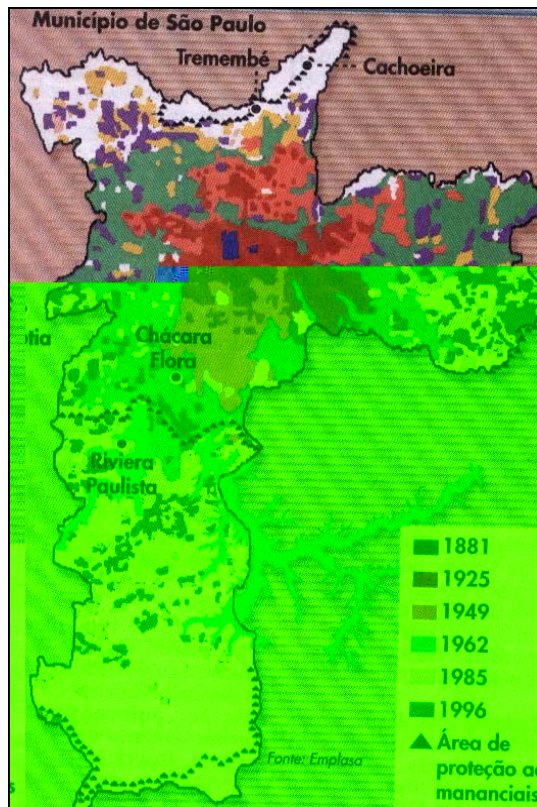
Segundo Langenbuch (1968: 374), a expansão da cidade, em números absolutos, supera todo o desenvolvimento anterior, provocando a urbanização e a suburbanização de extensas áreas. A porção da cidade já urbanizada antes de 1940 conhece uma acentuada compactação e os loteamentos aí compreendidos passam a ser intensamente edificadas. A cidade, em sua expansão, anexa territorialmente numerosos núcleos suburbanos através de loteamentos e posterior urbanização das áreas intermediárias. Vários desses subúrbios são de origem anterior a 1940/1950, outros são mais recentes, e sua fusão com a cidade ocorreu pouco tempo após a sua formação.

O intenso crescimento da cidade a partir do pós-II Guerra foi marcado por uma forte segregação urbana e fragmentação do espaço. Essa segregação significou para os mais pobres a dificuldade de acesso aos serviços e infra-estrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso

aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.) e menores oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menores oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer (Maricato, 2003: 152). A formação de uma vasta periferia com precárias condições de vida, o aumento da população residente em favelas e cortiços, a desvalorização dos espaços públicos, a auto-segregação da população de rendimentos mais altos em fortalezas muradas e *shopping centers* são parte do desenvolvimento do que Henri Lefebvre denominou de “negatividades do urbano” (Lefebvre, 2000).

Assim, o crescimento que a cidade experimentou na primeira metade do século XX continuou, de forma acelerada, nas duas décadas seguintes à década de 1950, configurando a implosão-explosão da cidade. As etapas de expansão física da cidade podem ser visualizadas na figura abaixo:

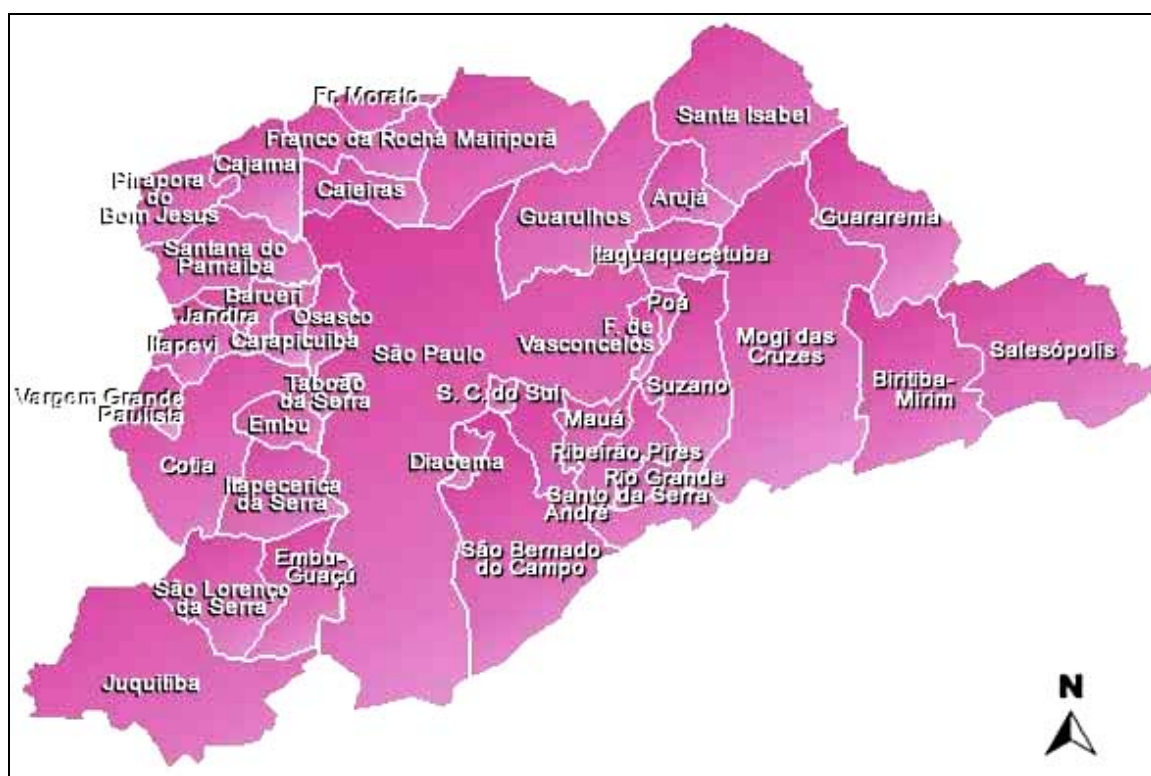
**Figura 1 – Expansão da área construída do Município de São Paulo 1881-1996**



Fonte: Emplasa, In “O Estado de São Paulo”, 23 de junho de 2003.

Por sua vez, a oficialização da expansão de São Paulo em direção aos municípios vizinhos e a conurbação com grande parte destes se dá com a instituição da região metropolitana de São Paulo em 1973, com 8.051 km<sup>2</sup>, reunindo o município de São Paulo, com 1.509 km<sup>2</sup> e outras 38 municipalidades<sup>59</sup>. A cidade passa a ser oficialmente reconhecida como metrópole, reunindo milhões de habitantes<sup>60</sup>, crescimento econômico e problemas de toda a ordem no que diz respeito às condições de vida de sua população. Na figura abaixo se pode observar os municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo:

**Figura 2 – Região Metropolitana de São Paulo – Divisão Administrativa**



Fonte: Emplasa – [www.emplasa.sp.gov.br](http://www.emplasa.sp.gov.br)

<sup>59</sup> Segundo Vieira (2003: 75), já em 1967, o Decreto Estadual Nº 47.863, criou a Região Metropolitana, compreendendo 33 municípios, que foi redefinida pelo Decreto Estadual nº 48.163 de 1967, que incluiu mais cinco municípios. A Emenda Constitucional Nº 1, de 1969, no seu artigo 164, outorgou competência exclusiva à União para a criação de Região Metropolitana. A Região Metropolitana de São Paulo, dentre outras, foi criada pela Lei Complementar Federal Nº 14, de 08/06/73 e foi regulamentada pelo Decreto Estadual Nº 94, de 1974, com 37 municípios. Com o desmembramento de mais dois municípios, o quadro metropolitano ficou completo com os 39 municípios atuais.

<sup>60</sup> Segundo dados do Censo 2000, na Região Metropolitana de São Paulo vivem cerca de 17,8 milhões de habitantes.



A forma de crescimento econômico baseada na complementação da matriz industrial nacional, fundamentada na concentração de renda, que foi exacerbada durante os anos do regime militar (1964-1985), teve um papel decisivo na conformação da metrópole paulistana, em termos sociais e espaciais, unindo à diferenciação de renda a segregação espacial.

Apesar de relativa queda no movimento migratório em direção ao município e à sua área metropolitana (para esta última com menor intensidade) a partir da década de 1980, de 1960 a 1980 o crescimento demográfico de São Paulo continuou sendo expressivo, o que contribuiu para a formação da grande periferia paulistana. Entre 1960 e 1970, a taxa de crescimento geométrico anual da população foi de 4,9% e entre 1970 e 1980, foi de 3,7%; já entre 1980 e 1991, o crescimento foi de 1,2%, e entre 1996 a 2000, foi de aproximadamente 0,4% (Vieira, 2003: 79).

Mesmo observando-se uma queda na migração para São Paulo e um menor crescimento de sua população, a questão da moradia e da localização das habitações da população pobre não mudou, tendo em vista a continuidade da perversa concentração de renda provocada pelo modelo econômico capitalista desenvolvido no Brasil ao longo de todo o século XX.

O golpe militar de 1964, que pôs fim ao chamado “período populista” (1930-64), ao controlar e reprimir as organizações populares, transformou, segundo Lúcio Kowarick e Nabil Bonduki (1994: 148), a metrópole num *lócus*, mais do que nunca, ditado pela lógica do lucro, com um investimento maciço do Estado para acelerar a acumulação de capital, privilegiando os estratos mais ricos da população. A partir de 1965, São Paulo passou a ser objeto de intensos investimentos que remodelaram o espaço urbano de maneira radical:

*“Expressão disto é o conjunto de políticas colocadas em prática a partir da administração Faria Lima (1965-69), que originou inúmeras vias expressas, pontes, viadutos, alargamento e abertura de novas avenidas, destinado a criar um sistema viário capaz de receber uma frota que aumentou, num período de 30 anos, de 160 mil veículos na capital em 1960 para mais de 3,6 milhões [em 1990]” (Kowarick & Bonduki, 1994: 159).*

O processo de periferização se acelerou a partir de 1964, impulsionado pelo arrocho salarial e pela intensificação da especulação imobiliária, num período de acentuado crescimento industrial e expansão do aglomerado metropolitano.

A imensa periferia pobre de São Paulo apresenta, de acordo com Celine Sachs (1999: 71), uma grande heterogeneidade sob a forma de um arquipélago de loteamentos que se encontram em diferentes estágios de consolidação: existem loteamentos totalmente autoconstruídos onde a urbanização produziu condições que permitem a seus moradores ter acesso a alguns serviços urbanos essenciais, a densidade é mais elevada, os transportes coletivos se encarregam, bem ou mal, das necessidades dos moradores e a prefeitura, tendo reconhecido como fato consumado os loteamentos irregulares, instalou equipamentos urbanos e asfaltou as ruas; no extremo oposto encontram-se os loteamentos mais recentes, distantes e sem nenhuma infra-estrutura, onde o transporte é raro e muito deficiente e a densidade de ocupação é baixa sendo aí que se encontram os moradores mais pobres.

O desenvolvimento extensivo e horizontal da Grande São Paulo, alimentado pela abertura dos loteamentos irregulares, foi, sem dúvida, proveitoso para os proprietários fundiários e para os promotores imobiliários graças à valorização dos vazios urbanos criados e zelosamente mantidos no processo. Em linhas gerais, o processo de expansão urbana, obedecendo à lógica da especulação imobiliária, tinha por característica a abertura de loteamentos para os estratos de rendimento mais baixo em áreas longínquas sem qualquer infra-estrutura, guardando imensas áreas mais próximas aos núcleos centrais à espera de valorização.

Na década de 1980, segundo divisão apresentada por Sachs (1999: 58), as áreas centrais (Jardim América, Cerqueira César, Jardim Paulista, Consolação, Indianópolis, Perdizes, Santa Cecília, Aclimação, Bela Vista, Vila Madalena, Cambuci, Liberdade, Alto da Mooca) estavam inteiramente equipadas em termos de infra-estrutura e equipamentos urbanos, as áreas intermediárias (Vila Mariana, Bom Retiro, Belenzinho, Barra Funda, Santa Ifigênia, Mooca, Pari, Brás, Sé, Ibirapuera, Lapa, Saúde, Santana, Tatuapé, Ipiranga) estavam equipadas em 70% e as áreas periféricas (Butantã, Casa Verde, Penha de França, Tucuruvi, Vila Maria, Limão, Vila Formosa, Vila Matilde, Jabaquara, Vila Prudente, Vila Jaguara, Nossa Senhora do Ó, Cangaíba, Santo Amaro, Pirituba, Capela do Socorro, Vila Nova Cachoeirinha, Ermelino Matarazzo, Itaquera, Perus, São Miguel Paulista,

Brasilândia, Jaraguá, Guaianases, Parelheiros) em apenas 23,4%. As áreas periféricas caracterizam-se por um déficit em ruas asfaltadas: enquanto no final da década de 1980, todas as ruas do centro estavam asfaltadas, 71% de Itaquera-Guaianazes, 69,3% das de Santo Amaro, 66,8% das de São Miguel Paulista e 58,4% das do Butantã não estavam. No conjunto do município, o déficit de iluminação era de 19,4% nesse momento, mas Santo Amaro possuía um déficit de 40,2% e várias outras áreas periféricas de 20 a 25%. Cerca de um terço das zonas inundáveis está localizado na periferia leste, agravando os problemas sanitários da população, que também possuem baixas taxas de saneamento (Sachs, 1999: 63). Assim, nas regiões periféricas, o número de óbitos de menores de um ano era significativamente maior, registrando, em 1975, em regiões muito populosas localizadas na periferia, indicadores de 122,23 contra 79,96 do Município, sendo que mais de 50% desses óbitos se deveram a doenças diarréicas e infecções respiratórias (Jacobi, 1987: 55).

Com relação ao nível de renda da população residente em cada uma dessas áreas, o padrão de segregação se repete, segundo dados de 1977: nas áreas consideradas centrais, perto de um quarto das famílias (23,54%) ganhava mais de vinte salários mínimos, nas áreas intermediárias, cerca de 5% das famílias obtinham esse rendimento e na periferia as famílias com renda superior a vinte salários mínimos eram muito raras; já as famílias com rendimentos inferiores a três salários mínimos correspondiam a 46,59% na periferia, contra 11,79% nas áreas centrais e cerca de 25 a 30% nas áreas intermediárias (Sachs, 1999: 59).

A partir da década de 1970 tem-se o aceleração do processo de deslocamento da centralidade em São Paulo em direção à área sudoeste da cidade (Villaça, 1978), como parte da lógica de valorização fundiária estabelecida na capital paulista. Primeiramente a centralidade se desloca do Centro Tradicional (o Centro Velho e o Centro Novo) para a Av. Paulista, e mais tarde, para as áreas da Av. Faria Lima, Eng. Luis Carlos Berrini e Marginal do Rio Pinheiros, configurando o vetor sudoeste como a principal área de valorização imobiliária da cidade no presente momento histórico (Frúgoli Jr., 2000; Fujimoto, 1994; Fix, 2001; Carlos, 2001).

As transformações nas estratégias de acumulação capitalista observadas no Brasil, e particularmente em São Paulo, a partir da década de 1980 tiveram profundas conseqüências para a configuração espacial da metrópole. Uma relativa desindustrialização (Lencioni, 1994) acompanhada por uma mudança na matriz produtiva instalada, bem como o

crescimento do setor terciário (formal e informal), transformaram importantes aspectos da dinâmica urbana metropolitana.

Segundo Teresa Pires do Rio Caldeira (2000: 231), a São Paulo do final dos anos 90 seria mais diversa e fragmentada do que era nos anos 70. A oposição centro-periferia continuaria a marcar a cidade, mas a São Paulo de hoje seria uma região metropolitana mais complexa, que não poderia mais ser mapeada pela simples oposição de rico *versus* pobre, sendo, antes de tudo, uma cidade de muros com uma população obcecada por segurança e discriminação social (Idem, *Ibidem*).

A cidade ilegal baseada no loteamento irregular e na autoconstrução, forjada a partir da década de 1940, continua a representar a maior parte da área urbanizada de São Paulo e é o local de moradia da maior parte dos habitantes da cidade. Ainda havia 105.102 lotes irregulares no município no ano 2000 (Sposati, 2001: 38), ocupando mais de 52 milhões de metros quadrados, concentrados nas áreas de mananciais e de proteção ambiental, como nas áreas das administrações regionais de Capela do Socorro e Campo Limpo, no extremo sul da capital, de Pirituba-Jaraguá e Jaçanã-Tremembé, no extremo norte e de São Miguel Paulista no leste.

A população moradora em favelas, cortiços e loteamentos irregulares continuou a crescer. A crise econômica e a diminuição do emprego contribuíram para o deslocamento de pessoas para as favelas, pois mais da metade dos favelados em 1993 haviam chegado a esse tipo de moradia entre 1987 e 1993. Segundo dados apresentados por Lúcio Kowarick (2002: 19), 39% dos favelados em 1993 saiu de casas alugadas e 9% de moradias próprias, o que indica uma intensa mobilidade sócio-habitacional descendente.

Quanto aos loteamentos irregulares, estes são mais numerosos na zona sul (como as novas favelas). Atualmente, cerca de 20% da área do município é ocupada de forma irregular por três mil loteamentos que abrigam precariamente cerca de três milhões de pessoas, sendo que cerca de um terço desses loteamentos encontra-se em áreas de proteção de mananciais (Sampaio & Pereira, 2003: 175).

A população moradora de cortiços também aumentou, concentrando-se nas áreas mais centrais: Bom Retiro, Brás e Bela Vista, expandindo-se em direção às áreas próximas às ferrovias: Perus, Pirituba etc. (Idem:178). Há cortiços também na periferia, onde são alugados cômodos ou extensões das casas. Outros fenômenos ligados aos cortiços são a

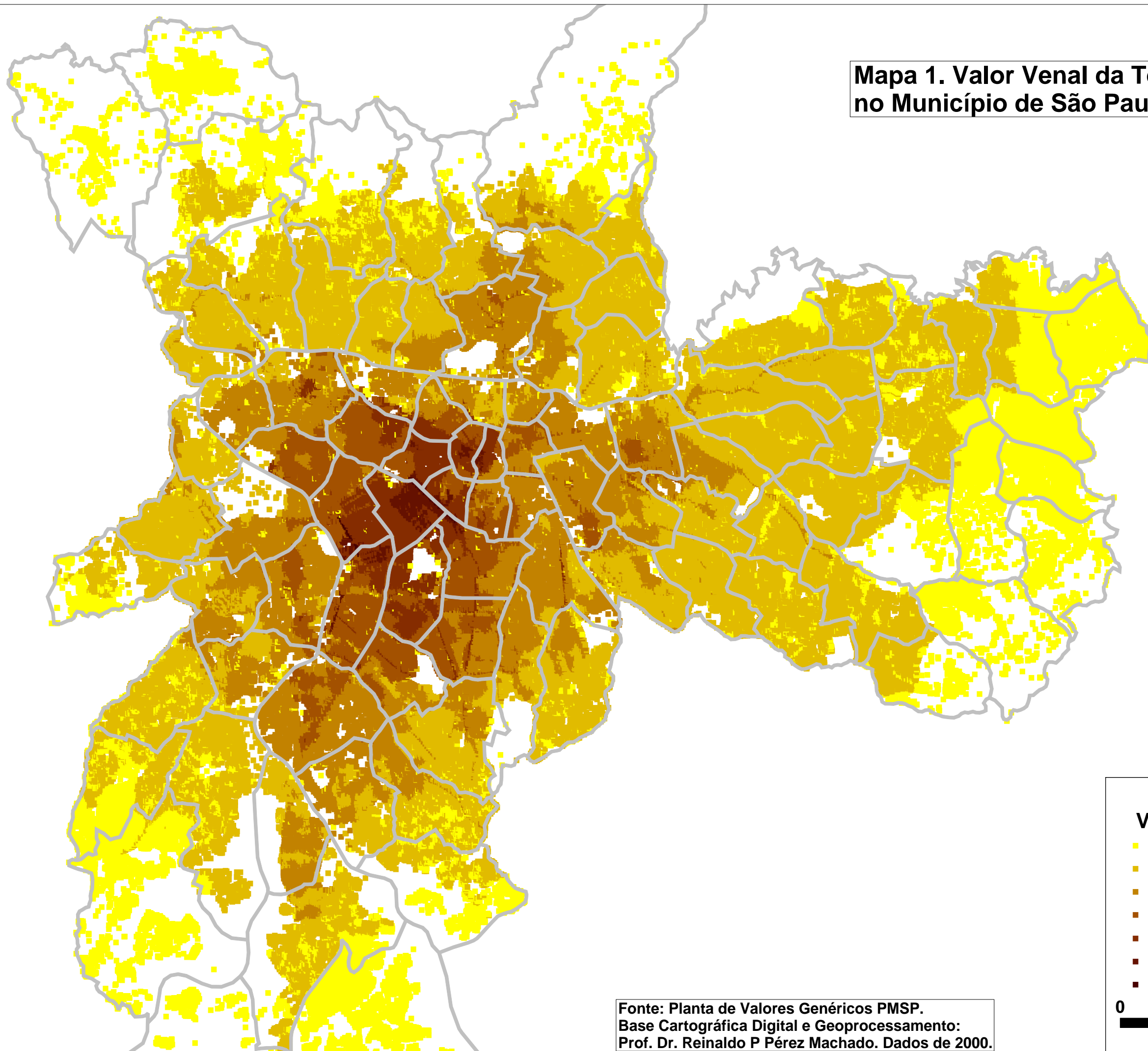
ocupação de imóveis vazios pela população sem-teto e o encortiçamento de edifícios, principalmente nas áreas centrais degradadas da cidade.

A extrema periferia, por sua vez, sofre uma explosão populacional, em Anhangüera, Cidade Tiradentes e Iguatemi, áreas de intensos programas habitacionais governamentais, sendo, segundo Aldaíza Sposati, “*espaços construídos com moradias, mas não com condições de cidade*” (Sposati, 2001: 119).

Já a expansão urbana da cidade “legal” das duas últimas décadas passou a ser determinada, de acordo com Aldaíza Sposati (2001: 91) por grupos empresariais que se deslocam para o quadrante sudoeste do município, evadindo-se dos centros e deixando prédios desocupados que contrastam com a crescente população que vive nas ruas e usa os espaços públicos para uma rede de relações informais voltadas à sobrevivência. O velho centro torna-se, então, um problema social, engendrando associações e projetos (com o apoio do Estado) de “revitalização”, projetos que envolvem importantes interesses do capital imobiliário e financeiro.

No Mapa 1, a seguir, pode-se observar as áreas de maior valor venal da terra no Município de São Paulo, configurando o chamado “vetor sudoeste”, em sua expansão para áreas mais distantes do centro histórico, em contraste com as áreas da periferia, onde predominam baixos valores. Entre a periferia e as áreas mais valorizadas encontram-se os terrenos de valorização intermediária, que podem estar apresentando apreciação dos preços da terra ou depreciação destes.

**Mapa 1. Valor Venal da Terra  
no Município de São Paulo**



**LEGENDA**  
Valor Venal (R\$/m<sup>2</sup>)

- 3,21 a 23,39
- 23,40 a 114,21
- 114,22 a 278,72
- 278,73 a 475,30
- 475,31 a 1137,82
- 1137,83 a 2063,76
- 2063,77 a 6118,97



Fonte: Planta de Valores Genéricos PMSP.  
Base Cartográfica Digital e Geoprocessamento:  
Prof. Dr. Reinaldo P Pérez Machado. Dados de 2000.

Em muitos distritos que tradicionalmente abrigaram as elites da cidade (como Perdizes, Moema, Itaim Bibi, Consolação, Pinheiros, Jardim Paulista, entre outros) ocorreu uma perda de população. Porém, deve-se notar que embora distritos como Morumbi, Tatuapé, Itaim Bibi, Butantã, Pinheiros, Moema, Vila Mariana, Santana, Perdizes, Vila Prudente, Mooca etc. apresentem queda na população residente, eles aparecem como os distritos do município onde há o maior número de lançamentos de imóveis residenciais<sup>61</sup>. Ou seja, o esvaziamento demográfico não significa necessariamente desvalorização da área (como foi o caso do Brás). Ao contrário, pode significar sua elitização, tendo em vista que muitos dos lançamentos são destinados à população mais rica, com plantas dispostas de três ou quatro dormitórios e de grandes áreas externas ao apartamento. Assim, apesar da verticalização dessas áreas, há um recuo populacional decorrente da saída da população de menores recursos, que provavelmente mudou para áreas menos valorizadas. E, do lado dos construtores e incorporadores, o mercado destinado às camadas de rendimentos mais altos da população é mais imune às crises econômicas e depende menos de financiamento, público ou privado.

Por outro lado, parte das camadas mais ricas e da classe média (que ainda conseguiu manter seu padrão de vida) deixou algumas das áreas mais tradicionais do vetor sudoeste em direção à “segurança” dos condomínios fechados, em geral, grandes empreendimentos monopolistas (como os centros empresariais e os *shopping centers*). São verdadeiros “*enclaves fortificados*” (Caldeira, 2000: 255), que adotam sofisticadas técnicas de distanciamento e divisão social, constituindo o cerne de uma nova maneira de organizar a segregação, a discriminação social e a reestruturação econômica de São Paulo. Dessa forma, “*diferentes classes sociais vivem mais próximas umas das outras em algumas áreas, mas são mantidas separadas por barreiras físicas e sistemas de identificação e controle*” (Idem: 255). Os enclaves são então opostos à cidade, que é representada como um mundo deteriorado, no qual há poluição, violência, confusão e mistura.

Os condomínios fechados não são construídos nos bairros centrais tradicionais, já que requerem grandes lotes que só são acessíveis em áreas não muito adensadas. Dessa forma, dois dos distritos do eixo sudoeste da cidade mais distantes do centro tradicional, Morumbi

---

<sup>61</sup> Foram consultados os dados dos Relatórios Anuais da Embraesp de 1995, 2001 e 2002 para o levantamento desses dados.

e Vila Andrade, tiveram um desenvolvimento sem precedentes de construções, geralmente de condomínios verticais, com grandes áreas e altas torres, cercadas por muros e protegidas por segurança privada e aparelhos de toda a ordem (câmeras, alarmes etc.). E não foram construídos aí somente novos edifícios para os ricos, mas também centros comerciais e de escritórios. Segundo Caldeira (2000: 242) o fato desses empreendimentos terem se localizado nessas áreas decorre de seu zoneamento favorável, que permitia tanto o uso misto quanto um coeficiente de aproveitamento alto. Antes do aumento das construções nesses distritos, a maior parte da população que aí residia era pobre<sup>62</sup>, e com o desenvolvimento imobiliário, um novo padrão de organização espacial surgiu, misturando moradores ricos e pobres de um lado, e residência e trabalho do outro, criando assim um novo padrão de desigualdade social e de heterogeneidade funcional. Embora ambos concentrem riqueza, Morumbi e Vila Andrade não são tão homogeneamente ricos como as velhas áreas mais centrais (Moema, Jardins). Essa heterogeneidade na distribuição de renda seria uma característica das novas áreas de expansão da cidade e da região metropolitana, onde os empreendimentos imobiliários para pessoas com rendas mais altas estão localizados em regiões que eram pobres e parcamente habitadas, e onde os apartamentos para os ricos são construídos ao lado de imensas favelas (como Paraisópolis e Real Parque)<sup>63</sup>.

Mas isso não significa que o padrão de concentração da renda e atividades do circuito superior da economia tenha se dispersado de maneira ampla pela metrópole. Em 2002, 63% dos lançamentos de alto padrão que ocorreram na Grande São Paulo concentraram-se nos distritos de Moema (597 lançamentos), Campo Belo (488 lançamentos), Morumbi (406 lançamentos), Jardins (23 lançamentos) e Alto de Pinheiros (130 lançamentos) (Lage, 19/01/2003: 2). Isso significa que o vetor sudoeste se expandiu em direção ao sul do município, mantendo o padrão de concentração das camadas de renda mais alta da população nessa área.

---

<sup>62</sup> O Morumbi e a Vila Andrade tiveram um significativo crescimento populacional nos anos 80, e apesar de o Morumbi ser um bairro de “classe alta” desde a década de 1970, ele mudou radicalmente desde o início da década de 1980, transformando-se de um bairro de mansões, terrenos vazios e áreas verdes num distrito de condomínios verticais. Mais de 400 novas incorporações residenciais com mais de 14 mil novas unidades foram construídas entre 1980 e 1996 (Caldeira, 2000: 244).

<sup>63</sup> Em 1987 havia 233.429 pessoas morando em favelas nos distritos do oeste e sudoeste da cidade, o que correspondia a 28,62% dos moradores de favelas de São Paulo. Em 1993, os moradores de favelas desses distritos aumentaram para 482.304, o que representava 25,36% dos residentes de favelas de São Paulo (Caldeira, 2000: 247).

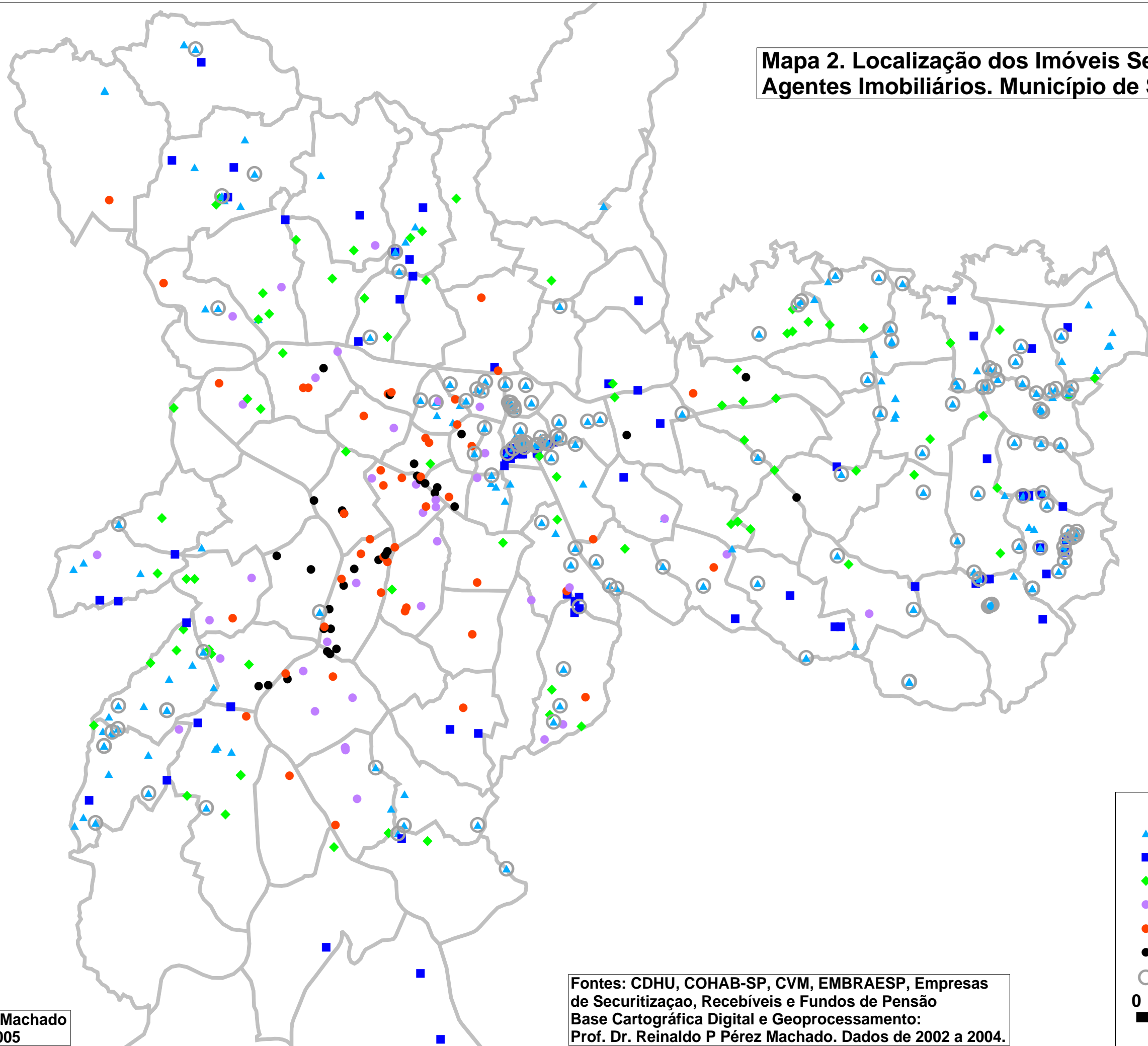


Pode-se visualizar a ação diferenciada e seletiva de alguns dos agentes imobiliários urbanos no município de São Paulo no Mapa 2, elaborado a partir das informações coletadas em distintas instituições públicas e privadas com interesses na produção imobiliária, em geral, e habitacional, em particular. Cada um dos agentes representa o mercado imobiliário destinado a um tipo específico de classe sócio-econômica paulistana, e como se pode ver no mapa em questão, localizam-se de forma bem definida nas áreas de valor da cidade<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> A relação mais detalhada entre o Mapa de Valor Venal da Terra no Município de São Paulo e os empreendimentos apresentados no Mapa 2 será realizada mais adiante, após a análise mais detalhada de cada um dos casos estudados.

Mapa 2. Localização dos Imóveis Segundo os Agentes Imobiliários. Município de São Paulo.



**LEGENDA**

- ▲ CDHU (231)
- COHAB (82)
- ◆ Cooperativas (80)
- I.F. - C.R.I.'s (40)
- I.F. - F.I.I.'s (46)
- I.F. - Fundos Pensão (32)
- Estudo - Desapropriação



Fontes: CDHU, COHAB-SP, CVM, EMBRAESP, Empresas de Securitização, Recebíveis e Fundos de Pensão  
Base Cartográfica Digital e Geoprocessamento:  
Prof. Dr. Reinaldo P Pérez Machado. Dados de 2002 a 2004.



Nesse mapa observa-se que as áreas do chamado vetor sudoeste da cidade são ocupadas, em grande medida, por empreendimentos de mais alto padrão, representados, no presente trabalho, pelas chamadas “Instituições Financeiras” (FII’s, Securitizadoras de Recebíveis Imobiliários, Fundos de Pensão). Já as áreas da periferia, principalmente aquelas mais distantes, têm como principal agente imobiliário legal as Companhias Habitacionais (Cohab-SP e CDHU no caso do município de São Paulo), embora sua atuação nas áreas mais degradadas do centro tradicional esteja aumentado (ver Detalhe do Mapa 2, onde verifica-se que as principais áreas de atuação e de projetos das Companhias Habitacionais localizam-se nos distritos do Bom Retiro, Pari, Brás e Belém – tradicionais áreas industriais e comerciais em degradação – e em Santa Cecília e Liberdade – áreas de caráter mais residencial, mas também em processo de depreciação imobiliária). Num anel de valorização intermediário encontra-se a atuação das chamadas cooperativas habitacionais, que através do autofinanciamento provém moradias de médio-baixo à médio padrão para o segmento inferior da classe média, um dos setores da sociedade mais atingidos pela desarticulação do sistema de financiamento estatal à moradia.

A análise da atuação dos agentes imobiliários urbanos apresentados no Mapa 2 será feita nos próximos capítulos do presente trabalho, onde também será caracterizada mais detalhadamente as relações entre o setor imobiliário e o financiamento habitacional, bem como entre tal setor e o mercado financeiro com suas conseqüências para a produção do espaço urbano paulistano. Tal análise será acrescida de estudos de casos de cada um dos agentes em questão, como se verá a seguir.

## **Capítulo 6 – Os instrumentos do SFI em São Paulo: Os Certificados de Recebíveis Imobiliários e os Fundos de Investimento Imobiliário – o caso do Fundo de Investimento Imobiliário Panamby.**

No presente capítulo serão analisadas as novas formas de captação de recursos para o financiamento do setor imobiliário surgidas em meados da década de 1990 ligadas ao mercado financeiro, tendo como estudo de caso o chamado *Bairro Panamby*.

Em primeiro lugar serão estudadas as duas formas de securitização de ativos imobiliários, os Fundos de Investimento Imobiliários e os Certificados de Recebíveis Imobiliários tendo como foco a sua espacialidade no município de São Paulo. Em seguida, será discutido com maiores detalhes o caso do *Bairro Panamby*, um Fundo de Investimento Imobiliário voltado para a urbanização residencial de alto padrão de uma grande área na zona sudoeste da cidade.

Os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI's) e os Fundos de Investimento Imobiliário (FII's) são instrumentos surgidos no seio da reestruturação do financiamento habitacional brasileiro da década de 1990. Apesar de serem considerados por alguns agentes do setor imobiliário como o futuro do financiamento da habitação de mercado, tais instrumentos ainda não realizaram todas as suas potencialidades no mercado brasileiro por uma série de fatores que serão analisados mais adiante. E também, idealizados como uma maneira de formar um capital autônomo de financiamento para o setor imobiliário, tais instrumentos ainda não forma capazes, salvo algumas exceções, de reunir capitais para o financiamento de projetos. Em sua grande maioria atuaram como forma de abreviar o tempo de circulação do capital comprometido com a produção imobiliária existente e não como maneira de reunir capitais para o financiamento de novos projetos, como será visto ao longo do desenvolvimento do presente capítulo.

## **Os Fundos de Investimento Imobiliários e os Certificados de Recebíveis Imobiliários.**

Na segunda metade dos anos 90 ocorreram mudanças nas relações do setor imobiliário com o mercado financeiro, através do surgimento de novos instrumentos financeiros ligados a esse setor.

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

São inovações que buscam articular o setor imobiliário com o mercado financeiro, estabelecendo um processo de desintermediação bancária para o financiamento da produção, ao mesmo tempo em que oferecem possibilidades de ganhos financeiros aos investidores. A partir de 2002 alguns FII's, como o Europar e o Anhembi (já extinto) passaram a ser negociados na Bolsa de Valores do Estado de São Paulo, representando um marco na integração do setor imobiliário com o mercado financeiro.

Ambos são formas de *securitização*<sup>65</sup> de ativos imobiliários, cujo sentido é a conversão de ativos de pouca liquidez em títulos mobiliários de grande liquidez, passíveis de serem absorvidos pelo mercado financeiro. Esses ativos possuem como lastro os imóveis que foram *securitizados*, tendo suas receitas baseadas nos fluxos de caixa proveniente, seja de juros sobre empréstimos, seja de outros recebíveis (Vendrossi, 2002).

---

<sup>65</sup> Vendrossi (2002: 21) define securitização como a “*emissão de títulos mobiliários com vínculo em um determinado ativo*”. Para um estudo mais detalhado da securitização de recebíveis imobiliários, ver Vendrossi (2002).

O mecanismo da securitização amplia as possibilidades de captação de recursos e acesso a financiamento aos “originadores” desses créditos (as empresas que produzem os ativos a serem securitizados, como as incorporadoras, construtoras etc.), dando acesso direto ao mercado de capitais, reduzindo, teoricamente, os custos e riscos da captação. Também a securitização possibilita um giro maior do capital das empresas, que receberiam dos investidores os recursos e repassariam para estes seus créditos representados pelos ativos. Por exemplo, uma incorporadora, após vender as unidades de um edifício por ela construído, pode securitizar as dívidas dos adquirentes e vendê-las no mercado. Receberia, assim, de volta, o capital utilizado para financiar os compradores, e poderia reinvestir esse capital em outra atividade ou outro empreendimento. Os investidores, que compraram os títulos, por sua vez, passariam a receber os juros e a amortização das dívidas diretamente dos adquirentes. Dessa forma, a incorporadora não necessita esperar o vencimento da dívida dos mutuários, pode acelerar o tempo de rotação do capital imobilizado.

Os investidores têm como rendimento os *recebíveis*, que são os créditos a receber provenientes de operações de financiamento, ou mesmo, venda de determinados produtos ou serviços (Vendrossi, 2002: 23).

Considerando que os investidores de títulos securitizados têm como grande interesse a qualidade dos recebíveis e do ativo originado, é essencial que os ativos a serem securitizados sejam separados da estrutura jurídica do originador, evitando a contaminação pelo mesmo, ou seja, que o eventual fracasso da instituição emitente prejudique os direitos dos investidores nos títulos que adquiriram sobre o ativo securitizado (Vendrossi, 2002: 24). Assim, os títulos são gerados por uma entidade legal, criada exclusivamente para suportar a operação de securitização. Essas entidades são as Sociedades de Propósito Específico (SPE), que no Brasil foram introduzidas pela Lei 9.514, de 1997, que instituiu o SFI.

OS FII's foram criados em junho de 1993, pela Lei 8.668, e regulamentados pela CVM (Comissão de Valores Mobiliários) em janeiro do ano seguinte, ano em que foi lançado o primeiro FII, o Memorial Office Building, na cidade de São Paulo. Atualmente já estão em funcionamento cerca de 60 fundos, com um patrimônio líquido de cerca de R\$ 2,4 bilhões, como pode ser observado no Quadro 6.

QUADRO 6 – FII'S LISTADOS NA CVM - Dados atualizados até 14/3/2005.

Nº	RAZÃO SOCIAL DO FUNDO	DATA (ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO)	VALOR DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO (em R\$)	Nº DE COTAS
1	ALDEIA DO VALE FII	31/01/2005	8.308.439,83	1.000.000
2	BB FII PROGRESSIVO	31/01/2005	129.728.621,14	130.000
3	FUNDO ALPHAVILLE DE INV. IMOB.	31/01/2005	3.871.504,30	1.200.000
4	FUNDO BRASILIO MACHADO DE INV IMOB.	31/01/2005	12.931.770,37	14.000.000
5	FUNDO CAMPINAS INV. IMOB.	28/02/2005	980.005,59	2.500.000
6	FUNDODO FINANCIAL CENTER INV IMOB.	31/01/2005	26.059.305,54	38.755.853
7	FUNDO FORTALEZA INV IMOB	28/02/2005	42.976.069,13	500.000
8	FII ABC PLAZA SHOPPING	31/01/2005	54.336.162,30	40.000.000
9	FII BCO BBM BARRA FIR	28/02/2005	1.952.299,58	375
10	FII C&D ESTAÇÃO PLAZA SHOW	31/01/2005	6.942.286,84	73.540
11	FII CENTRO TEXTIL INTERNACIONAL	31/01/2005	41.009.759,94	35.885.118
12	FII CONTINENTAL SQUARE FARIA LIMA	28/02/2005	68.996.861,40	69.033.500
13	FII CR2 LARANJEIRAS	31/01/2005	6.600.201,38	44.720
14	FII CR2 RJZ I	31/01/2005	622.054,85	2.880
15	FII CR2 RJZ II	31/01/2005	2.464.484,08	38.400
16	FII CR2 RJZ III	31/01/2005	1.498.838,49	42.000
17	FII ED. ALMIRANTE BARROSO	31/01/2005	93.836.933,81	104.800
18	FII EDIFÍCIO OURINVEST	31/01/2005	23.318.499,26	236.000
19	FII EUROPAR	31/01/2005	33.367.351,93	355.000
20	FII FASHION MALL	31/01/2005	10.084.537,96	110.000
21	FII FATOR-RIO OFFICE	31/12/2004	87.421.312,58	135.527
22	FII GAFISA BANCO BBM	28/02/2005	153.688,96	170
23	FII GAFISA BCO BBM BAY VIEW RES SERV.	28/02/2005	827.747,34	840
24	FII GAFISA BCO BBM INTERATIVE FLAT	28/02/2005	531.012,23	500
25	FII GEO GUARARAPES	31/05/2003	13.967.700,05	12.583.000
26	FII HERMES	31/01/2005	51.109.183,25	54.316
27	FII HOSPITAL DA CRIANÇA	31/01/2005	17.166.472,76	200.000
28	FII LOGUS	31/01/2005	4.364.157,24	5.750.000
29	FII MANHATTAN	28/02/2005	20.688.590,54	106.700
30	FII MEMORIAL OFFICE	28/02/2005	48.228.239,12	508.008
31	FII MISTRAL	31/01/2005	37.935.013,64	8.703.994
32	FII NOVA MORADA	31/01/2005	21.499.985,65	66.100
33	FII PANAMBY	28/02/2005	177.841.858,80	758.400
34	FII PATEO MOINHOS DE VENTO	28/02/2005	66.593.650,52	233.608
35	FII PAULO OCTAVIO	31/01/2005	12.015.108,36	17.698.472
36	FII PROJ. AGUA BRANCA	28/02/2005	82.432.926,06	750.000
37	FII PROPERTY	28/02/2005	-14.250.482,75	54.000
38	FII RIO ATLÂNTICA HOTEL	31/01/2005	8.033.934,26	90.000
39	FII RIO BRAVO	28/02/2005	1.227.887,33	1.219.857
40	FII RIVER SHOPPING	31/01/2005	4.189.339,09	17.465.039
41	FII RSC	28/05/2004	37.282.000,00	37.282.000
43	FII SHOPPING PARQUE D. PEDRO	28/01/2005	191.680.000,00	1.916.800
44	FIISHOPPING PÁTIO HIGIENÓPOLIS	28/02/2005	36.195.920,41	400.000
45	FII SUPERQUADRA 311 NO	28/02/2005	15.918.017,88	279.872



Nº	RAZÃO SOCIAL DO FUNDO	DATA (ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO)	VALOR DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO (em R\$)	Nº DE COTAS
47	FII TORRE NORTE	31/01/2005	343.635.423,51	3.935.562
48	FII TORRES IBIRAPUERA	28/02/2005	13.347.600,00	13.347.600
49	FII TRADE CENTER	31/01/2005	66.415.999,35	42.632
50	FII TROPICAL	31/01/2005	14.996.427,19	20.041.000
51	FII VIA PARQUE SHOPPING	31/01/2005	47.795.190,37	2.120.589
52	FII VILLE DE FRANCE	31/01/2005	11.283.478,82	1.200
53	FUNDO JK INV. IMOB.	31/01/2005	24.908.681,74	26.218.723
54	FUNDO SIGMA DE INV. IMOB.	28/02/2005	9.538.657,33	80.000
55	F.P.F ANDROMEDA FII	31/01/2005	40.689.265,12	429.950
56	GUANABARA FII	31/01/2005	5.051.387,51	3.000
57	LAGRA FII	31/01/2005	105.962.026,37	56.701
58	LOGINVEST FII INDL.	31/01/2005	34.714.110,13	17.100
59	MINAS INDUSTRIAL FII	28/02/2005	95.148.251,70	5.301.000
60	PÁTRIA FII.	31/01/2005	3.745.147,28	13.929.894
61	SC FII	31/01/2005	24.254.572,26	14.475
62	SCP FII	31/01/2005	6.071.918,99	42.000
<b>TOTAL:</b>			<b>2.402.513.933,44</b>	<b>--</b>

FONTE: CVM - < <http://www.cvm.gov.br/> > [15/03/2005].

Até 1999, os principais investidores nos FII's eram os grandes fundos de pensão (como a Previ, a Valia, a Petros, a FUCEF etc.) e investidores institucionais. Somente a partir desse ano é que se buscou atrair os pequenos e médios investidores, com o lançamento de fundos com cotas de valor unitário mais baixo, como é o caso do Europar<sup>66</sup>, do Shopping Pátio Higienópolis<sup>67</sup>, do Hospital da Criança, do Projeto Água Branca, o Reit Brasil lastreado no edifício de escritórios de primeira linha JK Financial Center, entre outros. A vantagem, do lado do emprestador de recursos, seria a de que os FII's tornam o investimento imobiliário acessível aos pequenos e médios investidores, através do fracionamento da emissão de cotas, também dá maior mobilidade às transações de

<sup>66</sup> O Fundo de Investimento Imobiliário Europar, lançado em maio de 2002 e com títulos negociados na Bolsa de Valores de São Paulo, é constituído por seis imóveis localizados no Rio de Janeiro e em São Paulo, com área total de 38 mil metros quadrados. Suas cotas foram vendidas com valor de R\$ 100, inicialmente em lotes de 100, totalizando R\$ 10 mil por venda primária. O fundo representa imóveis do grupo português Tiner, especializado em fundos imobiliários e estruturado pela Coinvalores. As corretoras Coinvalores, Concórdia, Souza Barros, Magliano, Socopa, Spinelli e Tcheca, são as responsáveis pela oferta de cotas do fundo, formando um *pool*. A expectativa de retorno do fundo é de 1% ao mês, sem garantia de renda mínima para o investidor.

<sup>67</sup> O FII Pátio Higienópolis foi lançado em 1999, estruturado pela Brazilian Mortgages, companhia hipotecária ligada ao Banco Ouroinvest, administrado pela corretora Mercúrio DTVM, com a custódia a cargo do Banco Itaú. Cada cota foi vendida ao preço inicial de R\$ 10 mil, num lançamento total de cotas no valor de R\$ 40 milhões, oferecendo rentabilidade mínima de 1,25% ao mês durante três anos. Como o Imposto de Renda incidente na distribuição dos rendimentos é de 20%, a rentabilidade líquida mínima é de 1%. Esse fundo é considerado a estrela dos FII's, pelo seu sucesso.

investimento imobiliário, evitando os trâmites de escrituras, certidões etc. E do lado do tomador final de recursos, a vantagem é a possibilidade de aumentar o número de emprestadores, atuando no varejo do mercado, diminuindo a dependência com relação aos grandes investidores (fundos de pensão e investidores institucionais diversos).

No primeiro semestre de 2002 os FII's emitiram um total de cotas 138,29% maior que o total emitido no mesmo período de 2001 e 490% superior ao valor do primeiro semestre de 2000 (Juliboni, 28/07/2002), o que indica uma tendência de crescimento desse tipo de aplicação financeira, que seria uma opção para os investidores em um cenário de instabilidade econômica, como o vivido em 2002, já que os FII's guardariam relação com os ativos reais, os chamados "bens de raiz". A CEF entrou também no mercado de FII's ao elaborar o FII Edifício Almirante Barroso, lastreado no edifício de sua sede no Rio de Janeiro, com montante de R\$ 104.800.000,00, o que indica a consolidação desse mercado, pois as cotas foram vendidas aos pequenos investidores, no valor unitário de R\$ 1 mil.

Ocorre, dessa forma, o que se poderia chamar de desabsolutização da propriedade imobiliária, na medida em que a propriedade imobiliária absoluta<sup>68</sup>, ou seja, aquela baseada na propriedade privada do imóvel através do registro de título de propriedade legal é substituída por uma propriedade parcelar de um bem imobiliário, que dá direito à extração de uma renda e de juros sobre a propriedade, mas não sobre o ativo em si.

Os projetos que são alvo dos FII's são variados, desde *shopping centers* e parques temáticos a hospitais<sup>69</sup>, de edifícios de escritórios e galpões industriais a conjuntos habitacionais e condomínios de alto padrão. Mas são projetos que visam um rendimento para os investidores que está acima das possibilidades oferecidas pelo mercado de habitação popular ou econômica. Assim, as grandes "estrelas" dos FII's são os *shoppings centers* (como o Shopping Pátio Higienópolis em São Paulo) e os edifícios comerciais de alto padrão. Em consulta realizada junto aos prospectos de FII's depositados na CVM

---

<sup>68</sup> A idéia de relativização da propriedade imobiliária foi exposta pelo Prof. Dr. Paulo César Xavier Pereira na mesa "Processos econômicos na Metrópole", por ocasião do Seminário Internacional "São Paulo 450 anos – As "Geografias" da Metrópole", promovido pelo Departamento de Geografia da FFLCH-USP, em 21/09/2004.

<sup>69</sup> Em 2000 foi estruturado, pela Brazilian Mortgages o FII Hospital da Criança, na região do Jabaquara, em São Paulo, que disponibilizou R\$ 20 milhões para a compra do hospital. As cotas iniciais foram vendidas a R\$ 5 mil, sendo o rendimento bruto mínimo de 1,25% garantido pelo aluguel do hospital por um prazo de 20 anos aos usuários. O rendimento pode subir, pois o fundo receberá o aluguel ou 8% do rendimento bruto do hospital, o que for maior.

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

Teoricamente, os Fundos Imobiliários podem captar recursos para a consecução de projetos imobiliários ou securitizar imóveis existentes. Dadas as circunstâncias da economia nacional e da “cultura” dos investidores brasileiros, os objetos da maior parte dos FII’s brasileiros são imóveis e empreendimentos prontos. A razão estaria nos prazos longos de maturação dos projetos, na desconfiança dos aplicadores com relação a essa modalidade de investimento, que é relativamente nova no país, bem como devido à concorrência de outras opções mais rentáveis. Segundo Ricardo Penna<sup>70</sup>:

*“Toda essa securitização é feita exatamente no sentido de você, enquanto empreendedor, poder ter recursos suficientes para fazer esse empreendimento, e essa securitização, esse procedimento, é usado muito mais em projetos de maturação longa (...) porque quando falamos em empreendimento imobiliário, normalmente falamos em empreendimentos cujo prazo de retorno e o prazo de implantação, em alguns casos, são muito longos, e, portanto, você não pode tomar financiamento. Não existe, no Brasil, mercado financeiro, principalmente no que diz respeito aos prazos, o que você precisa. Eu vejo essa parte de securitização como um recurso de uma parceria com o empreendedor, é no fundo, exatamente uma desintermediação financeira”.*

E de acordo com Pedro Klumb<sup>71</sup>:

*“Você tem um fundo de shopping pronto, como o Shopping Higienópolis, que estava pronto, o Hospital da Criança estava pronto, a Torre Norte estava pronta, agora o Europar está pronto etc. Por que isso? Porque o cliente comprador, o investidor desse fundo, é um investidor que se liga com o imobiliário, então, é importante para ele passar na frente e dizer: ‘Olha, eu sou dono de um pedacinho disso aqui’. Esse elemento de mostrar um empreendimento concreto, é um instrumento de venda importante, nessa fase. Mas eu acho que nós vamos, a partir de talvez uns dois ou três anos, está começando já a*

---

<sup>70</sup>Diretor de Investimentos da Planner Corretora de Valores S.A. (Entrevista concedida em 26/03/2002).

<sup>71</sup>Presidente da SFI (Serviços Financeiros Imobiliários) (Entrevista concedida em 17/09/2002).

*esquentar a discussão sobre isso, eu diria que a partir de 2004 (antes disso não vai acontecer), a gente começa uma nova onda, eu acho: um administrador de recursos conceituado, uma corretora ou um banco, constitui um fundo, busca investidores, e depois busca o projeto. Inverte o que está acontecendo hoje, porque esses investidores confiam naquele gestor, que define critérios, por exemplo, “é para investir, o quanto se vai investir em empreendimentos com tais e tais características, seja lá comerciais, residenciais, o que for”. E aí o administrador passa a procurar os empreendimentos. E aí sim, nesse momento, o fundo passa a ser um veículo que vai estar viabilizando o desenvolvimento de bons projetos. **Hoje eu estou viabilizando a venda de bons projetos**, amanhã eu vou viabilizar a realização de bons projetos. Então essa é a tendência que eu acho que está acontecendo aí nos FII's. Nos EUA, aconteceu isso, hoje você tem grandes fundos, fundos de 1 trilhão de dólares, de 500 bilhões de dólares, que buscam projetos”.*

Rodrigo Machado dos quadros da Brazilian Mortgages, ligada ao banco Ouroinvest<sup>72</sup>, responsável pela estruturação de importantes fundos imobiliários no país, explica a estratégia de venda dos fundos baseada em ativos prontos:

*“Tudo é uma questão de se respeitar a fase de amadurecimento do mercado. Nós pensamos que nesse momento o melhor ativo para compor um FII para ser colocado a varejo, é um empreendimento pronto, gerador de renda, preferencialmente um empreendimento que seja operado por uma empresa de sucesso reconhecido, para ser compatível com a atual fase de desenvolvimento da indústria. Agora, sem dúvida nenhuma, você vai caminhar para fundos cujo ativo está sendo desenvolvido, que é uma forma, um mecanismo de financiar a produção. É você captar recursos para que esse investidor participe com o ganho imobiliário ao longo do desenvolvimento dessa operação. Agora, hoje, atualmente, a “terceira onda”, os FII trabalham com um único ativo, preferencialmente um ativo pronto, gerador de renda e assim por diante”.*

Por outro lado, os fundos, ao securitizarem os imóveis, aceleram o tempo de circulação destes e liberam os capitais de seus proprietários imobilizados nos imóveis (incorporadores ou grupos empresariais) para outras atividades, ou seja, encurtam o tempo de rotação do capital para os construtores ou geram liquidez para grupos empresariais.

---

<sup>72</sup> Entrevista concedida em 04/10/2002.

Os FII's no Brasil passaram por duas fases distintas, encaminhando-se, segundo os agentes do mercado entrevistados, para uma terceira.

A primeira fase, inicial, surgiu quando algumas empresas transformaram seus patrimônios em fundos imobiliários como forma de aproveitar-se da legislação que criou os FIIs, que as liberava de pagar Imposto de Renda sobre o patrimônio securitizado. Segundo Régis Dallagnese<sup>73</sup>:

*“Todos os primeiros fundos imobiliários foram constituídos simplesmente como uma forma de gerenciamento de patrimônio. Você tinha um construtor, um investidor ou um incorporador que tinha um grande patrimônio imobiliário e que vê no FII um bom veículo para obter alguns benefícios fiscais, e então eles começaram a colocar o seu patrimônio imobiliário dentro dos fundos imobiliários. Existia um grande atrativo que era o fato de os FII's não serem obrigados a distribuir, na prática, os resultados. Os FII's somente são tributados quando eles distribuem seus resultados, e hoje a legislação não prevê a obrigatoriedade deles distribuírem resultados. No passado, no início de 1993 até 1995, não existia obrigatoriedade nenhuma de se distribuir os resultados, então se colocava o patrimônio imobiliário dentro do Fundo, ia girando aquilo, nunca distribuía resultados e com a renda, por exemplo, gerada com a locação de um imóvel você comprava um outro e assim por diante. Na prática você nunca distribuía os resultados e o fundo não tinha tributação nenhuma. Era uma grande jogada para esse tipo de investidor. Então, não era, na prática, uma fonte de captação de poupança, mas muito mais para gerenciamento de patrimônio”.*

Depois de algum tempo, a Receita Federal alterou as normas de distribuição de resultados, o que afetou o movimento inicial de passagem do patrimônio de empresas para FII's. Pedro Klumb, da SFI, explica melhor o que aconteceu:

*“Os fundos tinham uma vantagem fiscal tão grande – não pagavam imposto, não pagavam PIS, COFINS etc.-, que os incorporadores, os empreendedores pensaram o seguinte: “eu vou colocar a minha estrutura produtiva dentro do fundo, enquanto eu não precisar sacar esse recurso, eu tenho isenção fiscal”. O incorporador poderia, nessa estrutura, fazer quatro projetos ao invés de três com o mesmo recurso. Em 1997, a Receita Federal acabou com essas*

---

<sup>73</sup> Gerente de Estruturação de Fundos de Investimento Imobiliário da empresa Rio Bravo Securitização S.A. (Entrevista concedida em 15/05/2002).

*isenções. A onda não acabou em 1997, ela prosseguiu até 1998. Mas a partir de 1997 muitos fundos começaram a sair. Em 1998, mudou as regras de novo, porque ela ficou tão rígida em 1997 que inviabilizou o mercado de fundos”.*

Ou seja, muitos dos primeiros FII's foram utilizados inicialmente como forma de reduzir a carga de impostos pagos, e não como um elemento para captar recursos para a produção imobiliária.

A segunda fase esteve ligada à ação dos Fundos de Pensão, que por terem restrições legais à detenção de imóveis em seus ativos, buscaram transformá-los em FII's, como forma de diminuir a participação dos ativos imobiliários no seu patrimônio total. Para Régis Dallagnese, essa fase termina quando, mais recentemente, a aquisição de FII's pelos Fundos de Pensão passou a ser considerada pelo Banco Central o mesmo que a aquisição de imóveis. Isso fez com que os Fundos de Pensão hoje estejam em uma situação de desmobilização em termos de ativos imobiliários, incluindo-se aí os FII's. Assim, eles deixaram de financiar esse mercado.

A terceira fase seria marcada, segundo Dallagnese da Rio Bravo Securitização S.A., pela entrada do investidor de varejo no mercado de fundos imobiliários, dada a saída dos fundos de pensão. Para ele:

*“Primeiro, tivemos a atuação dos construtores e incorporadores, depois os Fundos de Pensão, e no estágio atual esses dois grupos estão saindo do cenário. Agora está entrando o poupador, o cara que até um tempo atrás comprava flats, fazia algum investimento em imóveis, para diversificação de patrimônio, agora está entrando como investidor. Como você tem a oportunidade de ver, estão sendo lançados alguns fundos, o “Europar”, direcionados para o pequeno investidor, que quer investir R\$ 10.000,00. E há também outros fundos sendo lançados, nós também participamos do lançamento de alguns fundos e o foco hoje é o chamado “investidor de varejo”.*

O mercado de FII's no Brasil ainda é incipiente se comparado com outras modalidades de aplicação do sistema financeiro e com o próprio setor imobiliário, tendo crescido principalmente a partir de 2000, como visto anteriormente. Mas ainda há problemas para a sua afirmação. Segundo Dallagnese:

*“Não tem ainda uma captação significativa, de fato, se você pegar os patrimônios dos Fundos, o patrimônio líquido dos FII’s no Brasil é da ordem de 1,4 a 1,6 bilhões há cerca de um ano e meio. É baixíssimo para as proporções de nosso país. Nos EUA está em torno de 300 bilhões de dólares. Nesse um ano e meio, o patrimônio dos FII’s não tem aumentado, justamente porque não tem entrado o investidor. Para cada fundo que se constitui um outro é dissolvido no mercado, pois estão ainda saindo os Fundos de Pensão, que estão tentando se desmobilizar. Por outro lado, entra o financiador de varejo. Essa seria a situação atual”.*

As causas para o lento avanço do mercado de FII’s no país seriam: as taxas de juros elevadas (que atrairiam os investidores para outras modalidades de ganhos financeiros); a política restritiva do governo com relação à ação dos Fundos de Pensão, a falta de interesse dos grandes bancos em investir nesse mercado; a desconfiança do investidor de varejo com relação ao instrumento do FII.

Com relação às políticas do governo, restritivas ao desenvolvimento dos FII’s, o consultor de investimentos da Coinvalores, Sérgio Belleza Filho<sup>74</sup>, dá um exemplo ilustrativo:

*“Por volta de 1994, quando o FII foi criado no Brasil, os Fundos de Pensão podiam aplicar até 30% dos seus ativos em imóveis. De lá para cá, toda a legislação que saiu, modificando os procedimentos dos Fundos de Pensão para aplicarem seus recursos, (e essa legislação funciona assim: a Secretaria de Previdência Complementar, ligada ao Ministério da Fazenda, resolve, passa isso para o Ministério, que encaminha para o Conselho Monetário, este aprecia, aprovando a resolução, vai pro Banco Central – BACEN -, e o BACEN baixa a resolução – a resolução que está em vigor hoje em dia é a resolução do BACEN 2829, que regula e ordena como os FP’s devem aplicar suas reservas, e atualmente, no quesito “imóveis”, ela diz que se pode aplicar até 16%, e no ano que vem e no próximo, 2003 e 2004, cai para 14%, 2005-2006, é 12%, 2007-1008 é 10%, e a partir de 2009 é 8% sobre o seu patrimônio), restringiu a compra de imóveis por parte deles. Eu tenho certeza que a partir desse momento os Fundos de Pensão não vão mais comprar imóveis, tendendo a 0% a permissão de compra, porque o setor imobiliário não consegue enfrentar o lobby do governo que quer mais dinheiro para financiar sua dívida e dos bancos, que têm interesse que sobre mais dinheiro para os ativos de Renda Fixa que eles possuem”.*

---

<sup>74</sup> Entrevista concedida em 16/08/2002.

Pode-se inferir deste depoimento uma disputa entre o setor imobiliário, o setor bancário e o governo pelo uso da poupança disponível no país, representada pelos recursos captados pelos Fundos de Pensão. E, segundo Belleza, a força do setor imobiliário seria pequena, em face do poder dos bancos e do próprio Estado, o que inibiria as iniciativas em favor do fortalecimento dos FII's.

Para Luiz Carlos Pompéia<sup>75</sup>, o mercado de FII's não teria capacidade, no momento econômico atual, de atrair os investidores institucionais, buscando então os investidores de varejo, que também não teriam tanto interesse nesse mercado, principalmente devido ao rendimento baixo proporcionado pelos FII's, comparativamente a outras opções disponíveis no mercado financeiro. Para ele:

*“Do lado do financiamento da produção imobiliária, os fundos de investimento imobiliário começam a buscar os pequenos investidores, porque os grandes, como os fundos de pensão, não estão mais tão interessados, como já disse, devido às taxas de retorno menores. Então, você vê muitas coisas que os fundos fazem para atrair o investidor, como a rentabilidade garantida, que te garante uma renda em troca de um teto [limite superior]. E isso é um pouco arriscado, pois se um prédio é bem localizado, de boa qualidade, com alta tecnologia de ponta e algumas outras questões, como lugar na garagem, que é interessante, então ele tem uma chance de se valorizar ao longo do tempo (...) Dentro da economia, o investidor pode achar baixo o rendimento dos fundos imobiliários, porque ele consegue uma renda melhor no banco. Mas, quando você gira a economia só na especulação, você sabe que dinheiro não gera dinheiro, então alguém vai perder. No momento em que a produção começa a gerar riqueza, aí sim você consegue”.*

De fato, os fundos de pensão, os grandes captadores de poupança fora do sistema bancário, ainda participam pouco do mercado de títulos imobiliários securitizados. A Previ (Fundo de Pensão dos funcionários do Banco do Brasil) possui em sua carteira apenas títulos do FII Panamby, e tem por política a compra de imóveis para locação, quase oitenta. Trata-se, sobretudo, de imóveis comerciais e de escritórios de alto padrão e participações em shoppings, conforme foi relatado em entrevista realizada nessa instituição com Carlos

---

<sup>75</sup> Diretor da EMBRAESP (Empresa Brasileira de Análise de Patrimônio), especializada em coleta de dados sobre o mercado imobiliário da Grande São Paulo (Entrevista concedida em 04/11/2002).



Alberto Pires<sup>76</sup>. E segundo nos foi aí relatado, a Previ não tem comprado mais imóveis nos últimos anos, mesmo estando abaixo do teto legal de retenção de imóveis em sua carteira de ativos.

Para Rafael Birmann<sup>77</sup>, o problema do baixo crescimento dos instrumentos de securitização, como os FII's e os CRI's, seria estrutural, dada a baixa capacidade de poupança da economia e o alto déficit do governo federal. Para ele, o financiamento do setor imobiliário através da securitização seria como:

*“(...) atacar o alcoolismo diminuindo o tamanho das garrafas...Não faz diferença, não tem dinheiro, o país é pobre, há falta de um mercado capitalizado, há muito juro e muito imposto, não adianta querer inventar, fazer um fundo, para quê? Não tem dinheiro. Para que um certificado, se não há poupança no país, não há dinheiro para se comprar um certificado? Porque não há acúmulo de riqueza, e de tudo o que se produz o governo toma de 40 a 50% e desperdiça tudo, assim não tem como formar fundos ou certificados”.*

Segundo A. M. Parkinson<sup>78</sup>, o papel dos FII's não será o de ser instrumento de financiamento imobiliário, esse papel será desempenhado, segundo a proposta encabeçada por essa entidade, pelos CRI's:

*“Nós estamos numa batalha hoje que é com relação a crédito imobiliário no Brasil, eu não estou falando de crédito habitacional, eu estou falando de crédito imobiliário no Brasil. Por quê? E, dentro disso, evidentemente, existe uma forma de funding, que é o fundo imobiliário, que é um pedaço. A grande saída chama-se securitização de recebíveis. Essa é a grande porta de entrada e de saída pela qual realmente nós vamos atender todas as demandas de investidores, das instituições financeiras, dos produtores e dos consumidores, com o devido equilíbrio, certo?”.*

A desconfiança do investidor de varejo também estaria ligada à falta de liquidez do mercado, pois os títulos dos FII's eram, até 2002, negociados exclusivamente no

---

<sup>76</sup> Técnico Sênior da Previ (Entrevista concedida em 07/02/2003).

<sup>77</sup> Presidente da Birmann Construtora e Incorporadora S.A. (Entrevista concedida em 21/02/2005).

<sup>78</sup> Vice-presidente de financiamento do SECOVI (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais, Entrevista concedida em 20/11/2002).

chamado “mercado de balcão”, fora da Bolsa de Valores. Segundo Dallagnese, da Rio Bravo:

*“Um dos grandes problemas dos FII’s hoje, talvez o maior, é a falta de liquidez, se você compra uma cota de um FII, você tem uma dificuldade muito grande para vendê-la, você só consegue vendê-la no chamado ‘mercado de balcão não organizado’. A gente tem duas expectativas para a melhora dessa situação: uma delas é fazer com que os FII’s gradativamente sejam cotados na Bolsa de Valores (na Bovespa) e a outra é a entrada dos grandes bancos de varejo, que entrariam com capital suficiente para fazer girar essa carteira colocando os clientes **private** deles conosco”.*

Mas para Sérgio Belleza, embora entenda que é importante que os FIIs estejam na Bolsa de Valores para adquirirem maior transparência, o principal problema dos fundos imobiliários não seria a liquidez dos títulos, como explica no trecho abaixo:

*“Eu penso que por mais que a gente diga que esse mercado já tem liquidez, essa não é a informação que é passada pela imprensa. Eu falo para jornalistas direto, eu atendo a imprensa, não os trato mal, mas eles nunca mencionam o fato de que esse é um mercado que já tem liquidez. Desde que o FII do Shopping Higienópolis finalizou seu ‘underwriting’, nunca um investidor passou mais de uma semana sem ter um comprador. E sempre encontrou comprador, ou no preço do ‘underwriting’ ou acima dele. Se isso não é liquidez, então o que é que é isso? Eu vendo pra você um apartamento hoje, de repente você resolve vender, você consegue vender rápido? Não consegue! Se eu te vender um carro hoje, você consegue vender rápido? Não!”.*

Atualmente, os principais agentes do mercado de FII’s seriam as instituições financeiras de pequeno e médio porte. Para Regis Dallagnese, “na prática quem está trabalhando esse mercado hoje são algumas instituições financeiras pequenas”, e chama a atenção o fato de os grandes bancos não terem se interessado por esse mercado, já que possuem formas de aplicação de seus recursos muito mais atraentes que os FII’s, como os fundos lastreados em títulos públicos; e mesmo com relação às suas agências, passaram a vendê-las em leilões muito rentáveis para eles, passando a alugá-las<sup>79</sup>.

<sup>79</sup> A razão inicial para a venda das agências bancárias foi o Acordo de Basiléia que determinou que as instituições bancárias passassem a reter um nível mínimo de ativos físicos como forma de melhorar a

Além de ser fonte de financiamentos, os CRI's podem, com a formação de um mercado secundário de negociação desses créditos, se transformarem em uma nova fonte de ganhos com especulação com papéis, elemento fundamental da nova configuração do capitalismo contemporâneo, onde o circuito financeiro ganha importância.

Baseando-se em dados da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), estima-se que foram emitidas, até 2002, cerca de R\$ 340 milhões em CRI's (Vendrossi, 2002: 85). Desse total, 50% corresponderiam a operações relativas ao mercado de imóveis residenciais.

Segundo Vendrossi (2002: 44), podemos caracterizar o processo de emissão de um CRI da seguinte maneira: 1) Créditos imobiliários são originados através de transações de aquisição de um imóvel, o “*originador*” passa a ter um crédito contra o *adquirente*, caracterizado por recebíveis; 2) o “*originador*” cede/transfere seus créditos/recebíveis para um SPE que será o ambiente de emissão dos títulos, e o “*originador*” recebe os recursos pela venda; 3) a SPE emite uma série única de títulos de investimento lastreados nos recebíveis de sua propriedade cujas características em termos de prazo e pagamento são equivalentes às dos recebíveis, e a SPE contrata um *colocador* para que este distribua estes títulos junto ao mercado investidor; 4) o *colocador* distribui os títulos junto aos *investidores* e remete os recursos provenientes da venda à SPE; 5) periodicamente, os *adquirentes* pagam os juros e parte do principal referentes à obrigação original. O serviço de gestão e cobrança destes recebíveis é de responsabilidade do *gestor* da carteira; 6) o *gestor* remete os recursos recebidos dos *adquirentes* aos *investidores*, além de relatórios de controle da operação; 7) um *agente fiduciário* verifica o fluxo de recursos, além de todos os relatórios de controle junto ao *gestor*, preservando os interesses dos *investidores*.

Pedro Klumb, da SFI, explica, como o risco é pulverizado no sistema de securitização, ao contrário do SFH, quando o empréstimo é concentrado em uma instituição financeira:

*“Os riscos das atividades são distribuídos entre os diversos agentes. Então você tem alguém que faz a ‘originação’ do crédito, como ele não fica com esse crédito, ele vende o crédito para adiante, ele se restringe somente a esse risco. Claro, se esse crédito for mal formalizado, eventualmente ele volta para o ‘originador’ sem ter sido negociado. Mas ele se concentra na sua atividade. A outra empresa, que faz o ‘servicing’, faz a administração do crédito, ela se concentra nessa atividade, ela tem escala, consegue trabalhar com custos*

menores, a 'securitizadora', que é que faz? Ela compra esses créditos, junta volume para ter um lote econômico, e vende, esse lote para investidores, reúne alguns títulos e os vende para investidores. Eles recebem o fluxo de caixa que os mutuários pagam. Então, se amanhã a taxa de juros oscilar, quem tomou os títulos com lastro naquele crédito vai ter um risco menor. Porque eu estou com devedores pulverizados em uma ponta e investidores pulverizados na outra, um ligado ao outro, então nenhuma instituição acaba tendo que bancar todos os efeitos, por bem ou por mal, de uma crise econômica ou de uma variação. O investidor tomou aquele papel, naquele prazo, para aquela taxa porque aquilo era conveniente para ele. Como um fundo de pensão, que precisa pagar aposentadorias para os seus participantes, para seus associados, porque tem uma regra definida, de reajuste etc., se os rendimentos forem casados, perfeito para ele, ele casou, fez seu 'hedge', para ele está empatado. Deixa o mercado oscilar como quiser.

E você também tem o mercado secundário desses papéis. Então, os riscos estão distribuídos entre os diversos agentes, e não mais concentrados como no modelo antigo, no sistema tradicional. Além disso, para que se consiga fazer com que esse mercado todo ande, você precisa ter diversos filtros, que permitam assegurar a qualidade desses créditos. Que filtros são esses? São, o que no mercado americano chamam de '**credit inhansome**', elementos, ou estruturas, ou seguros ou procedimentos que melhoram a qualidade do crédito, que são o que? Segregação patrimonial. Vamos abrir aqui para o mercado brasileiro: a companhia securitizadora, quando ela compra crédito, ela vai montando o seu ativo na área de crédito, chega um determinado momento em que ela tem já um volume grande de créditos e ela diz: 'vou fazer uma emissão de CRI's' ; que são emitidos com lastro. Então, ela segrega uma parte dos créditos que ela tem no ativo dela, essa segregação patrimonial faz com que se a securitizadora for à falência ou concordata, essa parte não é afetada e a usa como lastro para fazer uma emissão de CRI. Essa seleção, primeiro para comprar os créditos se faz todo um trabalho de '**due diligence**', que é toda uma auditoria desses créditos, uma checagem se eles têm características que são pré-determinadas, se eles atendem aos requisitos de qualidade desses créditos. Então, na hora em que isso aqui é selecionado, além de todo o processo de seleção de créditos, qualificação e tal, você agrega uma agência de classificação de **rating**, que vai lá e olha essa carteira e dá uma nota, dizem: 'olha, esse crédito tem risco de **default** esse ou aquele'; você agrega uma empresa de **servicing** que é neutra, que não tem interesse com essa estrutura; você agrega um agente fiduciário; você agrega uma fiscalização e uma aprovação prévia da CVM, para que o CRI seja emitido. Depois disso tudo, esse CRI vai ao mercado, emitindo esse CRI todo 'blindado', podemos assim dizer. Ora, esses critérios aqui, de seleção, de enquadramento, porque todo mundo quer a melhor nota do rating, tudo isso faz com que a securitizadora exija do mercado primário créditos de melhor qualidade, portanto faz com que os 'originadores origemem créditos com essas características. Então, dentro de um

*processo de filtragem sucessiva, você chega ao mercado final, e é o seguinte: ‘as exigências para que eu faça uma emissão de crédito são essas, porque para eu conseguir passá-lo por todos esses filtros para chegar na outra ponta, a dos investidores, eu preciso atender a essas características’. O que dá muito mais segurança para o sistema como um todo”.*

Dessa forma busca-se um sistema com que os riscos são minimizados para os investidores através da criação de uma série de elementos de controle independentes, além da obrigatoriedade de análise de risco da carteira de imóveis securitizados por agências especializadas em risco (agências de *rating*). Cabe ao gestor a administração efetiva dos recebimentos, a negociação das dívidas, a tomada de decisões quando da inadimplência, assumindo um papel de destaque no processo de formação dos recebíveis.

A instituição dos CRI's como fonte de financiamento imobiliário visa a atender aos interesses da produção habitacional de mercado e de outras atividades imobiliárias (produção de imóveis comerciais, industriais, escritórios de alto padrão), sendo que os CRI's seriam, em sua maior parte, dirigidos para o mercado habitacional, pois são operações de longo prazo com fluxo de caixa certo, além de serem suficientemente pulverizados para evitar maiores riscos para os investidores.

Segundo Arthur Parkinson, do SECOVI, o SFI é a saída para o financiamento imobiliário no país, através do mecanismo por ele explicado:

*“Eu fiz o prédio direitinho, você me paga aqui em 100 meses. No mês 24, eu cumpri a obrigação, eu, incorporador. E nesse tempo fiz 100% de minha obrigação. Quanto você pagou? 35 meses, vamos supor. Você ainda tem a pagar 65%. Eu não tenho condição de te financiar isso. É impossível, não há estrutura de capital, Adriano. Então, o que é que eu faço? Eu pego este pedaço [os 65 meses restantes de pagamento do mutuário] e vou no mercado e eu desconto isso, eu desconto os direitos creditórios que eu tenho contra você [o mutuário]. Isso é bem analisado (...) e é transformado em certificados de recebíveis imobiliários, o que quer dizer isso? Ele foi padronizado, esta operação passa. Existe, através do SFI, a possibilidade seguinte: ele só começa a existir quando a obrigação está cumprida, ou seja, quando eu fiz meu prédio, a casa está pronta, eu tenho o habite-se, esse habite-se está averbado no Registro Geral de Imóveis. Obrigação cumprida. (...) Então existe uma coisa chamada ‘direitos creditórios’, eu, incorporador, assino um contrato com você, que você vai me pagar ao longo dos próximos anos. Já cumpri a obrigação, não ficou mais nada, tudo o que restou é o que você vai me pagar por mês. Então, tem 100 prestações por aprovação da CVM, uma série de*

*coisas, e isto vai para onde? Mercado de capitais. Que tipo de coisa é essa? Renda fixa. Hoje, nós temos em renda fixa no Brasil 300 bilhões de reais...”*

Para Parkinson, o primeiro problema para o desenvolvimento do mercado de CRI's seria o indexador dos títulos, já que existem interesses divergentes, o do comprador e o investidor, com relação à correção das obrigações financeiras.

Como ele explica:

*“Você tem um primeiro grande nó, que é um problema de indexador único. Você não pode ter uma TR [Taxa de Remuneração], lembra da figura do equilíbrio, até como eu sou do remo, eu fiz a figura de um remador, um barco de 4 remadores, esses caras têm que remar bonitinho, senão dançou. Você vai ver, tem nas minhas apresentações, essa figura aí...”*

*Então, primeiro tem a TR para o poupador, ele topa isso, a simplicidade da poupança é uma coisa mágica, tanto é que tem 120 bilhões lá. O IGPM é para o investidor, você não chega na Previ, na Petros e coloca o título em TR, esquece... Não há tomador. Ele toma pelo IGPM. Muito bem, se ele toma em IGPM, essa escritura aqui, qual o indexador que tem que ser? IGPM? Qual o problema do IGPM? Na sua metodologia, ele tem uma variação cambial. Que acontece com isso? Em 2, 3 anos, ele descola do IPCA, o que é o IPCA? O Índice de Preço ao Consumidor Ampliado, que é mais adequado ao salário. Aí você faz isso, o investidor comprou, e tem 30% de inadimplência, por causa do descolamento. Então, tem um imbróglio a ser resolvido aqui, que é o seguinte: Qual é o indexador único desse sistema?*

*A nossa proposta, evidentemente que é o IPCA, ele não é o melhor para o investidor, mas ele é o melhor para o comprador. No longo prazo, ele é o melhor para o investidor, porque não há sobressalto, e ele é muito melhor para o poupador, no caso da poupança, do que a TR, tá certo? O problema é jurídico de você mudar da TR para o IPCA. Antigamente, você tinha lá a OTN (Obrigações do Tesouro Nacional), que era mensal, e a UPC, que era a TR do BNH, ela era coincidente, a cada trimestre, à variação da OTN. Basta você manter o nome TR e dizer que, coincidentemente, ela é igual ao IPCA, e eu não tenho problema jurídico. E o fato de eu ir ganhando o mercado do investidor com o IPCA, é uma questão de tempo. A Petros já adotou na sua medida o IPCA, por que? Porque o ingresso de receita das entidades de previdência é fruto de salário, e salário é IPCA. Então, esses sobressaltos do dólar vão em cima do IGPM. Se o meu foco de dinheiro, veja bem que nós estamos agora com duas caixas d'água – o SFH, pela Caderneta de Poupança, e o SFI, pelas entidades de previdência e público em geral. Tudo*

*isso é real, tudo isso é Brasil. Se você quiser pegar dinheiro em dólar, é claro que esse cara vai querer IGPM. Mas eu, por enquanto, não preciso desse cara. Ele vem, você sabe porque ele vem? Porque ele tem excedente de capital. Na hora em que isto aqui estiver funcionando, ele vem”.*

É necessário que haja uma compatibilidade entre os indexadores dos depósitos e dos financiamentos a fim de amenizar o risco de “descasamento” entre a evolução dos rendimentos dos devedores e o volume da dívida corrigida. Para o mutuário, os indexadores não podem estar sistematicamente acima da taxa de inflação e dos índices de correção dos salários, o que faria com que as prestações dos financiamentos habitacionais correspondessem a comprometimentos crescentes de seu rendimento, reduzindo a sua capacidade de pagamento e aumentando a possibilidade de inadimplência (Carneiro & Goldfajn, 2002: 03 e 04). Como equacionar os distintos interesses dos investidores, incorporadores e mutuários é um desafio para o SFI.

A base para o desenvolvimento de um mercado primário e secundário de CRI's é a figura da alienação fiduciária, anteriormente apresentada, pois ela cria, em tese, um sistema de garantias transparente, necessário ao ambiente da securitização, pois os investidores buscam a garantia de retomada rápida dos imóveis de devedores inadimplentes, o que minimizaria o risco de seus investimentos. Na prática, porém, “*esse tipo de garantia ainda não possui histórico suficiente para comprovar sua eficiência, não existindo, dessa forma, jurisprudência que verse sobre o assunto*” (Vendrossi, 2002: 88). A alienação fiduciária não é de uso exclusivo das operações do SFI, podendo ser utilizada pelo SFH, e foi efetivamente adotada pela CEF em 2001 como garantia padrão de todos os créditos imobiliários originados a partir de então (Idem: 88).

Outro problema para o pleno desenvolvimento do mercado de títulos imobiliários no país seria a elevada taxa de juros vigente durante toda a década de 90 (e que se estende nos primeiros anos do século XXI). Segundo Vendrossi (2002: 91), historicamente, os créditos imobiliários no Brasil têm como parâmetro a taxa de juros cobrada pelo SFH, sendo de cerca de 12% ao ano, em termos reais (descontada a inflação). Com taxas mais elevadas que isso (o que é a realidade existente no Brasil desde a implantação do Plano Real em 1992), as aplicações em títulos públicos ofereceriam um rendimento muito superior ao mercado, desestimulando o investimento em papéis de créditos imobiliários. Somente

quando o ambiente macroeconômico permitir que a securitização de financiamentos imobiliários a taxas de juros reais de 12% ao ano possam efetivamente prover uma remuneração compatível com as características e nível de risco desse tipo de transação, será possível o desenvolvimento desse mercado de títulos.

A incidência de impostos e restrições legais também impediria um maior desenvolvimento do mercado de CRI's. Para Pedro Klumb:

*“O mercado está apenas engatinhando. A gente tem problemas sérios fiscais, o Brasil tem problemas sérios fiscais, nosso sistema tributário é uma droga absoluta, certo, uma cagada geral. Há a CPMF que também atrapalha as operações, incidindo quatro vezes na negociação dos CRI's. E o tamanho do mercado ainda é muito pequeno. O mercado vai aumentar de tamanho, a meu ver, só daqui a 3 ou 5 anos”.*

O mercado de CRI's no Brasil ainda é pequeno, sendo que no momento em que a pesquisa estava sendo realizada, apenas três eram as corretoras que faziam a estruturação de Certificados de Recebíveis Imobiliários. Perguntado sobre a razão desse pequeno número de emissores, Régis Dallagnese, da Rio Bravo, respondeu da seguinte maneira:

*“São três corretoras que emitem os CRI's. Porque é um negócio novo, e a regra do mercado nesses casos é primeiro esperar alguém começar e “quebrar a cara” para depois entrar. O pioneiro paga um preço. De qualquer modo, as três que estão hoje atuando são a Cibrasec, a Brazilian Securities e a Rio Bravo. A questão da securitização tem uma particularidade, a Cibrasec é um conjunto dos grandes bancos brasileiros, são bancos que têm acesso a uma carteira muito grande de recebíveis no mercado imobiliário e têm a possibilidade de fazer um volume maior de securitização. Nós e a Brazilian Securities também temos acesso ao mercado de recebíveis imobiliários. O que acontece hoje, por ser um produto novo, o que está sendo difícil é você vender os Certificados de Recebíveis Imobiliários. Não adianta somente você montar esses papéis, do outro lado você tem de vendê-los e dar uma certa liberdade para o investidor. Você tem que primeiro montar uma estrutura tal que minimize bastante esse risco, do investidor comprar esse papel, e do outro lado dar uma rentabilidade para ele razoável. O processo de securitização tem um custo razoável, pra você montar, isso faz com que elas não possam ser muito pequenas, elas têm hoje um perfil em que o investidor médio tem de investir pelo menos R\$ 300.000,00. Isso já tira do mercado uma boa parte dos investidores que eventualmente poderiam se interessar. Então, o que na verdade dá o volume das operações é o*



*comprador, você ter alguém comprando esse papel. O que a gente pode ver hoje é que o mercado não está plenamente desenvolvido, a ponto de a própria Cibrasec, que tem acesso a muitos créditos imobiliários, não ter conseguido fazer ainda muitas operações e a expectativa é que com uma baixa nas taxas de juros, a gente consiga colocar mais desse produto no mercado”.*

Rodrigo Machado, da Ouroinvest, também concorda quanto à novidade do mercado de securitização como sendo a causa do pequeno número de emissores de CRI's, e também aposta que os bancos não entrarão nesse mercado com muito empenho, como se pode perceber em sua declaração:

*“A emissão de CRI's é muito concentrada. A Brazilian Securities, a Rio Bravo e a Cibrasec, e tem outra mais agora, elas são responsáveis pela emissão de CRI's, que é um veículo muito bom para desenvolver o mercado imobiliário. O mercado é assim porque está começando. AS CRIs são um instrumento que vai ajudar os bancos a realizar a obrigação que eles tem de alocar do volume de poupança para o setor imobiliário. São coisas diferentes, um banco não vai montar uma securitizadora. A Cibrasec é sociedade de 36 bancos, concretamente esses bancos já têm a sua securitizadora. Eu não acredito que os bancos vão partir para a securitização, não faz sentido”.*

A questão se torna mais difícil para o desenvolvimento do mercado de securitização, sem a participação dos grandes bancos, na medida em que o mercado financeiro no Brasil é extremamente concentrado, sendo que todos os mercados e serviços mais rentáveis são, com raras exceções, atendidos pelo mesmo conjunto de grandes instituições (Carneiro & Goldfajn, 2002: 09 e 10).

A. M. Parkinsosn, do SECOVI, é mais enfático ao mostrar um certo “conluio” entre os grandes bancos e o Estado para o pequeno desenvolvimento do crédito habitacional no país e a inoperância da exigência de repasse dos recursos do SBPE (hoje em 65%) para o setor habitacional:

*“Qual é o grande problema que existe nos bancos captadores da poupança? Você tem a Caixa Econômica Federal, e um conjunto de uns cinco bancos privados que, mais ou menos dois, concentram 40% da poupança. Na Caixa estão uns outros 40% e nos outros três que sobraram estão os 20%. Estes dois bancos, Itaú e Bradesco, têm 40% da*

*poupança ou 50 bilhões. É simples, ele toma o seu dinheiro à TR mais 6,17% ao ano, que é 6% capitalizados, dando 6,17%...vamos botar mais 2% de custo operacional, como a TR em 2001 foi 2%, você tem aqui o número de 10,2%, tá certo? É o que custa. Eu pego e aplico isso a 19% em Selic, você acha que eu, Banco Itaú ou Bradesco, vou emprestar para o Sr. Adriano Botelho comprar a sua casa? O que é isso? Na medida em que há um conluio...*

*E por que o Banco Central deixa isso? Porque ele é sedento de dinheiro, para zerar o caixa dele, o problema do déficit público. Então, há uma relação incestuosa, e como é que eu dei o nome disso, e a turma do PT adorou, isso aqui é um “subsídio invertido”. A população brasileira, por inteiro, está subsidiando duas grandes estruturas. Se você pegar 50 bilhões e colocar um spread de nove, dá 4,5 bi por ano, não dá? Vamos dividir por 2, dá 2.250, não dá? Olha o lucro do Bradesco e do Itaú aí! Isso, veja bem, claro que não é assim, porque eu calculei 100% de poupança. Mas, vamos fazer isso agora com 30%. 30% de 40 são 12, 12 a 10% são 1 bi e 200 por ano, não é? Divido por 2, dá 600. O lucro deles foi 1,5 bilhão. 600 de 1,5, ou seja, 50% do lucro líquido desses dois bancos veio da poupança. Mas, a gente fez a conta na Selic, e se ele aplicar no Crédito Direto ao Consumidor? E se ele aplicar no cheque especial? Esses 600 vão para 1,2 bi. Ou seja, eu posso afirmar que 70% do lucro líquido desses dois bancos veio daí. Então, esta coisa está dita”.*

Novamente percebe-se a disputa intra-capitalista pelos recursos da economia e entre o Estado e setores da economia. No caso em questão, o Estado e o sistema financeiro dividem a poupança interna em detrimento do setor imobiliário, impedindo, tal associação, que a financeirização desse setor decole na economia.

Teoricamente, os títulos com base imobiliária, de longo prazo, renda fixa e baixo risco, representariam uma boa opção de investimento para os fundos de pensão, que devido às suas necessidades atuariais, necessitam de investimentos de longo prazo que sejam indexados por índices de inflação. Mas as elevadas taxas de juros da economia não tornam esses títulos atraentes para esses potenciais compradores de títulos. E a não existência de um mercado secundário desenvolvido, reduz muito a liquidez desses papéis, daí a proposta do SECOVI de se criar um Fundo de Liquidez, gerido pelo BNDES e com recursos provenientes do FCVS (Fundo de Compensação de Variações Salariais), que garantiria, por parte do governo, a recompra dos títulos em poder dos grandes investidores

institucionais (fundos de pensão, seguradoras etc.), aumentando, portanto, a liquidez desses papéis.

Outras propostas para a atração de investidores institucionais para o mercado de CRI's seriam a determinação de níveis mínimos de composição da carteira dos fundos de pensão em papéis de renda fixa e o estabelecimento de estímulos fiscais por parte do governo para a compra desses papéis, o que compensaria a menor rentabilidade real destes, como, por exemplo, a isenção dos CRI's de retenção de Imposto de Renda e da incidência da CPMF, diferenciando-o dos outros investimentos disponíveis no mercado.

Segundo a proposta do SECOVI (Parkinson, 2002: 05), a experiência em desenvolvimento de sistemas de financiamento habitacional em países emergentes demonstraria a necessidade de se direcionar os fundos das instituições, como os fundos de pensão e seguradoras, para o mercado habitacional, pois essas instituições lidam com grandes somas de recursos e com longos prazos de retenção dos depósitos de seus poupadores, o que seria uma importante fonte de recursos para o financiamento da produção habitacional.

Mas, segundo Carlos Alberto Pires, da Previ, a obrigatoriedade de retenção de papéis referentes a títulos imobiliários não seria uma solução viável para os fundos de pensão, embora ele reconheça que o investimento imobiliário é importante para a saúde financeira dos fundos de pensão, como explica no trecho abaixo:

*“Você já deve ter visitado o site da Previ, onde são apresentadas as diversas rentabilidades dos ativos da Previ. Você vai perceber que o ativo ‘imóveis’ está tendo uma rentabilidade, principalmente nas épocas mais difíceis, é o que segura, está tendo uma rentabilidade boa, os edifícios comerciais, esse dado é público, uma rentabilidade maior que a atuarial. Então, penso que a idéia de que os fundos de pensão não estariam mais interessados no mercado imobiliário, na minha visão, não é procedente.*

*Eu entendo, pessoalmente, que não se pode obrigar o fundo a fazer um investimento, até porque a gente está num regime capitalista. Eu acho que deve direcionar, dar a opção, principalmente voltada para o social, que o Presidente da República está apregoando aí. Mas não necessariamente obrigar, porque você pode estar investindo mal.*

*A Legislação de hoje tem um teto para investimentos em imóveis, e se isso for institucionalmente revisto, se os fundos de pensão forem ‘obrigados’ a investir mais do que investem hoje, certamente o mercado imobiliário vai experimentar um incremento grande. Agora, o outro lado da moeda é o seguinte: o fundo de pensão tem de pagar uma*

*aposentadoria para a turma que trabalhou e contribuiu para isso. Se o investimento for feito em uma área em que você não tem demanda para ela, você sabe que atualmente há uma crise em volta da gente, e se você construir o prédio e não conseguir ocupar, ou se os ocupantes estiverem dispostos a pagar bem menos do que você previu no fluxo de entrada, é perigoso então matar a galinha dos ovos de ouro...”*

Fica claro, a partir dos depoimentos concedidos para o presente trabalho, a necessidade de atuação do Estado para a afirmação do SFI e regulação dos conflitos entre os diferentes segmentos do capital pelos recursos, embora, em sua concepção, esse sistema busque maior independência frente ao poder público. E trata-se de uma contradição, pois o mesmo Estado que tem que regular os conflitos intra-capitalistas é parte interessada nesse conflito, na medida em que também necessita dos recursos em disputa, acabando por beneficiar o capital financeiro em detrimento do setor produtivo.

Um exemplo dessa ação comprometida do Estado é dado por Luis Fernando Fadigas<sup>80</sup>, ao relatar que o Governo Federal tomou medidas que inviabilizaram o financiamento imobiliário realizado pela instituição para seus associados:

*“Entre 1991 e 1994, nós fizemos 30 mil financiamentos, e isso acabou em 1995, com restrições do Governo Federal. Essa seria uma forma de diversificar nossa carteira. Havia um teto de 10% para o financiamento de residências, em torno de 3 bilhões de reais, mas que foi fechado em 1995”.*

O pequeno desenvolvimento do mercado de securitização não teria ainda causado um impacto sobre o mercado imobiliário, e o SFI ainda não conseguiu decolar, segundo os agentes envolvidos no mercado financeiro e imobiliário, embora eles acreditem que ele venha a ser a fórmula para a captação de recursos no futuro, mas tendo clara noção de que se trata de uma solução para a produção de imóveis comerciais e habitações de mercado, e não para a população mais pobre. Dessa forma, a solução “de mercado” para o setor imobiliário, embora seja uma importante alternativa de captação de recursos para o setor, não garante o acesso à moradia à grande maioria da população, dos setores de rendimentos

---

<sup>80</sup> Gerente do setor de gerenciamento imobiliário da Previ (Entrevista concedida em 07/02/2003).

mais baixos até uma classe média empobrecida e que se tornou órfã dos subsídios fornecidos pelo Estado ao longo da vigência do BNH.

Sérgio Belleza, embora reconheça que os FII's ainda não possuem um impacto significativo no mercado imobiliário e no mercado financeiro, acredita que tais instrumentos possam ser um meio para a captação de recursos para a aquisição de grandes glebas em áreas valorizadas, como foi o caso do Panamby. Segundo ele, perguntado se os FII's já teriam um impacto sobre o preço dos terrenos urbanos:

*“Eu penso que não. Eu acho que o FII não chega a criar um impacto dessa forma. Eu acho que ele vai conseguir trazer para o mercado, um afluxo de capital talvez mais organizado e vai desenvolver mais rápido alguns projetos, pode fazer com que o mercado tenha uma velocidade maior de crescimento.*

*Ele pode ser uma solução para projetos em áreas muito valorizadas, como a área onde está o Panamby. Então esse é um caso que de fato impacta o mercado de uma forma importante, mexendo com o habitacional, mas com o habitacional de altíssimo padrão, que é o topo do mercado”.*

Com a securitização, a questão da extração da renda fundiária é de certa forma absorvida e mascarada no processo de valorização imobiliário-financeira dos ativos, transformando-se em direitos de receber uma renda, obscurecida sob a forma de juros, de um ativo imobiliário fragmentado em títulos (desabsolutização da propriedade imobiliária), com a mediação do mercado financeiro. Não é mais a propriedade de um bem imóvel que garante a renda, mas sim a propriedade do direito de extrair, a partir de um empréstimo, além da renda presente no imóvel, os juros do capital adiantado. Juros e renda aparentemente se confundem. Dessa forma, saber a localização no espaço urbano dos imóveis securitizados pode indicar o papel da renda fundiária, pois estes imóveis devem se localizar nas áreas mais valorizadas das cidades para render o máximo possível.

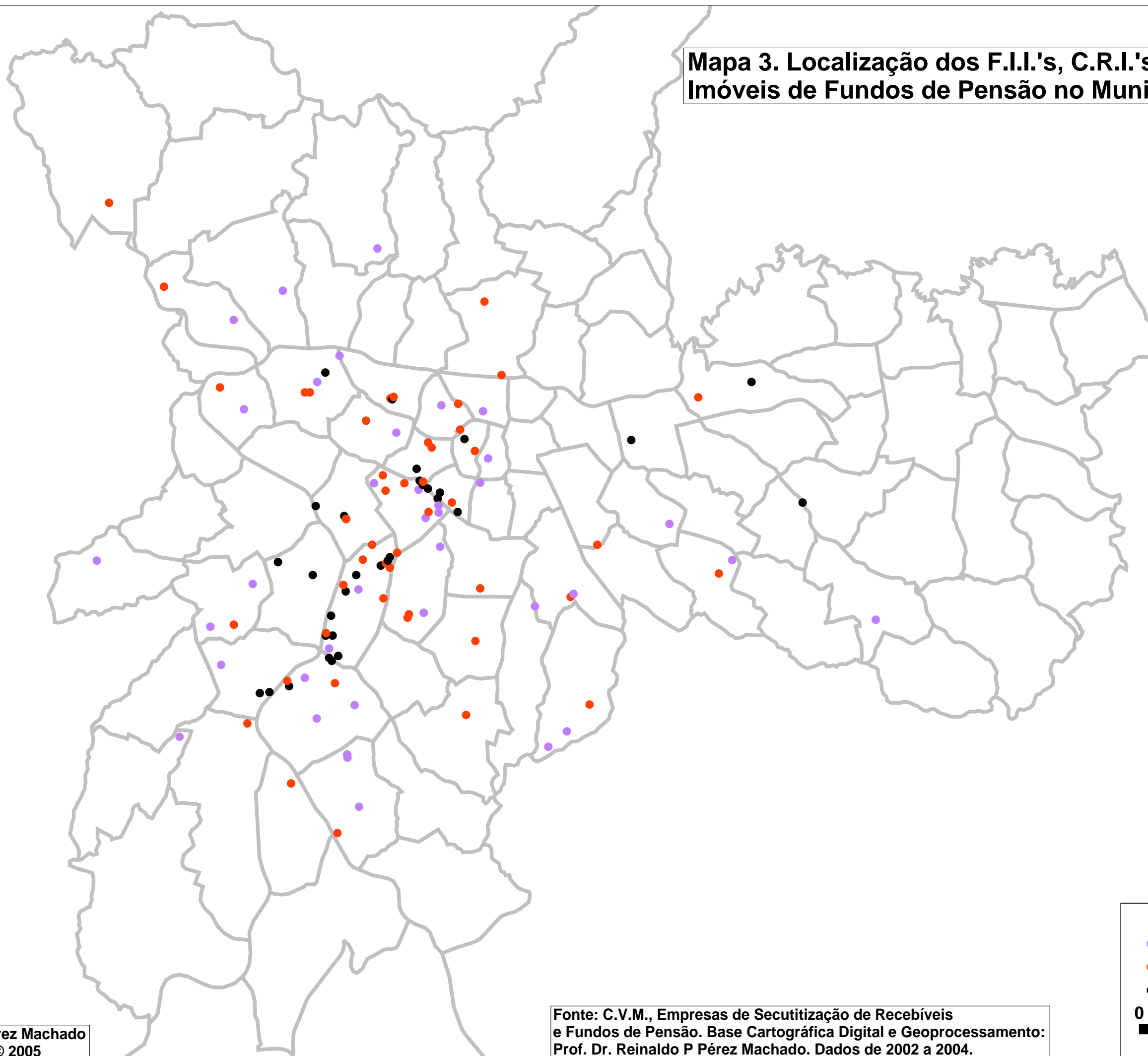
Tanto os FII's como os CRI's embora representem uma etapa superior de financeirização da propriedade imobiliária, contribuindo para a sua desabsolutização, têm, como lastro, uma propriedade de um bem real, e seus rendimentos dependem da valorização desse bem. No caso dos CRI's e de alguns FII's (como o Panamby), após um período de transferência de renda e de juros para os proprietários dos títulos imobiliários

para a amortização do financiamento, a propriedade volta a tornar-se absoluta, pois os compradores dos imóveis, ao findar a dívida assumida com a entidade financeira, assumem a propriedade integral e tradicional (ou seja, absoluta) do imóvel.

A desregulamentação do mercado imobiliário e o predomínio das “forças do mercado” no setor, que atuam segundo uma lógica financeira, teriam como consequência o aumento da segregação e fragmentação do espaço urbano. Segundo Melo (1990), a forte elitização do mercado imobiliário que se concentra nos estratos superiores de renda é caracterizada por sua concentração geográfica nas áreas mais valorizadas e que contam com as melhores características de infra-estrutura urbana. No caso de São Paulo trata-se do chamado “vetor sudoeste”, área que engloba as áreas mais valorizadas da cidade ou em forte processo de valorização (como as áreas da Av. Paulista, Av. Faria Lima, Av. Eng. Luis Carlos Berrini, Av. das Nações Unidas etc.).

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

**Mapa 3. Localização dos F.I.I.'s, C.R.I.'s e Imóveis de Fundos de Pensão no Município de São Paulo**



Org.: Reinaldo P Pérez Machado e Adriano Botelho. © 2005

Fonte: C.V.M., Empresas de Securitização de Recebíveis e Fundos de Pensão. Base Cartográfica Digital e Geoprocessamento: Prof. Dr. Reinaldo P Pérez Machado. Dados de 2002 a 2004.

**LEGENDA**

- I.F. - C.R.I.'s (40)
- I.F. - F.I.I.'s (46)
- I.F. - Fundos Pensão (32)

0      3      6      9

---

Kilometers

Dessa forma, como empreendimentos de mercado, voltados para as camadas de rendimentos mais altos da população, acentuam o caráter de fragmentação e hierarquização do espaço urbano, ao concentrarem seus investimentos em áreas já valorizadas, aumentando a distância sócio-econômica que separa essas áreas do restante da cidade. E o poder de intervenção no espaço urbano das empresas do setor imobiliário se amplia com a aliança com o setor financeiro, garantindo recursos necessários tanto para a superação da barreira colocada pelos altos preços da terra urbana quanto para a aceleração do tempo de rotação do capital no setor da construção. Por outro lado, complexifica-se a questão da segregação sócio-espacial, pois os empreendimentos em questão (principalmente os grandes condomínios residenciais e centros empresariais) muitas vezes encontram-se isolados de seu entorno, formado por áreas pobres ou de favelas, tornando-se verdadeiras fortalezas muradas e dependentes de um forte aparato de segurança para garantir a tranquilidade de seus moradores, como é o caso do *Bairro Panamby*.

### **O Fundo de Investimento Imobiliário Panamby**

#### *a) Histórico da área e de formação do Fundo.*

Para se entender a formação do Fundo de Investimento Imobiliário Panamby faz-se necessário uma análise do histórico da área onde foi implementado, sobretudo no que diz respeito à propriedade do terreno e do dispendioso processo de sua aprovação, enquanto empreendimento imobiliário, pela administração municipal.

A área na qual o *Bairro Panamby* foi projetado possui uma história peculiar. Trata-se de uma grande gleba (cerca de 482.215 m<sup>2</sup>) denominada *Chácara Tangará*, localizada no vetor de maior valorização imobiliária da cidade de São Paulo (vetor sudoeste), próxima à Marginal Pinheiros, entre as Pontes João Dias e Morumbi, e que contava com uma cobertura vegetal secundária em avançado estágio de recuperação, com várias espécies de vegetação (pau-ferro, jequitibá, jacarandá paulista, ipês, embaúba, quaresmeira, etc.), que a caracterizava como sendo um dos últimos testemunhos representativos da Mata Atlântica dentro da área urbana do município de São Paulo. A área conta também com uma nascente de um córrego que deságua no Rio Pinheiros, caracterizando-se, até a década de 1990, como um raro exemplo de curso d'água não poluído no município de São Paulo (AGB,



1989). A área também contava com edificações históricas: uma casa de taipa do século XIX e uma residência inacabada projetada pelo arquiteto Oscar Niemeyer, datada de 1955, cujo jardim foi projetado pelo paisagista Burle Max.

O terreno, parte de uma antiga fazenda, foi propriedade da rica família Pignatari. Nos idos da década de 1950, *Baby Pignatari* (Francisco Pignatari) imaginara uma mansão de sete mil metros quadrados desenhada por Oscar Niemeyer e com jardins traçados por Burle Marx, que incluía piscinas e uma sala de projeção para 500 pessoas, para acolher sua noiva, a princesa Ira Furstemberg. Para tanto, entre 1952 e 1957 ele comprou os terrenos dos antigos proprietários da área, como membros das famílias Oliveira, Almeida, José Mello Alves, Júlio Bouquet, entre outros, sendo que a última parcela (de 84.456 m<sup>2</sup>) formadora da gleba atual foi adquirida por ele bem mais tarde, em 1968, sendo de propriedade da então Light – Serviços de Eletricidade S.A. (herdeira da São Paulo Tramway, Light and Power Company, Limited)<sup>81</sup>. Com o fim da relação, Pignatari abandonou o projeto e o terreno ficou sem uso, até ser comprado pela Lubeca S.A. – uma empresa ligada ao Moinho Santista Indústrias Gerais, que por sua vez pertencia ao grupo argentino Bunge & Born - do Espólio de Francisco Pignatari em 1986. Essa empresa planejava desenvolver no local um ambicioso projeto envolvendo de 10 a 12 torres de escritórios e de 30 a 35 edifícios de apartamentos de alto padrão, com 20 andares cada um, além de um hotel cinco estrelas, avaliado em cerca de 600 milhões de dólares na década de 1980, para uma área construída de aproximadamente 600 mil m<sup>2</sup> (Biancarelli, 09/06/1989). Associada à Lubeca estava a construtora e incorporadora Birmann S.A., que comprou cerca de ¼ do terreno em 1986, segundo Rafael Birmann<sup>82</sup>.

Tal área foi rebatizada pela Lubeca como *Panamby*, que quer dizer em tupi-guarani “borboleta azul”, em referência à quantidade de borboletas na área e a um projeto da Lubeca, na época do lançamento do empreendimento imobiliário, de criar um berçário de borboletas nativas da região.

Porém, dados seus atributos naturais, históricos e arquitetônicos e tendo em vista a ação de desmatamento realizada pela Lubeca, a área em questão teve seu tombamento

---

<sup>81</sup>Tal terreno fora adquirido pela Light em 1945 no bojo de suas prerrogativas de preferência de compra das terras situadas na linha de enches do rio Pinheiros. Para mais detalhes sobre a atuação da Light em São Paulo, em especial sua atuação no mercado imobiliário, ver a fundamental tese de Seabra (1987).

<sup>82</sup>Entrevista concedida em 21/02/2005.

pedido pela Associação de Geógrafos Brasileiros (AGB – Seção São Paulo) no ano de 1989, pedido reforçado pelo, na época, deputado federal Fábio Feldmann (PSDB), pelo deputado federal Ivan Valente (PT) e pelos vereadores Roberto Trípoli (PV), Mauricio Faria (PT) e Adriano Diogo (PT). Conjuntamente com a AGB, outras entidades, como a Oikos (União dos Defensores da Terra), o Sindicato dos Geólogos de São Paulo, o Sindicato dos Arquitetos de São Paulo, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), entre outros, formaram o *Movimento Pró-Parque Tangará* como forma de pressionar a prefeitura e o CONDEPHAAT (Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado) para o tombamento da área e a sua transformação em um parque, o Parque Tangará.

A empresa Lubeca alegava, na época do pedido de tombamento, que havia realizado os Estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) devidamente aprovados pelo IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) e pelo CONSEMA (Conselho de Avaliação de Relatórios de Impacto Ambiental) em abril de 1989, de autoria da empresa KRAF Planejamento Ambiental S/C. Ltda., e de uso e ocupação do solo requeridos, realizado por Aflalo e Gasperini Arquitetos Ltda., e que o projeto havia sido aprovado pelos órgãos competentes da gestão municipal anterior (1984-1987). Porém, segundo relatório da AGB (1989), no projeto aprovado originalmente, apenas 20% da vegetação seria preservada, em três parques (dois públicos e um particular) e o uso democrático do espaço ficaria seriamente comprometido, bem como a função ambiental da área seria totalmente descaracterizada.

Em 03 de julho de 1989, a Equipe de Áreas Naturais do CONDEPHAAT concluiu relatório favorável ao início do processo de tombamento da Chácara Tangará, que foi iniciado em 17 de julho de 1989 por decisão do Colegiado do CONDEPHAAT (processo 27.096/89), sendo notificada a empresa, em 19 de julho do mesmo ano de que não poderia avançar com as modificações na área até a conclusão do processo. Porém, apesar dessa proibição a empresa requereu, ao longo do andamento do processo, uma série de autorizações para o desmembramento em glebas (alegando ter sido tal desmembramento aprovado pela CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental) e a realização de obras viárias e de terraplenagem, que foram autorizadas, o que levou à

contraditória situação de uma área que era alvo de tombamento estar sendo constantemente modificada pela ação de tratores e máquinas pesadas.

Em agosto de 1989 um relatório anexado ao processo pela Lubeca e realizado a pedido da Prefeitura Municipal de São Paulo, assinado pelo Professor Titular do Instituto de Biologia da UNICAMP, Hermógenes de Freitas Leitão Filho, em contraposição às análises realizadas anteriormente pela AGB e outras entidades envolvidas no pedido de tombamento, bem como ao relatório realizado pela citada Equipe de Áreas Naturais, concluiu que a área da Chácara Tangará era uma área que apresentava “*manchas de vegetação florestal com elevados índices de perturbação*” cuja recuperação seria muito difícil, sendo a parte digna de preservação composta por duas áreas menores de encosta, sendo favorável, portanto, à implantação do projeto imobiliário como uma forma de viabilizar a recuperação dessas áreas. Em documento divulgado à época pela Prefeitura Municipal de São Paulo, foram repudiadas as acusações de favorecimento à Lubeca e ressaltados os ganhos, à população como um todo, representados pela doação maior de terrenos ao Município do que o previsto no projeto original da Lubeca, a preservação de 55% da área como “área verde” (parques e áreas privadas) e a não necessidade de gastos em desapropriação da área a ser preservada e aberta ao público.

Paralelamente, a prefeitura começou um processo de negociação com a Lubeca para a doação de áreas para uso institucional e de preservação de parte significativa da vegetação. Logo se percebeu, tanto no âmbito da administração municipal, como no próprio movimento que pedia o tombamento da área, que seria inviável a sua desapropriação, dado o alto custo do terreno e os perigos de abertura da área ao público sem os cuidados necessários. Dessa forma, a saída encontrada foi a negociação com a empresa, buscando-se a preservação dos edifícios significativos e da vegetação nativa, ao mesmo tempo em que tornava-se atrativo para a empresa e existência dessa área preservada, devido à valorização do empreendimento em decorrência da existência de uma significativa área verde preservada na forma de um parque. A prefeitura chegou a retirar o embargo às obras viárias do projeto após acordo com a Lubeca, sem comunicar ao CONDEPHAAT. Na época, estourou um escândalo (“caso Lubeca”) envolvendo a empresa e o então vice-prefeito e Secretário de Negócios Extraordinários, Luiz Eduardo Greenhalgh, acusado de pedir “propina” à empresa para a campanha eleitoral presidencial do partido em 1989, no

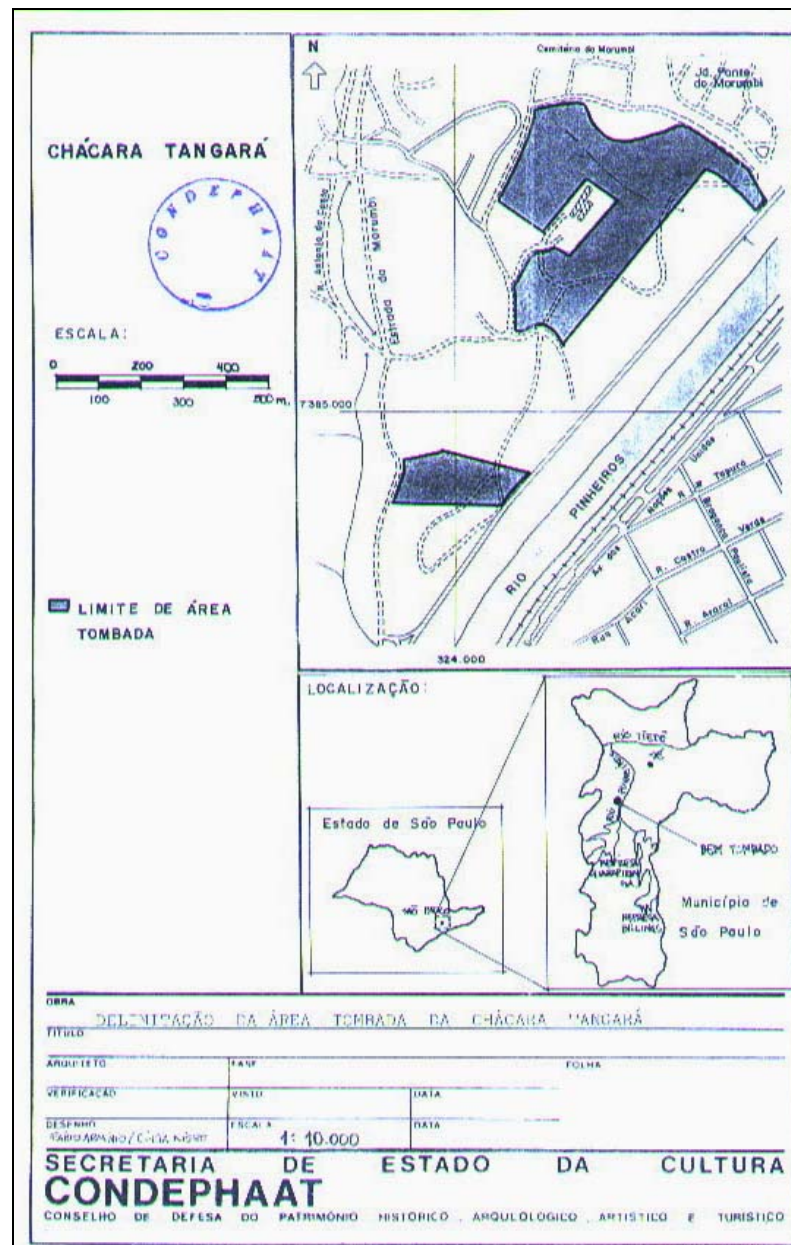
valor de US\$ 200 mil<sup>83</sup>. Pode-se questionar, então, até que ponto a administração municipal estava envolvida com o processo de tombamento.

Em dezembro de 1990, tendo em vista as modificações já realizadas na área, os pareceres de especialistas em botânica e as negociações realizadas entre a administração municipal e a Lubeca, a Equipe de Áreas Naturais modificou seu parecer de tombamento, restringindo-o apenas às áreas do parque, com considerações de limitação do gabarito dos futuros edifícios em 25 andares para evitar maior sombreamento na área de vegetação, a respeito da ocupação das áreas que faziam divisa com a Marginal Pinheiros e sobre a recuperação e preservação das áreas verdes remanescentes. Em 17 de dezembro de 1990, o Colegiado do CONDEPHAAT deliberou aprovar o parecer favorável ao tombamento das porções da Chácara Tangará definidas como Parque Público, respaldando, assim, as negociações entre a prefeitura e a Lubeca. Mas é somente com a Resolução da Secretaria da Cultura datada de 06 de abril de 1994 que, oficialmente, as áreas de parque da antiga Chácara Tangará são consideradas como tombadas, encerrando o processo. A inscrição da área foi realizada então no Livro de Tombo Paisagístico do CONDEPHAAT, sob o número 28, p. 309, em 23/05/1994 (CONDEPHAAT, processo 27.096/89).

---

<sup>83</sup> O chamado caso Lubeca foi investigado em três frentes: na comissão de averiguação da prefeitura criada pela prefeita, na época Luiza Erundina, na CEI (Comissão Especial de Inquérito) da Câmara Municipal e num inquérito da Polícia Civil. Todas as três investigações foram arquivadas sob alegação de falta de provas conclusivas.

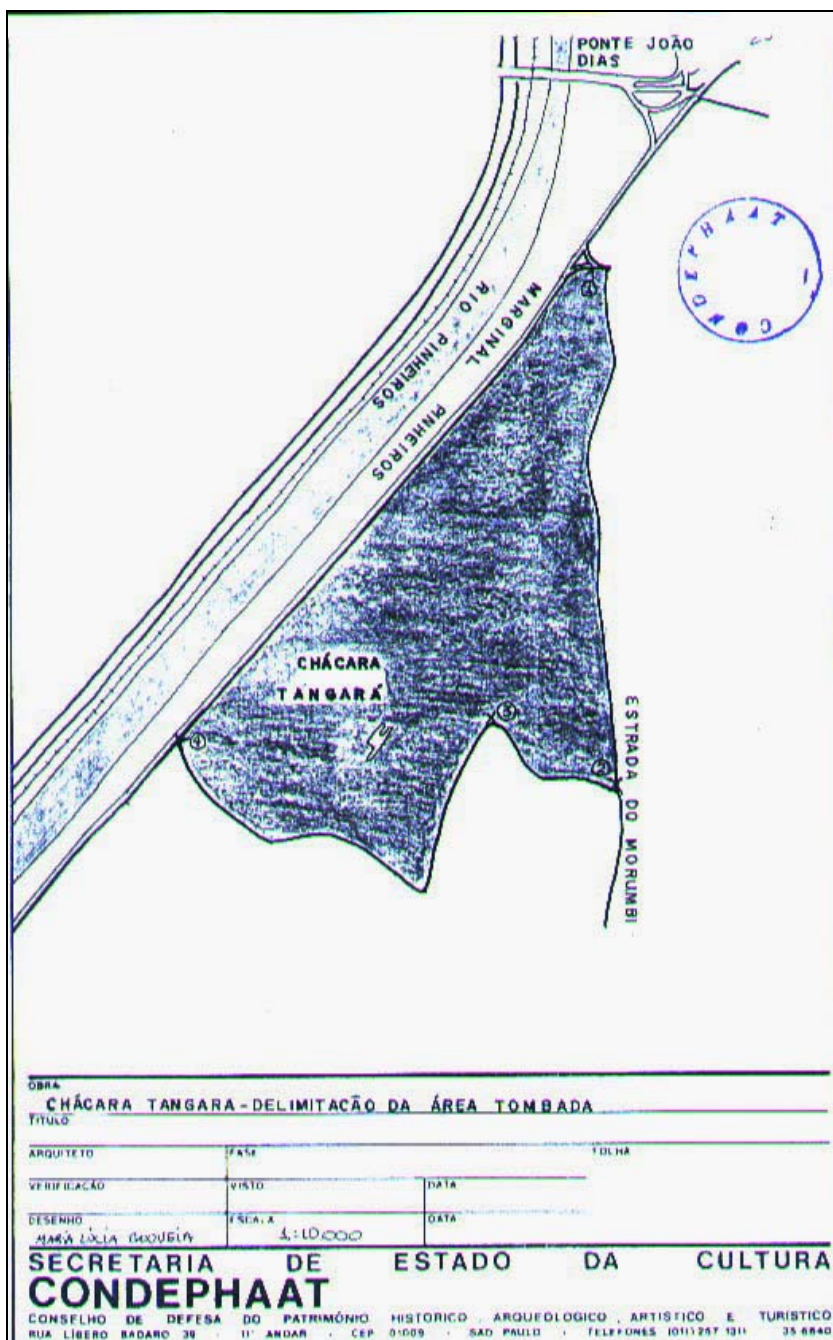
Figura 3 – Chácara Tangará - Área tombada pelo CONDEPHAAT, 1994.



Fonte: CONDEPHAAT, Processo 27.096/89.

Na figura abaixo, pode-se comparar a área que fora inicialmente considerada como alvo de tombamento com o que efetivamente foi tombado (Figura 3).

Figura 4 – Área de pedido inicial de tombamento da Chácara Tangará, 1989.



Fonte: CONDEPHAAT, Processo 27.096/89.

Assim, percebe-se que logo após a abertura do processo, as partes convergiram para um acordo que, desconsiderando o movimento inicial de tombamento e os trabalhos dos técnicos do CONDEPHAAT, liberava o projeto imobiliário em troca da preservação de uma parte da área e da doação de áreas institucionais para a prefeitura.

No acordo realizado no início de setembro de 1989, entre a administração municipal e a Lubeca, ficou decidido que a empresa cederia ao Município uma área para uso institucional de 24.110,78 m<sup>2</sup> e para parques de 138.279,22 m<sup>2</sup>, bem como recuperaria o jardim desenhado por Burle Marx, plantaria mudas de árvores na Administração Regional de Campo Limpo, cercaria com grades o futuro parque, e construiria uma creche padrão de 600 m<sup>2</sup> em outra área (Longo, 26/09/89; Ata da Reunião entre a Lubeca e Grupo de Trabalho da Prefeitura do Município de São Paulo, 04/09/1989). Porém a empresa obteve o direito de computar o equivalente da área doada no cálculo do coeficiente de aproveitamento no que excedia às doações obrigatórias por Lei para qualquer empreendimento de grande porte, bem como a alteração da posição do viaduto projetado para a via de ligação desde a Estrada do Morumbi até a Marginal do Rio Pinheiros.

Em 31 de agosto de 1993, já na administração municipal de Paulo Maluf (1992-1995), foi assinado um Termo de Assunção entre a prefeitura e a *Panamby Empreendimentos Ltda.* (nome assumido pela empresa responsável pelo projeto em 1993, sucedendo a Lubeca no empreendimento<sup>84</sup>), no qual os termos do acordo estabelecido com a prefeitura foram oficializados. Em 08 de agosto de 1994, a creche de 600 m<sup>2</sup> teve sua localização definida, sendo construída na Favela Água Branca, entre a Marginal esquerda do Tietê e a Avenida Marquês de São Vicente, sendo, na prática, parte do Cingapura construído na área, obra de maior visibilidade política do prefeito Paulo Maluf.

Mas como o projeto acabou envolvido em polêmicas de todo o tipo, bem como sofreu processo de tombamento, o que retardou a sua aprovação por oito anos, a empresa Lubeca, que possuía apenas esse terreno como atuação imobiliária em São Paulo, acabou perdendo o interesse em levar adiante as obras do Panamby, colocando à venda a gleba. Mas tal área tinha um preço muito alto, dadas as suas dimensões e localização, e o potencial comprador deveria também assumir as obrigações assinadas pela *Panamby Empreendimentos* com a prefeitura, além daquelas assumidas com as concessionárias públicas, como fazer a rede de

---

<sup>84</sup>A Lubeca S.A. Empreendimentos e Administração comprou o terreno do Espólio de Francisco Pignatari em 1986. Em 1990 mudou sua razão social para Lubeca Desenvolvimento Imobiliário S.A. Em 10 de março de 1992 novamente alterou sua razão social para Santista Desenvolvimentos Imobiliários S.A., sendo em 1993 incorporada à Panamby Empreendimentos e Administração Ltda. Posteriormente, em 30 de março de 1994, essa empresa passou a configurar a Syntechrom-Panamby Indústria, Comércio e Empreendimentos Ltda, vendendo, em 1995, o terreno para o Banco Brascan S.A., representante do Fundo de Investimento Imobiliário Panamby.

energia, de água, de esgoto e de iluminação, o que restringia os interessados, como relatou a arquiteta ligada ao atual proprietário do empreendimento (o Fundo de Investimento Imobiliário Panamby), Maria Olide<sup>85</sup>.

Dadas as dificuldades em questão, em 1995 foi lançada a idéia de formação de um Fundo de Investimento Imobiliário para reunir os capitais necessários para a concretização do negócio, tendo à frente de tal iniciativa os Bancos Bradesco e BRASCAN S.A. Segundo Sérgio Belleza Filho, da Coinvalores, o Bradesco tinha interesse na venda do terreno, pois o grupo Bunge, proprietário da Lubeca (depois *Panamby Empreendimentos*) poderia quitar parte de uma dívida com esse banco se vendesse o terreno em questão.

Dessa forma, com a organização do Fundo Imobiliário, o terreno foi vendido sob forma de propriedade fiduciária ao Banco Brascan S.A<sup>86</sup> em 1995 por R\$ 61.950.000,00. É bom ter em conta que nesse ano a moeda brasileira era equivalente ao dólar (chegando um real a valer mais que um dólar no mercado de câmbio), ou seja, o terreno, na época, custou mais de 60 milhões de dólares. Além do alto preço, os custos estimados, em 1994, pela *Panamby Empreendimentos* para a execução das obrigações assinadas com o Município (recuperação da vegetação, construção de um viaduto e de uma passarela para pedestres, manutenção e equipamento dos parques e construção da creche) e com as concessionárias de serviços públicos (água, esgoto, gás, iluminação pública, energia elétrica, águas pluviais) chegavam a R\$ 3.870.000,00.

A melhor saída encontrada pelos agentes do mercado imobiliário e financeiro para o terreno da antiga Chácara Tangará foi a constituição de um Fundo de Investimento Imobiliário reunindo capitais de investidores institucionais, principalmente os Fundo de Pensão. Tratava-se de uma verdadeira inovação no mercado imobiliário, na medida em que as barreiras colocadas pela propriedade da terra e pelo processo de regulamentação do empreendimento foram levantadas pelo capital financeiro autonomizado, dando lugar a um ambicioso projeto imobiliário e urbanístico. A seguir será analisada com mais detalhes a estrutura do fundo de investimento imobiliário.

---

<sup>85</sup> Entrevista concedida em 19/01/2005.

<sup>86</sup> Por propriedade fiduciária entende-se o regime de propriedade no qual o adquirente se compromete a manter em separado de seu patrimônio anterior o bem adquirido, não o integrando ao seu ativo. Dessa forma, tal bem não faz parte da lista de bens e direitos para fins de liquidação judicial ou extrajudicial do adquirente, não podendo ser dado em garantia de débito de operação do adquirente, não sendo também passível de execução por quaisquer credores.



*b) A estrutura do Fundo e do projeto imobiliário.*

O Fundo de Investimento Imobiliário Panamby foi criado em janeiro de 1995, sendo registrado junto à CVM em 09 de março desse ano com um lançamento de R\$ 67.118.400,00 em cotas, tendo por finalidade a aquisição do terreno da *Syntechrom-Panamby Indústria, Comércio e Empreendimentos Ltda.* em caráter de propriedade fiduciária pelo administrador do fundo, o Banco BRASCAN S.A. e o custeio da provisão da infra-estrutura e dos equipamentos previamente negociados com a administração municipal e com as concessionárias de serviços públicos às quais foram feitas referências anteriormente. A área adquirida foi dividida em duas grandes partes (que já constavam do projeto da empresa que vendeu o terreno ao FII): uma maior, destinada ao que se pode chamar de *Bairro Panamby* com um “mix” de utilização imobiliária (edifícios residenciais, de escritórios, centro comercial e hotel) e outra menor, destinada à formação de um condomínio fechado vertical, o *Villagio de Panamby*.

As participações no fundo são representadas por 758.400 cotas correspondentes a frações ideais de seu patrimônio, que se constituem em valores mobiliários com colocação junto ao público ou através de operações privadas, sendo que cada cota valia, no seu lançamento R\$ 88,50 (PANAMBY, 1995, p. 26)<sup>87</sup>. Os principais proprietários do FII são os Fundos de Pensão, Previ (Fundo de Pensão dos Funcionários do Banco do Brasil), Petros (Fundo de Pensão dos Funcionários da Petrobras), Valia (Fundo de Pensão dos Funcionários da Cia. Vale do Rio Doce), CELPOS (Fundo de Pensão dos Funcionários da Companhia Elétrica de Pernambuco) e INFRAPERV (Instituto Infraero de Seguridade Social), além da Bradesco Seguros, que juntos possuem 83% do Fundo. Os outros 17% são de propriedade de 100 indivíduos, segundo o sítio na internet do Banco BRASCAN S.A. (<http://www.bancobrascan.com.br>). Segundo Rafael Birmann, o maior proprietário individual é a Previ (Fundo de Pensão dos Funcionários do Banco do Brasil), e para ele, um dos problemas do fundo reside na grande concentração das cotas nas mãos de poucos investidores, que acabam agindo como grandes proprietários imobiliários na hora das negociações com as incorporadoras e não como investidores capitalistas.

---

<sup>87</sup> Em 31 de dezembro de 2004, o valor patrimonial unitário da cota era de R\$ 235,57 (2003 – R \$229,35) expressando uma rentabilidade acumulada de 289,94%.

Como colocado anteriormente, o administrador do FII Panamby é o Banco BRASCAN S.A.<sup>88</sup>, sendo o agente de colocação dos títulos o Banco Bradesco S.A., que é também o banco que garante a operação (*underwriter*). Mas além da administração do fundo, é necessária uma administração do empreendimento imobiliário, como explica a arquiteta Maria Olide:

*“O Banco Brascan é o administrador e a Brascan Imobiliária, que junto com a Parkinson, são as operadoras imobiliárias, e por elas fazerem a gestão, não podem empreender nada no local, só podem alienar os terrenos. Tanto o banco BRASCAN, a BRASCAN Imobiliária e a Parkinson são contratados pelo FII para vender os lotes, para cumprir as obrigações com o poder público, e para supervisionar. A gente tem uma segurança dentro dos terrenos que não foram vendidos ainda, a gente tem a limpeza, a gente tem esse contrato para fazer a manutenção das vias públicas, então toda essa gestão é feita por esses administradores, e eles não podem, assim, empreender nada lá”.*

Cabe à BRASCAN Imobiliária S.A. a avaliação e adequação dos planos diretores de desenvolvimento do *Villagio Panamby* e do *Bairro Panamaby*; a avaliação econômico-financeira da operação imobiliária; o diligenciamento das providências necessárias ao cumprimento das obrigações assumidas pelo antigo proprietário do terreno junto à administração municipal e às concessionárias de serviços públicos, bem como aquelas relativas à segurança e manutenção das áreas; a elaboração da estratégia de marketing e de venda dos lotes a curto, médio e longo prazos, objetivando a maximização das receitas do fundo; a procura e seleção dos empreendedores devidamente qualificados e compatíveis para o desenvolvimento dos lotes, em conformidade com a estratégia global de marketing destinada para as vendas; a negociação e efetivação da venda dos lotes, através da avaliação das propostas dos empreendedores.

O desenvolvimento imobiliário da área objeto do FII se deu através de seu desmembramento em lotes que foram (e estão sendo ainda) objeto de incorporações para fins residenciais e comerciais, “*sob a responsabilidade de empreendedores imobiliários de primeira linha*” (PANAMBY, 1995: 2). Segundo a arquiteta Maria Olide, o loteamento do

---

<sup>88</sup> O Banco BRASCAN S.A foi criado em 1989 com a denominação de Banco Capitaltec S.A sendo um banco comercial e de investimento, com carteira de câmbio, atuando também nos mercados futuros e de capitais doméstico e internacional, com atuação voltada para pessoas jurídicas de porte grande e médio. Sua sede está localizada na cidade do Rio de Janeiro.

*Bairro Panamby* é dividido em 3 glebas: na gleba A, que não foi vendida ainda, há 12 lotes. Na gleba B, eram originalmente 4 lotes, depois os empreendedores que os compraram os desdobraram em seis, pois a partir do momento em que o FII vende a gleba, o comprador pode desmembrar ou remembrar os terrenos como achar melhor. E na gleba C há 13 lotes.

O retorno do investimento dos cotistas ocorre através da venda dos lotes do terreno aos incorporadores, sob a modalidade de permuta por unidades que foram ou serão construídas e/ou em moeda corrente (a vista ou a prazo). Segundo a arquiteta Maria Olide, ligada ao FII Panamby, na prática a forma mais comum de relacionamento entre o FII e as incorporadoras se dá através de uma participação nas vendas, ou seja, a cada apartamento vendido pela incorporadora há um percentual que vai para o FII, sendo tal repasse controlado pelo banco BRASCAN. Dessa forma, as cotas vão sendo parcialmente amortizadas na proporção em que o FII for realizando financeiramente os investimentos feitos no empreendimento.

No projeto original, quando do lançamento do FII, ficou estabelecido no “plano diretor” do *Bairro Panamby*, que dos setes setores em que a área fora desmembrada inicialmente, quatro teriam destinação residencial (33,9% da área do terreno), dois para projetos comerciais (21,4%) e um para hotelaria (3,1%). Comprovou-se que tal divisão dificilmente se manterá, porque a empresa incorporadora que estava a cargo de parte da produção de imóveis comerciais, a Birmann, acabou por vender seus terrenos para outra incorporadora, a Cyrella, que segundo Rafael Birmann, não tem mais interesse em construir edifícios de escritórios na área, e sim residenciais, pois o mercado residencial seria mais líquido que o de escritórios, além de o mercado para escritórios estar mais saturado. Outra parte do plano inicial que não saiu como previsto é a parte destinada à hotelaria, pois as obras do futuro hotel que também estavam sob a responsabilidade da Birmann estão paradas, pois faltaria, segundo Rafael Birmann, financiamento para a sua retomada.

Já o *Villagio de Panamby* foi concebido como uma área exclusivamente residencial num terreno de 230 mil m<sup>2</sup> sob a forma de condomínio fechado vertical, cercado por muro de alvenaria com altura de 2,4 m e sensores de presença em toda a sua volta. Segundo o prospecto de lançamento do fundo junto à CVM (PANAMBY, 1995: 21), 76% do terreno do *Villagio* foram destinados a áreas verdes e livres para lazer e esporte, somente 9% seriam ocupados pelas ruas internas e os restantes 15% pelas edificações, com a construção

de no máximo 15 edifícios residenciais e um clube com 33.000 m<sup>2</sup> de terreno e 8.460 m<sup>2</sup> de área construída. Embora faça parte do FII Panamby, o *Villagio* não faz parte da área envolvida nas negociações com a administração municipal, ou seja, para a sua comercialização, não há as mesmas obrigações a que a área do *Bairro Panamby* esteve sujeita.

Figura 5 – O Villaggio de Panamby



Fonte: *Living in Panamby*, 3ª edição.

Dentre as principais incorporadoras que atuam no Panamby temos: a Gafisa S.A. associada à Atlântica Residencial, que está construindo os edifícios do *Villaggio*; a Cyrela, que entrou mais recentemente com um lançamento na gleba A, chamado Ventana, e que

assinou a promessa de compra dos lotes limítrofes com a Marginal do Rio Pinheiros, de propriedade da Birmann, onde seria construído um centro empresarial; a Adolfo Lindemberg, com uma torre; a Company Tecnologia de Construções com duas torres; a American Properties S.A., com três; a R. Yazbek Desenvolvimento Imobiliário com uma torre; e a Birmann, pioneira na construção de edifícios na área, com cerca de dez empreendimentos residenciais concluídos e o hotel que está com as obras paralisadas.

Observa-se que tais incorporadoras e construtoras atuantes no Panamby são grandes empresas do setor imobiliário, que possuem uma estrutura considerável para esse setor e importante capital, sendo também aquelas que adotam as principais inovações tecnológicas disponíveis e atuam nas áreas mais “nobres” da cidade. Alguns exemplos podem ser extraídos do *Anuário Brasileiro de Construtoras e Incorporadoras* (2004: 18, 40 e 45):

*“É uma característica da construtora Adolpho Lindemberg que todos os seus departamentos sejam impulsionados pela idéia arquitetônica...Embora não se contemplem apenas as proporções, as inovações tecnológicas deixam claro que num Lindemberg se preserva um conceito de tradição, sem conservadorismo. Os novos materiais, os últimos avanços disponíveis em equipamentos eletrônicos e os métodos de construção inovadores são tão importantes quanto as colunas de sustentação para a arquitetura clássica”.*

*“A Company S.A é uma sociedade por ações, desde janeiro de 2000, que tem por objetivo social: promover e administrar empreendimentos imobiliários de qualquer natureza, próprios ou de terceiros; comprar e vender imóveis; atuar no âmbito da indústria da construção civil; participar de outras sociedade como sócia ou acionista; e prestar serviços de assessoria e planejamento a outras sociedades.*

*(...)*

*Os locais escolhidos pela Company para construir seus empreendimentos estão sempre entre os mais disputados da cidade”.*

Empresas como a Gafisa e Cyrela estão constantemente entre os primeiros colocados nos *rankings* da construção e incorporação realizados pela Embraesp e por jornais e revistas de grande circulação em São Paulo (exemplo prêmio *Top Mercado Imobiliário* do jornal *O Estado de São Paulo*), revelando que são as grandes empresas do setor que atuam na área do Panamby.

Comparativamente às empresas construtoras atuantes em projetos de mutirão (contratadas pela administração municipal) ou em projetos das cooperativas habitacionais, são empresas que possuem uma maior composição orgânica do capital. Dessa forma, pode-se indagar se a formação de fundos de investimento imobiliário, como o Panamby, que realizam a compra de terrenos, colocando-os à disposição das construtoras e incorporadoras, não contribui para que essas empresas concentrem seus capitais, que antes eram desviados para a compra de terrenos, para inovações tecnológicas e investimentos em capital fixo, aumentando a composição orgânica do capital no sub-setor de produção imobiliária de alto padrão<sup>89</sup>.

Porém foi detectado ao longo da pesquisa que as grandes incorporadoras não escapam aos mesmos problemas que afetam as outras empresas do setor, em geral menores. Tal foi o caso da Incorporadora Birmann, que passando por dificuldades financeiras interrompeu as obras do hotel que faz parte do projeto inicial do Panamby, desfez-se dos terrenos que comporiam o centro empresarial do projeto nas proximidades da marginal do rio Pinheiros e entregou apartamentos com mais de dois anos de atraso sem concluir as obras, como foi relatado por Daniel de Godoy Luise e sua esposa Ana<sup>90</sup>, que compraram um apartamento da incorporadora e somente puderam se mudar dois anos depois do previsto.

Apesar de ter contado com uma linha de crédito da Unibanco de R\$ 23 milhões, a incorporadora não foi capaz de terminar as obras, causando inúmeros transtornos aos compradores.

Segundo Daniel e Ana, a falta de pagamento dos funcionários que estavam trabalhando na obra teve por consequência ameaças feitas aos moradores do edifício, roubo de materiais de construção e de partes da instalação elétrica e de gás. Conforme eles relataram:

*“Quando a gente mudou as obras estavam em andamento, lentamente, mas estavam sendo feitas. Estava quase parando, umas vinte pessoas trabalhando. E o Unibanco parou de liberar o dinheiro e o Birmann também não colocou o dele, e os empregados que*

---

<sup>89</sup> A sugestão da relação existente entre a composição orgânica do capital e as diferentes formas de acesso ao financiamento foi sugerida pelo Prof. Dr. Sérgio Martins durante exposição dos resultados parciais do presente trabalho no 10º Encontro de Geógrafos da América Latina, realizado entre 17 e 25 de março de 2005.

<sup>90</sup> Entrevista realizada em 20/04/2005.

*estavam trabalhando aqui não estavam recebendo e começaram a nos ameaçar, vieram armados, como se nós fossemos os donos. Nos ameaçavam na garagem, roubaram fios, canos de cobre e o prédio inteiro ficou sem gás porque entrou gente aqui e roubou o cano de gás. E falta muita coisa para terminar o edifício, pelo o que eu sei, faltam cinco milhões de reais para terminar todo o empreendimento. Pois era para ter piscina aquecida, sala de ginástica, quadra de tênis e não tem nada disso”.*

Segundo Daniel de Godoy Luise, os problemas da incorporadora teriam se iniciado quando um banco, sócio da Birmann em alguns empreendimentos, resolveu se retirar do negócio, deixando-a sem financiamento. Ou seja, apesar da aparente superação das barreiras colocadas pela propriedade fundiária e pela necessidade de um capital de financiamento autônomo por parte das incorporadoras com a formação do Fundo de Investimento Imobiliário, os problemas com a viabilidade da reprodução capitalista do setor imobiliário ainda estão presentes, dada a sua extrema dependência do capital financeiro e das vicissitudes da economia.

*c) Características espaciais do empreendimento.*

O FII Panamby, já no seu prospecto de lançamento junto à CVM, anunciava que a proposta do projeto urbanístico Panamby / Villagio de Panamby seria a *“transformação de uma área, com total respeito à natureza, visando melhorar a qualidade de vida”* (PANAMBY, 1995: 12). Segue afirmando que dadas as características da área em questão (localização em área nobre, tamanho e proximidade ao centro de São Paulo) foi exigido um detalhado estudo de sua utilização, que culminou com um plano diretor de urbanização extremamente preocupado com a preservação do verde, chegando a afirmar em tal prospecto que *“ocupar é preciso, preservar é fundamental”*.

Das negociações anteriores com a administração municipal, ficou estabelecida a formação de parques públicos com a vegetação totalmente preservada com uma área de 138.279 m<sup>2</sup>, além de áreas de preservação permanente dentro dos lotes privativos e da arborização das áreas a serem ocupadas. Assim, o apelo à natureza, muito comum nos anúncios imobiliários na metrópole paulistana, encontra no *Panamby* uma de suas maiores expressões. Dentre as áreas verdes do empreendimento, destaca-se o Parque Burle Marx, com cerca de 138 mil m<sup>2</sup>, inaugurado em 1995 e sob gestão de uma Fundação, a Fundação



Aaron Birmann, o que o diferencia, em certa medida, de outros parques da cidade, diretamente sob a administração municipal. Segundo Rafael Birmann:

*“Naqueles oito anos que demorou a aprovar o projeto, com vários percalços, e no final se criou uma área que era essa área do parque, que em 1994 ou 1995 foi entregue à prefeitura. Nós que fazíamos parte do processo tínhamos os terrenos em volta da área cedida à prefeitura, mas como sabemos das dificuldades que a prefeitura tem de administração, achamos melhor propor um contrato de gestão, em que assumíamos o parque através de uma gestão privada para a administração e a manutenção do parque. Foi isso, de 1995 para cá nós administramos com recursos da fundação e de doações de terceiros.*

*Ele já foi percebido desde o início como um importante fator de atração do Panamby, ter um parque é um fator diferenciador. Talvez lá no início não se tenha dado tanto valor quanto ele acabou tendo. Mas o retorno foi muito forte e a gestão foi muito importante, quer dizer, o que a gente pensou no início se confirmou e o resultado positivo pode ser confirmado a olhos vistos”.*

**Foto 1 – Portão de entrada do Parque Burle Marx**

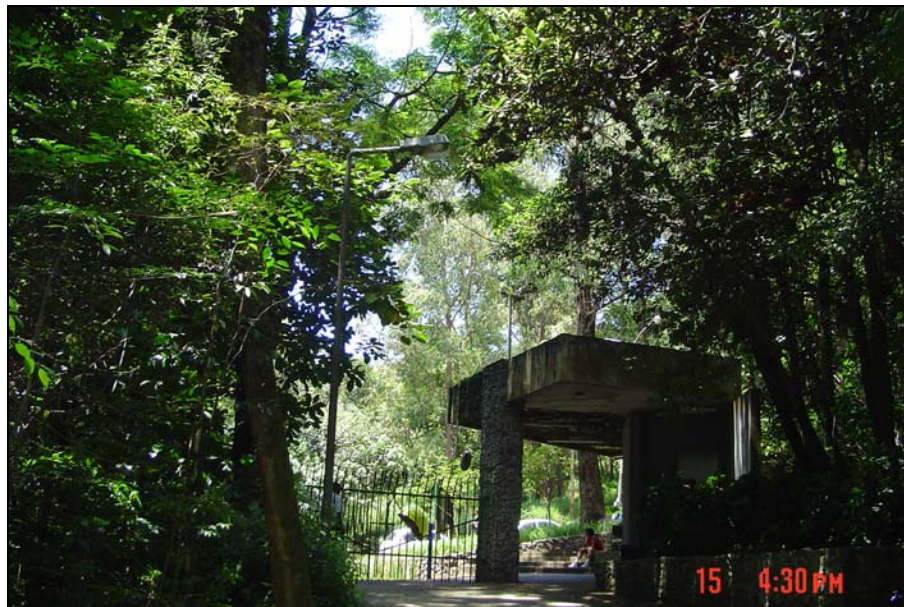


Foto do Autor, 15/01/2005.

**Foto 2 – Área remanescente do projeto original da Chácara Tangará – atual Parque Burle Marx**



Foto do Autor, 15/01/2005.

**Foto 3 – Área de trilha no interior do Parque Burle Marx**



Foto do Autor, 15/01/2005.

**Foto 4 – Parque Burle Marx – Vista geral**

Foto do Autor, 15/01/2005.

É interessante notar que todo o processo de negociação envolvendo a preservação da vegetação ressurge no discurso que consta no prospecto do fundo e nos anúncios envolvendo o *Panamby* e o *Villagio Panamby* como uma preocupação exclusiva dos novos proprietários do terreno, incorporando a idéia de preservação da natureza nas estratégias de marketing do fundo e dos incorporadores (ver Foto 6). Tal estratégia foi muito bem sucedida, pois o grande diferencial do *Bairro Panamby* (incluindo o *Villagio de Panamby*) é justamente a presença de uma significativa área verde, representada sobretudo pelo Parque Burle Marx, como se pode observar nos anúncios ofertando imóveis em suas imediações, seja nos jornais, seja nas placas publicitárias encontradas no local.

Foto 5 – Placa publicitária no Panamby



Foto do Autor, 15/01/2005.

Figura 6 – Anúncio Panamby (Ventana)



Fonte: Folha de S. Paulo, 30/01/2005.



Figura 8 - Campanha Gafisa

**Gafisa engarrafa oxigênio para promover Panamby**

A Gafisa levou para a rua, sexta-feira, 20 mil frascos de ar retirado do Villagio Panamby, empreendimento de alto padrão que constrói em parceria com a Atlântica Residencial na zona sul da capital. A iniciativa inusitada de marketing consistiu em oferecer às pessoas paradas no trânsito caótico e poluído das avenidas da capital um "exemplo" do que seria viver no condomínio instalado numa área de 230 mil metros quadrados. O ar puro "retirado" da área do Panamby tinha aroma de plantas e foi distribuído por mulheres em roupas prateadas.

Fonte: O Estado de São Paulo, 29 de junho de 2003.

Ao ser questionada sobre quais teriam sido as razões para a escolha do Panamby como local para viver, Rosa Richter<sup>91</sup> reafirmou como elemento essencial a presença do parque Burle Marx, ou seja, a presença de uma grande extensão de área verde próxima ao seu apartamento. Segundo ela, essa seria a razão pela qual a grande maioria dos moradores do Panamby escolheu esse local para viver. Tal idéia é confirmada pela declaração de Daniel de Godoy Luise<sup>92</sup>, que decidiu comprar um apartamento no Panamby devido à presença do parque Burle Marx nas proximidades.

<sup>91</sup> Presidente do CONSEG (Conselho Comunitário de Segurança) do portal do Morumbi e membro da Associação Panamby e do Conselho Gestor do parque Burle Marx; moradora há 6 anos no Panamby (Entrevista concedida em 17/02/2005).

<sup>92</sup> Entrevista concedida em 20/04/2005.

**Foto 6 – Edifícios com frente voltada ao parque Burle Marx**



Foto do Autor, 15/01/2005.

Uma questão levantada por estudos realizados sobre o parque Burle Marx seria o seu caráter público ou privado<sup>93</sup>, na medida em que este é administrado por uma fundação que imporia uma série de normas restritivas ao seu uso, como a proibição de jogar bola, andar de bicicleta, patins ou skate, tocar música etc. (ver Foto 8), o que poderia ser interpretado como uma forma de disciplinar o uso da área e restringir sua atratividade para a população mais pobre, que pouco ou nada teria ali a fazer. Para Rosa Richter o parque foi concebido desde o seu início como uma “área contemplativa”, sendo essa a principal razão das proibições. Além disso, segundo ela:

*“Se você for pegar o estatuto, você vai ver que todos os parques deveriam ter o mesmo estatuto, só que ao longo do tempo cada um acabou dando o seu jeitinho. Por exemplo, não é porque faz parte do estatuto do Burle Marx a proibição de andar de bicicleta, em nenhum parque poderia. Só que o que aconteceu? O Parque Burle Marx é o*

---

<sup>93</sup> Ver, por exemplo, Burgos (2003).

*único que leva à risca o seu estatuto, por vários motivos: o Parque Burle Marx é um parque de contemplação, e ele, na realidade, não tem estrutura para ter um monte de bicicleta, é um parque com terreno acidentado, não há condições de você ficar pisando em sujeira de cachorro, porque infelizmente a gente sabe que o povo não é educado. Assim, quem vai lá para contemplar, é prejudicado. Se você permitir que alguém toque algum tipo de música, vai ter samba, forró etc. O parque somente segue à risca o estatuto, e quando eu fui eleita uma das conselheiras, o meu intuito era exatamente esse: que continuasse o parque exatamente como estava no estatuto, sem mudar uma vírgula, mesmo porque se você for olhar, o parque é super cuidado, ali nós temos Mata Atlântica, se você for ver a parte toda de botânica, é um dos únicos parques que mantém a mata nativa, não mudou nada lá, e tudo o que foi feito de desmatamento, já era previsto”.*

A arquiteta Maria Olide argumenta no mesmo sentido de Rosa Richter:

*“Foi feito um regulamento em conjunto, e com a aprovação da prefeitura, de fazer algumas restrições: bicicleta, skate. Mas isso até por ele ser um parque pequeno, a maioria dele é de mata preservada, são trilhas, e a área que tem de pavimentação e de convívio é pequena, então esse regulamento foi feito, eu entendo, para a proteção dos próprios frequentadores. Então é muito pequeno ali para ter bicicleta, skate, crianças na grama, existe uma restrição a essas coisas, mas não no sentido de elitizar o parque, mas no sentido de promover uma convivência mais harmônica”.*



Foto 7 – Normas para utilização do parque Burle Marx

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**  
**SVMA - Secretária do Verde e do Meio Ambiente**  
**DEPAVE - Departamento de Parques e Áreas Verdes**  
 Fundação Aron Birmann

**Parque Burle Marx**

**HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO**  
 De segunda a domingo das 7:00 às 19:00 horas

**REGULAMENTO DO PARQUE**  
 ( Decreto 35.537 de 29/09/95 )

É vedado o Ingresso de:

- \* Automoveis, motocicletas, bicicletas e veiculos motorizados,
- \* Vendedores, ambulantes ou pessoa que pretenda praticar o comercio.
- \* Visitantes conduzindo animais
- \* Pessoas portando recipientes de vidro.
- \* Pessoas alcoolizadas ou portadoras de bebidas alcoólicas
- \* Pessoas que agrdam a moral e o costume dos usuários do Parque.
- Somente serão permitidas bicicletas até aro nº 16, com crianças até 4 anos de idade

No Interior do Parque e proibido:

- \* Praticar qualquer atividade esportiva, à exceção do "jogging".
- \* Colher flores, mudas ou plantas em geral.
- \* Subir ou escalar em árvores.
- \* Danificar ou subtrair bens municipais.
- \* Lancar galhos, detritos ou qualquer objeto nos cursos d'água.
- \* Montar barracas ou acampamentos, "pic-nic" churrasqueiras ou fogueiras.
- Molestar ou alimentar animais, caçar e pescar.
- \* Importunar de qualquer forma os usuários do Parque.
- \* Filmar ou fotografar, para fins lucrativos ou comerciais.
- \* Distribuir material publicitário.
- \* Usar alto-falantes ou aparelhos para ampliação de som.
- \* Operar miniaturas de veiculos, barcos ou aeroplanos de modelismo.
- \* Realizar eventos com finalidades políticas ou religiosas.

Enquanto permanecerem dentro do parque, os visitantes devem:

- \* Respeitar os monitores e guardas em serviço.
- \* Cumprir as normas do regulamento do Parque.
- \* Comunicar à administração do parque qualquer irregularidade observada.
- \* Preservar a limpeza e a conservação do Parque, bem como a flora e a fauna.
- \* Depositar o lixo nos recipientes especificos para coleta.

Informações adicionais podem ser obtidas com os monitores ou na secretaria do Parque, Informe-se como você pode contribuir para o aprimoramento do Parque. Sugestões são bem vindas.  
 O Parque Burle Marx existe para você! Colabore.

É Proibido o uso de Patins, Skates, Bicicleta, Futebol, Pipas, Bolas em geral, Carrinhos de Roleta ou Patinetes como demais práticas desportivas, a exceção de Jogging na trilha apropriada.

Foto do Autor, 15/01/2005.

Para Rosa Richter, a principal razão da pequena quantidade de freqüentadores do parque estaria relacionada com o seu isolamento e distância com relação às áreas com população mais pobre (como a favela de Paraisópolis), com a baixa acessibilidade por meios de transporte coletivos e também devido ao fato de o estacionamento do parque ser pago, o que afastaria eventuais usuários. Tais elementos tornariam o parque uma área quase que exclusiva para a população que mora nos apartamentos do Panamby, o que reforçaria, de certa forma, o apelo de marketing do empreendimento, pois a área verde seria exclusiva para os moradores de seu entorno.

Para Daniel, morador do Panamby, tais características restritivas do parque teriam o efeito positivo de inibir uma grande concentração de usuários, o que causaria sua descaracterização como área de contemplação e lazer. Segundo ele:

*“É um ponto de vista meio segregador, individualista. Mas no Ibirapuera, por exemplo, nós morávamos perto, mas num domingo de sol eu ia correr na Faria Lima. Havia um excesso de gente, chegava ônibus de tudo quanto era lado e lotava o parque”.*

Outro aspecto característico da urbanização da área foi a presença da infra-estrutura completa já no lançamento do FII (redes de água e esgoto, gás, energia elétrica, iluminação e telefonia), sendo que as fiações elétricas e de telefone são totalmente subterrâneas, o que confere melhor padrão urbanístico ao empreendimento. Também o sistema viário já estava concluído quando do lançamento do FII, com 38.244 m<sup>2</sup> de ruas e avenidas pavimentadas, bem como o sistema de escoamento de águas pluviais, com 5,5 km de guias e sarjetas.

O Panamby foi concebido desde o seu início como um empreendimento urbanístico voltado para o mercado residencial de alto padrão (com uma média de quatro suítes e quatro vagas na garagem, variando de 160 a 400 m<sup>2</sup> cada apartamento, além de contarem com equipamentos como piscinas, quadras, academia de ginástica etc.). Segundo a arquiteta Maria Olide, tal opção se daria por causa da liquidez do mercado para uma camada de renda mais alta e também porque essa camada de renda independe de financiamento para a compra do imóvel, dada a escassez de linhas de financiamento para outros segmentos do mercado. Além disso, segundo ela, a localização do empreendimento também foi um fator que pesou para a escolha do público alvo:

*“O projeto sempre teve essa vocação de alto padrão, até mesmo pela localização da área: você não tem linhas de ônibus, não tem transporte público, é um local onde você só chega de carro, parecido com o Morumbi, nesse aspecto, mas um pouco mais complicado ainda, também não tem comércio no local”.*

**Foto 8 – Panamby - Edifícios de alto padrão.**



Foto do Autor, 15/01/2005.

Não custa lembrar que o Panamby (ou melhor, a antiga Chácara Tangará) representava uma grande área disponível para o setor imobiliário no vetor de maior valorização da cidade, ou seja, seus terrenos teriam uma “vocação natural” para integrarem esse eixo de valorização através do desenvolvimento de projetos residenciais de alto padrão e de torres de escritórios com prédios “inteligentes”, integrando-se à área “nobre” do Morumbi.

Rafael Birmann, que esteve envolvido no projeto do Panamby desde a época de seu lançamento pela Lubeca, ao ser questionado sobre a escolha da área para o desenvolvimento do projeto, respondeu:

*“Em grande medida[escolhemos aquele terreno] porque a área estava disponível, porque a escolha de um negócio imobiliário, por mais que se diga o contrário: “Eu vou*

*buscar uma área assim...”, o que pesa mais é a disponibilidade. A área estava disponível, era uma área excepcional, pelo tamanho, pelas condições, pela topografia, e assim nós escolhemos a área”.*

Apesar da disponibilidade do terreno, apenas um projeto voltado para o alto padrão poderia dar conta de pagar o preço exigido pela propriedade fundiária, e mesmo assim, apenas com o auxílio de um capital autonomizado, representado pelos recursos do Fundo de Investimento Imobiliário, foi possível a aquisição do terreno para o desenvolvimento do projeto.

Um aspecto espacial interessante do Panamby é a sua característica de “bairro exclusivo” para uma população de renda elevada localizado entre áreas de favela com população extremamente pobre (favela de Paraisópolis e Peinha). Confirma a idéia expressada anteriormente de aumento da fragmentação do espaço e complexificação da segregação sócio-espacial. Na foto abaixo é possível observar a estrutura de segurança existente no *Villagio de Panamby* e sua característica de bairro fechado, isolado da vizinhança imediata por muros, grades e outros aparatos de segurança.

**Foto 9 – Entrada do Villagio Panamby**



Foto do Autor, 01/05/2005.

Enquanto as áreas do Panamby e *Villagio de Panamby* foram concebidas com toda a infra-estrutura urbana necessária, as áreas de favela são desprovidas dessa infra-estrutura, são áreas onde a violência é grande, onde os níveis educacionais da população residente são baixos e onde a propriedade fundiária não existe, o que predomina é a posse, e apesar da favela de Paraisópolis ser já consolidada, os moradores não possuem nenhuma segurança legal que os garanta onde vivem.

A pobreza não está distante das áreas de moradia da população rica, mas embora a distância física seja pequena, a distância sócio-econômica é enorme, causando uma série de problemas de convivência, sendo o principal deles a segurança. A grande incidência de “seqüestros relâmpago” foi responsável por uma mobilização dos moradores, que se reuniram ao redor da Associação dos Moradores do Panamby (oficialmente denominada Associação Cultural e de Cidadania do Panamby, fundada em julho de 2001) para a criação de uma força de vigilância paralela à oficial, de forma a coibir as práticas criminosas nas imediações. Tal projeto de segurança contou com a assessoria da administradora do fundo de investimento imobiliário (a BRASCAN Imobiliária) e com o aporte financeiro das principais incorporadoras atuantes na área (ou que ainda não atuam), como a Cyrela, a Camargo Corrêa S.A. (proprietária do Shopping Jardim Sul e proprietária de terrenos nas imediações deste), a Company S.A., a América Properties, a Falanga Empreendimentos, a Koema-Sinco-Mac, a Klabin-Segall e o Fundo Panamby. A parte de logística do projeto tem sua sede no hipermercado Extra e todos os edifícios contam com uma ligação de Nextel <sup>94</sup>entre si e com as viaturas de vigilância. Segundo Rosa Richter, após a implementação do projeto os níveis de criminalidade do Panamby caíram, enquanto os índices para quase toda a cidade subiram, o que atestaria o sucesso do projeto. Não se pode deixar de notar o interesse, tanto do administrador do Fundo Panamby quanto das incorporadoras, em minimizar o problema de segurança, já que uma divulgação de problemas envolvendo a segurança do local poderia atuar no sentido de sua desvalorização imobiliária.

---

<sup>94</sup> Segundo a publicação da Associação Cultural e de Cidadania do Panamby, a instalação de rádios Nextel nas portarias dos condomínios participantes “permitem comunicação com os patrulheiros, de forma que se um morador, no trajeto estabelecido no contrato, sentir-se inseguro por qualquer circunstância e a qualquer hora, poderá solicitar à portaria de seu Edifício, via celular, um patrulheiro para acompanhá-lo”.

Além da ação no campo da segurança, a Associação de Moradores do Panamby também busca uma aproximação com os moradores das favelas através do diálogo com lideranças e de projetos sociais. Além do diálogo com as lideranças da favela de Paraisópolis, há uma ação direta em outra favela próxima conhecida como Peinha. Segundo Rosa Richter:

*“A gente faz, através da Associação, um projeto chamado “Encantando o Canto”, que será uma ópera infantil daqui a alguns anos, só que ao invés de a gente fazer na Paraisópolis, existe uma outra comunidade chamada “Peinha”, que fica atrás do Villagio Panamby. É uma área tão complicada, ou mais, que a própria Paraisópolis, porque ali o número de pessoas deve chegar a 10 mil, e também ali há um problema sério. Então nós optamos por fazer esse projeto lá, numa escola chamada Travassos Rosa e as crianças dessa escola são obrigadas a estarem matriculadas e freqüentando a escola e aí depois da aula eles têm a atividade na paróquia. Assim eles são retirados das ruas e têm aula de reforço, aula de música, alimentação, psicóloga”.*

Em parceria com a Associação dos Moradores do Panamby no projeto “Encantando o Canto” atuam a Paróquia Santa Edwiges, o Colégio Pentágono, as empresas Carrefour, Netcom, JRM e profissionais voluntários de diversas áreas que contribuíram com espaço, recursos financeiros e humanos para o desenvolvimento das atividades.

Dessa forma, os moradores do Panamby buscam solucionar o problema da segurança através da integração com o entorno e da criação de uma organização paralela de segurança, já que por se tratar de uma ilha rica em meio à pobreza generalizada, por mais que os edifícios tenham controles de segurança internos, a segurança dos moradores seria um dos pontos fracos do empreendimento.

Além do problema da segurança, os atuais moradores e as incorporadoras consideram que o adensamento de edifícios e o significativo aumento de moradores pode ter como consequência um inconveniente: o aumento dos congestionamentos no interior e adjacências do Panamby, dada a escassez de vias de saída para outras áreas da cidade. De acordo com Rosa Richter, a Associação dos Moradores do Panamby estaria se mobilizando para obter da administração pública o compromisso de execução de obras viárias que melhorariam o fluxo de veículos no interior do empreendimento e ampliariam as opções de entrada e saída. Segundo ela:

*“O presidente [da Associação de Moradores do Panamby], o Sr. Roberto Fonseca, entrou com um projeto dentro do Plano Diretor, para podermos ter outras vias de acesso ao bairro, porque hoje nós temos aqui só a entrada pela Giovanni Gronchi e pela Pio XII, ou então pela Marginal, porque o outro acesso seria pela favela, mas lá ninguém anda. E na realidade a gente precisa de outras ‘fugas’, porque realmente está se transformando numa panela de pressão isso aqui. E o acesso pela Giovanni tem o problema da insegurança, possui um dos cruzamentos mais perigosos de São Paulo”.*

A Associação de Moradores buscou uma aliança com as grandes incorporadoras atuantes nas imediações do Panamby para pressionar a Câmara dos Vereadores de São Paulo a modificar o Plano Diretor Municipal para incorporar os projetos viários reivindicados por eles, como fazer uma ligação da Rua Itapaiúna (onde se localiza o *Villagio de Panamby*) até a Av. Jorge João Saad, passando por dentro da favela de Paraisópolis, e uma outra ponte, que entraria na interligação da Av. Água Espreada com a Marginal do Rio Pinheiros, na altura do Parque Burle Marx.

Assim, para a continuidade de sua valorização, o Panamby necessitaria da intervenção do poder público no sentido de realizar obras viárias que desafoguem o tráfego de veículos, ou seja, por mais que ele seja um projeto privado de grandes dimensões, somente poderá realizar todo o seu potencial de valorização imobiliária se conseguir do Estado a infra-estrutura viária complementar. Outros segmentos, como a segurança, foram resolvidos através de uma ação privada.

Apesar desses pontos negativos, a marca Panamby pode ser considerada como um sucesso enquanto empreendimento imobiliário, sendo atualmente utilizada para denominar áreas próximas e que não fazem parte do projeto oficial e do fundo de investimento imobiliário. Tal fato foi confirmado pela arquiteta Maria Olide, ao relatar que, no início, o administrador do fundo buscou impedir a vinculação do nome Panamby por parte de empreendimentos alheios ao projeto original, já que o urbanismo das áreas onde tais empreendimentos se encontram não possui as mesmas características que as de propriedade do fundo, como a fiação subterrânea, a preservação de área verde nos lotes privativos etc. Mas o uso da marca Panamby pelos incorporadores não ligados ao fundo revela a atração que a marca possui sobre o mercado, indicando o sucesso do projeto.

Mesmo empreendimentos lançados por incorporadoras que atuam na “área oficial” do Panamby nas proximidades do loteamento são rotulados com esse nome, como foi o caso do apartamento comprado por Daniel de Godoy Luise, cujo edifício não está situado na área do loteamento Panamby, mas foi anunciado como tal.


Os fatores do sucesso seriam, em primeiro lugar, a existência da área verde, o grande chamariz. Em segundo lugar, a localização no eixo de valorização imobiliária da cidade, o vetor sudoeste, onde se encontram áreas residenciais de alto padrão no Morumbi e áreas de expansão dos centros comerciais e de negócios ao longo de avenidas (Avenida Faria Lima, Av. Eng. Luis Carlos Berrini, Av. Água Espreiada, Av. Marginal do Rio Pinheiros etc.). Em terceiro lugar, o projeto urbanístico, voltado para os consumidores de alto padrão, contribuiu para reafirmar o caráter exclusivo do empreendimento, consolidando a sua valorização. Em quarto lugar, a existência de uma infra-estrutura viária prévia (as avenidas mencionadas e a Marginal do Rio Pinheiros), bem como centros de negócios (Centro Empresarial localizado na Marginal do Rio Pinheiros, o Centro Berrini etc.), shoppings centers (Jardim Sul, Morumbi, Marketplace etc.), escolas de renome (Colégio Pio XII e Porto Seguro, entre outros), hospitais de renome (Albert Einstein), entre outros fatores de atração.

Na figura abaixo, pode-se observar o destaque dado à localização do Villagio de Panamby como próxima à Av. Eng. Luis Carlos Berrini, ao parque Burle Marx e à Av. Morumbi.



Figura 9 – Croqui com a localização do Villagio Panamby

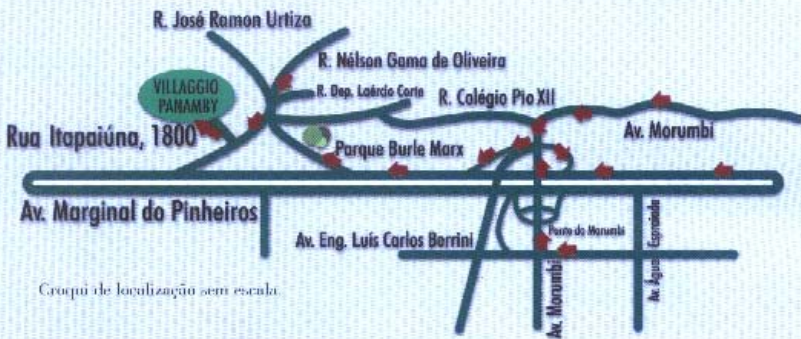
Impressão em novembro de 2003.



**VILLAGGIO PANAMBY**  
UMA VIDA SAUDÁVEL NO CORAÇÃO DE SÃO PAULO

- 230.000 m<sup>2</sup> com muito verde
- 15.000 m<sup>2</sup> de terreno por edifício • Clube pronto

Projeto arquitetônico: Roberto Candusso  
Projeto paisagístico: Benedito Abbud




Croqui de localização sem escala.

Rua Itapaiúna, 1.800

Informações: 3743-5082 - Central Lopes: 3067-0000  
[www.gafisa.com.br/doubleview](http://www.gafisa.com.br/doubleview)

INCORPORAÇÃO, CONSTRUÇÃO E ACABAMENTO




[gafisa.com.br](http://gafisa.com.br)

INCORPORAÇÃO E GERENCIAMENTO



www.atlantica.com.br

PLANEJAMENTO E EXCLUSIVIDADE DE VENDAS



[www.lopes.com.br](http://www.lopes.com.br)

O Villaggio Panamby é um empreendimento imobiliário de alto padrão, planejado e desenvolvido por Gafisa, Atlântica e Lopes. O projeto arquitetônico foi desenvolvido por Roberto Candusso e o projeto paisagístico por Benedito Abbud. O empreendimento é composto por 15 edifícios residenciais, com um total de 230.000 m<sup>2</sup> de área construída e 15.000 m<sup>2</sup> de terreno por edifício. O empreendimento é planejado para ser entregue em 2005. O preço médio por m<sup>2</sup> é de R\$ 1.500,00. O empreendimento é financiado pelo Fipefin 1000. O empreendimento é registrado no Conselho de Registro de Imóveis do Estado de São Paulo. O empreendimento é registrado no Conselho de Registro de Imóveis do Estado de São Paulo. O empreendimento é registrado no Conselho de Registro de Imóveis do Estado de São Paulo. O empreendimento é registrado no Conselho de Registro de Imóveis do Estado de São Paulo.

Fonte: Gafisa, Villagio Panamby.

Ou seja, o Panamby seria um local diferenciado, por contar com uma grande extensão de terrenos disponíveis em uma área de grande valor para o mercado imobiliário e com um diferencial que é o “contato com a natureza”, representado pelo Parque Burle Marx. Dessa

forma, existiria uma exigência do mercado (realizada através do preço dos terrenos) de destinar esse local para empreendimentos de alto padrão, e tais empreendimentos somente puderam transpor a barreira representada pela propriedade fundiária e pela falta de um capital financeiro autônomo com a constituição do FII Panamby, que viabilizou o acesso à terra aos incorporadores e liberou seus capitais para a atividade produtiva (que de outra forma seriam imobilizados na aquisição do terreno). Por outro lado, observou-se que tal área, alvo de disputa entre a parcela da sociedade que desejava seu tombamento e transformação em parque público em sua totalidade e os incorporadores imobiliários, acabou, através de uma solução de compromisso entre a prefeitura e os agentes do mercado, por transformar-se em uma área de alto padrão, quase que exclusiva para seus moradores, acentuando o processo de fragmentação e segregação sócio-espacial existente na cidade de São Paulo.

## **Capítulo 7 - O autofinanciamento – Cooperativas e Consórcios Habitacionais.**

O presente capítulo trata de outra forma de financiamento da produção imobiliária, particularmente a habitacional, ligada às cooperativas habitacionais e aos consórcios imobiliários. Na verdade são formas de autofinanciamento da produção de moradias, pois os recursos para a efetivação das obras são provenientes dos adiantamentos feitos pelos futuros moradores às empresas e instituições que organizam a cooperativa ou a instituições financeiras que através do sistema de consórcio contemplam os mutuários com imóveis ou mais comumente cartas de crédito para a aquisição de um imóvel.

Essas formas tiveram expressivo crescimento ao longo da década de 1990 e continuam sendo uma importante alternativa, sobretudo, para a classe média, como foi noticiado no jornal Folha de S. Paulo de 10/04/2005: “*Cooperativas se voltam para a classe média*” (Barboza, 10/04/2005).

Como são formas alternativas ao financiamento tradicional derivado do binômio SFH/BNH é aqui importante a sua análise, mas o único caso a ser aprofundado será o das cooperativas habitacionais, pois elas atuam também no momento da produção dos imóveis, o que contribui para o melhor entendimento das relações entre as formas de financiamento imobiliário e os processos de fragmentação do espaço urbano e segregação sócio-espacial. Já os consórcios, pelo fato de se concentrarem, em sua grande maioria, em operações puramente financeiras com a concessão de cartas de crédito para os mutuários contemplados, serão aqui tratados de maneira menos detalhada.

O caso escolhido para o estudo mais aprofundado é o da Paulicoop Planejamento e Assessoria. Tal estudo encontrou uma forte limitação em decorrência da veemente negativa dessa empresa de assessoria, quando solicitada formalmente, em prestar qualquer tipo de informação durante a pesquisa realizada, recusando-se também a justificar por escrito a razão dessa negativa. Tal fato causou estranheza, dado que ao longo do trabalho foi realizada uma grande quantidade de entrevistas com os mais variados agentes do mercado financeiro, imobiliário, bem como representantes das Companhias Habitacionais atuantes no município de São Paulo. Ou seja, nenhum dos agentes para quem foram requisitadas

informações ou entrevistas negou-se a contribuir para a pesquisa, com a exceção da Paulicoop.

Para a viabilização do estudo de caso, além de fontes bibliográficas, destacando-se a tese de Doutorado A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90 de Maria Carolina Pozzi de Castro, foram realizadas entrevistas com essa autora, um morador de um empreendimento da Paulicoop (Márcio Fernandes Gomes) e um representante de uma empresa atuante no setor de consórcios (Orlandino Alves de Lima Junior), bem como foi consultada a Embraesp (Empresa Brasileira de Análise de Patrimônio) para a obtenção de dados sobre a atuação das cooperativas habitacionais na Região Metropolitana de São Paulo no período entre 1993 e 2003 e confecção do mapa relativo a essa atuação.

### **As modalidades de autofinanciamento**

Por autofinanciamento entende-se a modalidade de construção e venda de imóveis caracterizada pelo co-financiamento entre imobiliárias, incorporadoras, construtoras e compradores de imóveis que integralizam parte expressiva ou a totalidade do capital necessário para a construção habitacional (Castelo, 1997: 11). Ou seja, o autofinanciamento consistiria na antecipação dos recursos dos futuros moradores à produção habitacional (Castro, 1999: 135).

Essa forma de financiamento habitacional percorre um amplo espectro de possibilidades, partindo do autofinanciamento ligado à chamada autoconstrução, na qual o futuro morador adquire um terreno, geralmente em loteamentos irregulares ou clandestinos, e com seus próprios recursos financeiros constrói a sua casa, utilizando a sua força de trabalho, a de parentes e amigos; passando pela modalidade na qual os futuros moradores pagam antecipadamente à incorporadora ou cooperativa pelo imóvel, em parcelas, até a entrega deste, sendo que muitas vezes o período de pagamento excede o tempo de produção do imóvel (incorporação clássica que tem suas origens na década de 1940); e pela forma de associação de cooperados que através de suas contribuições, financiam a construção dos imóveis em que irão residir; até o limite superior no qual a compra do imóvel é realizada sem nenhum tipo de financiamento externo por parte do comprador, ou seja, a aquisição é feita com recursos exclusivos do comprador, sendo essa

a característica do mercado imobiliário de alto padrão. Outra modalidade de autofinanciamento é aquela ligada aos consórcios, onde os interessados pagam cotas mensais e, se contemplados, têm acesso a cartas de crédito para uso na aquisição de um imóvel. Trata-se de autofinanciamento porque os recursos para a concessão das cartas de crédito são provenientes do somatório das cotas pagas por todos os cotistas e que são canalizados para os poucos contemplados na forma da carta de crédito.

No presente trabalho serão analisadas, como já explicitado, duas das diversas formas de autofinanciamento, a forma de cooperativas habitacionais e a de consórcios imobiliários, que consistem na antecipação dos recursos do usuário à produção, dispensando o concurso de intermediação financeira (bancos, agências de financiamento públicas ou privadas etc.).

Segundo Castro (1999) a cooperativa habitacional apresentou crescimento expressivo na segunda metade dos anos 90 e continua em expansão. Para essa autora, (Castro, 1999: 139), a forma jurídica mais utilizada para a reunião, associação e integração dos interessados na produção autofinanciada de moradia tem sido a de *cooperativa*, devido a uma série de fatores que serão detalhados mais adiante.

Quando da criação do SFH, em 1964, a Lei nº 4.380, criou o Programa de Cooperativas Habitacionais, direcionado para o atendimento dos trabalhadores sindicalizados que compunham o mercado econômico, com renda entre 1,5 e 6 salários mínimos. Em 1966, o Decreto-Lei nº 59, estabeleceu a competência normativa do BNH sobre as cooperativas habitacionais. Segundo Castro (1999: 89):

*“O cooperativismo foi introduzido na política habitacional associado à ideologia da casa própria, com função de combater o déficit habitacional e garantir a estabilidade social. A formação de uma consciência quanto à necessidade de poupança individual para a consecução do objetivo da casa própria também era estimulada. Os grupos no poder almejavam legitimar-se, oferecendo alguma compensação aos trabalhadores pelas perdas salariais geradas pela inflação continuada com o atendimento das necessidades habitacionais dos operários sindicalizados”.*

O Programa rapidamente perdeu seu caráter *associativista* e os cooperados foram conduzidos à função de meros mutuários do BNH, sem a participação na gestão do

empreendimento que poderia caracterizar uma verdadeira cooperativa. No mesmo sentido, a sua clientela não se caracterizava por ser composta por trabalhadores de baixa remuneração, mas sim pela classe média baixa, composta por trabalhadores do comércio e serviços, funcionários públicos, operários mais bem remunerados etc.

O Decreto nº 58.377/66, além de dar competência ao BNH para fixar normas sobre a constituição e funcionamento das cooperativas habitacionais<sup>95</sup>, criou, dentro da categoria de agentes de atividades complementares às cooperativas, os Institutos de Orientação de Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), uma modalidade de órgão assessor de apoio técnico, inspirado em práticas do cooperativismo norte-americano e chileno. O BNH exercia forte controle sobre os INOCOOPs, interferindo desde a homologação de seu corpo diretivo à reforma de estatutos ou mesmo sobre sua dissolução.

Para Castro (1999: 91) os Institutos de Orientação “*eram expressão da ideologia conservadora que revestia os programas habitacionais do BNH, em que se privilegiava o acesso à pequena propriedade urbana, a casa própria*”. Para essa autora, com o passar do tempo, sobretudo a partir de 1975, as cooperativas habitacionais haviam se tornado uma espécie de corretoras do BNH, dos agentes construtores e dos agentes financeiros, tornando-se meros instrumentos dos INOCOOPs.

Entre 1964 e 1984 foram concedidos 487.471 financiamentos através de cooperativas habitacionais, correspondendo a 11,2% do total contratado pelo SFH (Castro, 1999: 95), atendendo a demanda por moradia de segmentos da população com rendimentos entre 1,5 e 6 salários mínimos num primeiro momento (até 1980) e sem limite superior de renda, num segundo momento (entre 1980 e 1986). Com a crise do financiamento público para as camadas de médios e altos rendimentos, o cooperativismo habitacional também entrou em declínio ao longo da década de 1980, acompanhando a tendência de desarticulação das

---

<sup>95</sup> Segundo o Artigo 3 desse decreto, as cooperativas habitacionais seriam: “Organizações mutualistas, de tipo fechado, sem fins de lucro, com número pré-fixado de associados, constituídas apenas de trabalhadores sindicalizados (ou filiados às associações de classe definidas na Lei nº 1.134/1950), tendo como objetivo exclusivo a realização de um plano habitacional para atendimento de seus associados, através de um sistema de poupança e amortização” (Castro, 1999: 90). Essa definição perdeu seu caráter estritamente classista com as transformações observadas a partir da Constituição de 1988. Segundo Perius (2003: 18), uma cooperativa habitacional se forma quando “*uma associação de pessoas, coesas pela mesma finalidade, se unem de modo espontâneo e livre, sob a base da igualdade de direitos e obrigações e se esforçam para resolver suas necessidades econômicas, administrando por conta própria, mediante a colaboração de todos os sócios*”.

relações de financiamento e provisão habitacional que marcaram a segunda metade da década de 1980.

Com a Constituição de 1988, as cooperativas habitacionais conquistaram sua autonomia frente ao Estado, passando a ter o direito de se auto-administrar e se auto-fiscalizar (Artigo 5º da Constituição Federal). Para Castro (1999: 140), a inexistência de mecanismos de fiscalização e controle externos foi certamente um dos fatores que atraiu a atenção dos promotores imobiliários sobre esta forma jurídica de associação, que garantiria a flexibilidade de que precisam esses agentes para captar e investir capitais livremente na produção habitacional, enfrentando riscos reduzidos, na medida em que os recursos destinados às novas incorporações seriam provenientes em sua integralidade dos aportes realizados pelos associados às novas cooperativas.

Os projetos habitacionais das cooperativas, por sua vez, não estão obrigados a atender, por ocasião de seu lançamento, a Lei de Condomínio e Incorporações nº 4.591/64, a ser atendida somente na conclusão do empreendimento, o que contribuiu para a redução dos custos iniciais, particularmente com registros e constituição de condomínio (Castro, 1999: 141).

As cooperativas também deixaram de estar incluídas entre as instituições integrantes do SFH após a nova regulamentação efetuada pelo Banco Central em 1993. Passaram a não poder, a partir de então, contar com recursos do FGTS para novas contratações e construções, mas deixaram, por sua vez, de estar sob o controle e a fiscalização do Estado como até aquele momento.

Atualmente, para a formação de uma cooperativa é necessário a reunião de no mínimo 22 pessoas, com três diretores e seis conselheiros. As formalidades legais exigem somente o arquivamento do Ato Constitutivo e dos Estatutos nas Juntas Comerciais, a quem cabe a verificação da legalidade do Ato. Os cooperados podem exercer efetivo controle sobre a administração através da Assembléia Geral da cooperativa, realizada periodicamente, mas na prática poucas são as cooperativas em que os cooperados possuem efetivo poder de decisão.

Cabe à cooperativa organizada a execução dos estudos de viabilidade da área para a construção do empreendimento, para a elaboração ou supervisão do projeto e do orçamento, como pela supervisão da obra, zelando tanto pelo cronograma físico-financeiro

quanto pela qualidade do produto final. Ou seja, as cooperativas possuem uma atuação bem próxima da dos tradicionais incorporadores, com a diferença de que não podem ter fins lucrativos, ou seja, são caracterizados como o que hoje se denomina de “terceiro setor”.

A produção habitacional autofinanciada por meio de cooperativas consistiria, então, em uma alternativa para os construtores e incorporadores, que se reestruturavam na busca da redução de custos, por meio da flexibilização do financiamento a partir da centralização dos capitais dos consumidores pelos promotores imobiliários, evitando o endividamento junto às instituições financeiras públicas ou privadas. Segundo Castro (1999: 138):

*“Para os promotores capitalistas [o autofinanciamento] é uma forma de se apropriar da renda resultante da valorização do uso do solo e de lucrar com a gestão dos capitais sob a forma de retirar o resultado do processo de produção sem ter que reparti-lo com capitais financeiros. E para o consumidor é uma forma de reduzir os custos de aquisição da moradia com a melhoria dos resultados de sua poupança e remuneração. Para os promotores sem interesses lucrativos é a possibilidade de dirigir a produção da moradia, reduzindo seu custo e podendo garantir a redução de seu preço de modo a ampliar o consumo”.*

A prática da cooperativa, tal como se configurou a partir da década de 1990, esteve cindida em dois grupos de agentes promotores: uma de caráter que se poderia chamar de semi-público, sem fins lucrativos, mas representativos de grupos sindicalizados; e outro de caráter privado, ligado a empresas de assessoria técnica que encontraram na forma da cooperativa habitacional um meio alternativo de operar no setor da produção de moradias.

Os sindicatos seriam os promotores sem fins lucrativos (como o caso do sindicato dos bancários, com a cooperativa denominada BANCOOP e o sindicato dos metroviários de São Paulo, com sua cooperativa habitacional própria, a COOPERMETRO). Tais instituições desenvolveriam cooperativas mais ligadas ao sentido clássico do cooperativismo, procurando garantir o acesso à moradia aos trabalhadores das respectivas categorias.

Mas a grande maioria dos lançamentos de imóveis por cooperativas foi realizada por empresas de assessoria técnica do setor imobiliário, que reúnem e associam os interessados em participar dos empreendimentos. Embora não possam legalmente obter lucro,



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

As empresas de assessoria técnica atuam na mesma faixa de mercado dos planos de autofinanciamento das construtoras e incorporadoras (os chamados “Planos 100”), mas focaram, num primeiro momento, sua produção em produtos mais populares, assumindo a liderança no número de lançamentos imobiliários na RMSP entre 1996 e 1997. Essas empresas recebem uma taxa de administração entre 5 e 15% do valor global do empreendimento, mas as funções de planejamento e gestão, centrais no processo, abrem espaços para que se apropriem dos resultados, tanto dos processos de compra e mudança do uso do solo, como da contratação e controle da produção das construtoras e da administração financeira (Castro, 1999: 160). Como essas empresas atuam desde a concepção do empreendimento até a sua conclusão, sugerindo e até definindo aspectos de engenharia, jurídicos, econômico-financeiros e sociais, o que compreende a seleção de terrenos, elaboração e aprovação de projetos, cronogramas físicos e financeiros, controle dos fluxos de caixa, contratação e fiscalização das obras, além da apuração dos custos, elas estão em uma posição privilegiada para apropriação dos ganhos que ocorrem durante o empreendimento. Para Castro (1999: 166), essa situação tem se revelado como um desvio do sentido original do cooperativismo:

*“A articulação de empresas de assessoria técnica com construtores e grupos de consumidores na gestão das cooperativas habitacionais tem gerado as chamadas ‘pseudocooperativas’ que, embora permitam o autofinanciamento na produção da moradia, atuam como instrumentos de interesses lucrativos do setor privado, contrariando a definição clássica de cooperativa. As cooperativas habitacionais associadas a empresas de assessoria não exercem a gestão dos empreendimentos, que é realizada por estes agentes ‘assessores’ externos. A participação dos associados nas decisões por meio de Assembléias Gerais é limitada e o controle pelos conselhos fiscais é formal”.*

A fórmula jurídica da cooperativa não implica que os princípios do cooperativismo sejam adotados<sup>96</sup>, é antes uma forma dos promotores imobiliários reproduzirem o capital

---

<sup>96</sup> Entre tais princípios do cooperativismo clássico, encontram-se: princípio de autogestão, da igualdade entre os sócios, do interesse coletivo acima do interesse particular. Para o eficiente funcionamento desses

em um contexto de escassez de financiamentos e altas taxas de juros. Outro incentivo à formação de cooperativas consiste em tratamento especial quanto à incidência de tributos sobre suas atividades, considerando o seu caráter social, que teoricamente não visa lucros. Para o advogado José Miranda da Siqueira, presidente da ADEMI (Associação de Dirigentes de Empresas do Setor de Cooperativas), a intenção de muitas das empresas do setor imobiliário que aderem ao cooperativismo é fugir do pagamento de tributos e do Código de Defesa do Consumidor (Barboza, 23/02/2002).

Dessa forma, pode-se concluir que as empresas de assessoria provocam uma inversão no sentido original da ação das cooperativas ao instrumentalizá-las para a apropriação dos resultados econômico-financeiros do processo.

Uma outra crítica que pode ser feita ao sistema de cooperativas tal como é atualmente praticado diz respeito aos sócios contemplados quando da entrega dos imóveis prontos. Tradicionalmente os sorteios deveriam definir quem seriam os primeiros ocupantes, mas a prática de adiantamentos das prestações para o acesso às moradias disponíveis tornou-se comum, o que faz com que o sistema de distribuição dos imóveis das cooperativas seja considerado como muito semelhante à de outra forma de autofinanciamento: os consórcios imobiliários.

Os chamados consórcios habitacionais surgiram no Brasil no início da década de 1960 para a aquisição de bens de consumo duráveis, sobretudo automóveis. Esse sistema de autofinanciamento se expandiu recentemente para o setor habitacional, iniciando suas atividades no setor imobiliário em 1992. A fiscalização dos consórcios está a cargo do Banco Central que exige certas regras para seu funcionamento.

Segundo dados obtidos junto à Associação Brasileira de Administradores de Consórcios (ABAC), em 2001 havia 95,3 mil participantes ativos em consórcios habitacionais, contra 76,2 mil em 2000, o que revela o crescimento acelerado dessa modalidade de financiamento no setor. Segundo essa associação, nos últimos seis anos, aumentou de 213,5% o número de participantes em consórcios habitacionais. Desses, em 2001, 10,5 mil participantes foram contemplados. A tendência de crescimento continuou

---

princípios, advoga-se que as cooperativas devem estabelecer um sistema educacional sistematizado e permanente (Perius, 2003: 18).

em 2002, com um aumento de 30% no total de participantes ativos nos consórcios habitacionais (Pauliquevis, 24/03/2003).

Algumas regras referentes aos consórcios habitacionais começam a ser mudadas, visando beneficiar seu crescimento, como a autorização feita pela CEF de se utilizar o FGTS para lances com o objetivo de obtenção de carta de crédito para a aquisição de imóvel residencial urbano de moradia própria (O Estado de S. Paulo, 26/05/2002).

Além do crescimento do número de consórcios que atuam na área habitacional (estimados em cerca de 77 em 2002) e do número de participantes do sistema de consórcios (apresentando um crescimento de 213 % entre 1995 e 2001, segundo a ABAC – Associação Brasileira de Administradoras de Consórcios), alguns bancos começaram a entrar nesse mercado, como o PanAmericano (ligado ao Grupo Silvio Santos), a CEF e o Bradesco (Pauliquevis, 24/03/2003).

O sistema de consórcio pode ser utilizado para adquirir desde a casa própria até uma chácara ou terreno. Segundo a ABAC (2002), em geral, o público mais comum dos participantes de consórcio é aquele que deseja um segundo bem, utilizando esse sistema de financiamento como forma de investimento de seus recursos excedentes. Porém, o número de pessoas que buscam uma alternativa ao aluguel também é expressivo entre os consorciados, e os consórcios têm atraído o público que não consegue atender aos rígidos critérios dos bancos para autorizar o financiamento (como o comprovante de renda) e que busca uma alternativa menos onerosa (Pauliquevis, 24/03/2002).

Um grande problema enfrentado pelos consórcios é que o número de inadimplentes e desistentes é alto, e se for acima de 30% (situação de cerca de 29 administradoras de consórcios em fevereiro de 2003), pode ocasionar a suspensão dos lances e sorteios mensais, sendo que os desistentes só recebem os valores pagos ao consórcio quando do encerramento do plano (Barboza, 23/02/2003).

As empresas de consórcios ganham principalmente através das taxas de administração cobradas, que variam de 18 a 20% da carta de crédito concedida ao consorciado (que varia de R\$ 15 a R\$ 200 mil), e podem cobrar também taxas de fundos de reserva e de seguros. O prazo de duração, em média, varia de 60 a 180 meses, com cerca de dois sorteios mensais. Trata-se de uma forma mais econômica de acesso à moradia de mercado, tendo em vista a dificuldade de financiamento via SFH, mas que possui o

inconveniente da longa espera pelo imóvel se o consorciado não for logo contemplado, o que muitas vezes depende da disponibilidade de recursos adicionais para a oferta de lances nas assembléias do consórcio. Por outro lado, há o risco de que a inadimplência impeça a concretização do consórcio, o que certamente transforma-se num ônus para seus participantes.

Tal como as cooperativas, os consórcios oferecem habitação com um custo mais baixo ao comprador, de 25% a 35% mais baratas que no mercado habitacional tradicional (Barboza, 10/04/2005), se comparadas às habitações financiadas pelo SFH.

E, na prática, as próprias cooperativas se assemelham muito ao sistema de consórcios, pois é comum a prática de adiantamento de parcelas para se conseguir o acesso ao imóvel, o que se assemelha ao lance efetuado pelo consorciado para ter direito a ser contemplado. Devido, talvez, à questão de incentivos tributários e de legislação urbanística, muitas cooperativas podem ser consórcios disfarçados, já que possuem práticas muito semelhantes e atendem à mesma faixa de renda, em geral. Segundo a ABAC, as classes média e média-baixa representam a maioria dos consorciados em habitação, o que implicaria em unidades habitacionais comercializadas localizadas em áreas menos valorizadas e de tamanho reduzido, às vezes em municípios vizinhos a São Paulo, como o empreendimento Chave na Mão do grupo PanAmericano, em torno do Residencial Jardim Cambuci, em Mogi das Cruzes (SP).

Assim, tanto os consórcios como as cooperativas são soluções encontradas pelos agentes imobiliários para a promoção habitacional destinada a uma faixa de renda da população (média e média-baixa) que possui condições de pagar por um imóvel, mas que não é atendida nem pelo Estado, tendo em vista a inoperância do SFH e seus altos custos para o consumidor, nem pelo mercado imobiliário tradicional, voltado para as camadas de rendas mais altas da população. São soluções de mercado que garantem o acesso à moradia a uma parcela da população desassistida pelo poder público, mas que pode pagar por uma moradia, principalmente após a relativa estabilização da economia conseguida ao longo dos anos 90.

### **A explosão do autofinanciamento a partir da década de 1990**

Um importante fenômeno observado por Castro (1999) em sua tese de doutoramento foi a explosão do autofinanciamento da produção habitacional de mercado a partir da segunda metade dos anos 90 na Região Metropolitana de São Paulo.

Segundo dados fornecidos pela Embraesp para a realização do presente trabalho, de janeiro de 1993 a novembro de 2003, foram lançadas 67.216 unidades por meio de cooperativas habitacionais na RMSP.

Nesse período, ocorreram importantes mudanças no mercado de incorporações residenciais, e o crescimento do financiamento habitacional com recursos próprios das empresas incorporadoras e construtoras configurava-se como uma oferta restrita para as camadas de alta renda (Castro, 1999: 99), deixando a classe média sem alternativas reais, já que as linhas de financiamento do SFH, das quais esta camada da população foi grande beneficiária, encontravam-se desarticuladas com o fim do BNH e as linhas de crédito bancários eram praticamente inviáveis, dada a escassez de recursos financeiros disponíveis, as altas taxas de juros cobradas por empréstimos e a falta de interesse dos bancos em destinarem recursos para o financiamento habitacional em decorrência da baixa remuneração obtida nesse tipo de operação em comparação com outras oportunidades existentes no mercado financeiro. Para a população mais pobre a solução continuava sendo o crescimento da produção habitacional ilegal e informal em áreas de mananciais, ou mesmo a busca de moradias em favelas e cortiços, que voltaram a crescer nas grandes cidades brasileiras a partir de fins da década de 1980.

Dessa forma, segundo Castro (1999: 99):

*“A resposta do mercado à crise do financiamento habitacional surgiu com o autofinanciamento para a produção de moradia com recursos dos usuários e foram criados planos por promotores imobiliários ou por cooperativas habitacionais com tais características.”*

É importante lembrar que a produção e circulação de moradia autofinanciada não é acessível à grande maioria das famílias de baixa renda, não se tratando, então, de uma “popularização do mercado” (Castro, 1999: 99). O autofinanciamento atendeu, durante os anos 90, os excluídos dos mercados tradicionais e do atendimento público, em especial

aqueles com renda entre oito e quinze salários mínimos, com condições de investir parte de sua renda mensal em uma casa própria, antecipando os recursos à produção e dispensando o concurso de intermediação financeira (Idem: 135).

Observa-se, mais recentemente, uma sofisticação da produção e das possibilidades de aquisição de moradias através do autofinanciamento, pois 70% das 1.500 unidades lançadas em 2005 foram voltadas para a classe média, através de imóveis com cerca de 70 m<sup>2</sup>, mas haveria imóveis maiores e com coberturas dúplex ou triplex, sendo que os preços desses lançamentos variariam de R\$ 100 mil a R\$ 150 mil (três dormitórios), e de R\$ 180 mil a R\$ 200 mil para imóveis com quatro quartos (Barboza, 10/04/2005).

Com a estabilização da economia decorrente do Plano Real, os planos de autofinanciamento permitiram que as camadas de renda média e média-baixa financiassem com recursos próprios o *boom* da produção habitacional no mercado, particularmente por meio de cooperativas habitacionais organizadas por empresas de assessoria técnica, pois com a estabilização da moeda, foi possível o estabelecimento de um planejamento do financiamento de longo prazo necessário para a conclusão das obras e quitação dos débitos, algo impraticável em tempos de alta inflação. O autofinanciamento, por sua vez, foi uma alternativa de recuperação do nível de atividades do sub-setor da construção de moradias, aumentando sua participação na ofertas de novas habitações, sobretudo a partir de 1996.

Outros elementos importantes para explicar a expansão do autofinanciamento ao longo da década de 1990 foram a queda dos preços dos materiais de construção e as altas taxas de juros existentes que inibiram a especulação com terras urbanas, já que era mais atrativo para os especuladores aplicarem seus recursos no mercado financeiro do que em terrenos.

Os planos de autofinanciamento das construtoras e incorporadoras “*constituíram uma forma que possibilitou a continuidade das atividades produtivas independentemente dos capitais financeiros, como uma alternativa ao financiamento pelo SFH e às oscilações na disponibilidade de recursos para o setor habitacional*” (Castro, 1999: 152). Como essas construtoras e incorporadores trabalhavam com uma parcela da população de renda média-baixa, não podiam contar com o setor financeiro, num contexto de juros altos e melhores opções no mercado financeiro.

E além da questão da estabilidade econômica, foram destacadas no item anterior as mudanças na legislação que permitiram uma maior flexibilização do controle existente sobre as cooperativas, estimulando a formação de novas organizações assim denominadas e que não seguiam, nem de longe, os estatutos do cooperativismo. Da mesma maneira, tal forma de organização permite aos seus controladores alguns benefícios de ordem fiscal, o que contribui para o fenômeno de sua expansão nos últimos anos, pois as cooperativas têm recebido tratamento especial quanto à incidência de tributos sobre suas atividades, ao ser considerado o seu caráter social (que não visa lucros), e não empresarial. Mas é questionável até que ponto seja possível a inexistência de relação de compra e venda entre a cooperativa e o cooperado quando se trata de cooperativas organizadas por empresas de assessoria, que são privadas e possuem fins lucrativos<sup>97</sup>. Em 1997, a Promotoria Pública de Defesa do Consumidor do Estado de São Paulo considerou discutível esta condição nos casos em que as cooperativas estejam subordinadas a empresas privadas (Castro, 1999: 142).

Segundo Castro (1999: 141), devido provavelmente ao retorno das cooperativas ao mercado, em 1998 foi incrementada nova linha de crédito por parte do governo federal através do SFH/CEF para as associações e cooperativas. Conhecida como Crédito Associativo, é dirigida a pessoas físicas reunidas para empreendimentos habitacionais com mais de 60% do quadro de usuários constituído, o que caracteriza a demanda. E no âmbito estadual, desde que desenvolvam métodos e concepção de trabalho autogestionário e por ajuda mútua, as cooperativas habitacionais do Estado de São Paulo podem vir a ser favorecidas com financiamento proveniente do fundo público ou de recursos provenientes do ICMS. Também as cooperativas podem se enquadrar na legislação da Habitação de Interesse Social em São Paulo, estabelecida em 1992, que adota índices urbanísticos menos restritivos quanto à ocupação do solo para uso habitacional, extensão da área máxima a ser construída, padrões de urbanização e construtivos da edificação.

Tais possibilidades de uso de recursos públicos, se por um lado podem significar maior volume de recursos para as cooperativas, de outro lado podem significar um maior custo aos cooperados, pois passam a contar com uma intermediação financeira referente

---

<sup>97</sup> A Paulicoop, assessoria de cooperativas, por exemplo, recusou-se a colaborar com informações para o presente trabalho alegando ter o direito a não se manifestar, dado seu caráter privado, e não público.

aos recursos estatais, e também podem significar uma maior ingerência e fiscalização por parte do poder público nas cooperativas, algo que provavelmente a maioria delas não desejaria.

Entre 1992 e 1997, Castro (1999: 146) observou a atuação de 60 cooperativas habitacionais do estado de São Paulo, além das classistas. Delas, 27 lançaram empreendimentos com até 500 unidades habitacionais, 15 com até mil unidades e as 18 maiores desenvolveram empreendimentos que abarcam até 4 mil unidades habitacionais, como a Paulicoop Planejamento e Assessoria a Cooperativas Habitacionais que lançou, em apenas cinco anos de atividades, aproximadamente 15 mil unidades habitacionais.

Os empreendimentos autofinanciados têm se localizado em áreas extensas da periferia consolidada da Região Metropolitana de São Paulo, áreas de baixa atividade imobiliária e que com frequência foram ocupadas no passado de forma ilegal. Segundo Castro (1999: 179), espalharam-se inicialmente pelos municípios vizinhos a São Paulo, onde são, em geral, maiores. No próximo item serão analisados alguns dos aspectos espaciais dos empreendimentos autofinanciados.

### **Alguns efeitos da localização dos empreendimentos autofinanciados na metrópole de São Paulo**

Segundo a pesquisa realizada por Castro (1999: 179) os empreendimentos construídos sob a forma de cooperativa têm sido localizados em áreas extensas da periferia consolidada, com grande destaque para os empreendimentos localizados nos municípios vizinhos à São Paulo, onde são, em geral, maiores.

Em consulta realizada junto à Embraesp para o presente trabalho, verificou-se que entre janeiro de 1993 e agosto de 2003, de 200 empreendimentos construídos sob a forma de cooperativa na RMSP, 115, ou seja, 57,5% situavam-se nos municípios vizinhos a São Paulo. Outros 58 (29%) situavam-se em áreas da periferia consolidada ou antigas áreas industriais e somente 27 (13,5%) situavam-se no chamado “vetor sudoeste”, mas não nas áreas mais nobres deste vetor de valorização imobiliária do município.

Pode-se também observar uma certa diferenciação dos empreendimentos quanto à sua localização com relação ao tipo de cooperativa: algumas cooperativas classistas (como a BANCOOP, a APCEF – Associação de Pessoal da Caixa Econômica Federal) possuem



empreendimentos em locais mais valorizados (três na Vila Mariana, dois na Consolação e dois na Mooca, um em Moema, dois na Vila Madalena); já as cooperativas organizadas pelas empresas de assessoria técnica têm preferência por terrenos situados em outros municípios da RMSP, como Cotia, Mauá, Osasco, Santo André e São Bernardo, Guarulhos e Embu e nas áreas de periferia mais distante do Município de São Paulo, como Itaquera, Campo Limpo, Jaraguá, Pedreira, Capela do Socorro. Nas áreas mais consolidadas no município paulistano, destaca-se a atuação das cooperativas organizadas por assessorias técnicas no Butantã, Morumbi e Jaguaré, áreas que possuem ainda grandes terrenos a preços acessíveis à classe média. Tal fato revela uma diferenciação entre os cooperados ligados a sindicatos e os cooperados da “iniciativa privada”, com significativa vantagem locacional para os primeiros.

Como resultado espacial do desenvolvimento dos planos de autofinanciamento por cooperativas organizados pelas empresas de assessoria técnica, temos a produção de empreendimentos de grande porte que intensificaram a verticalização da periferia, redefinindo os espaços de moradia e barateando o seu preço para as parcelas da população de renda média-baixa e média. Para Castro (1999: 179):

*“A construção de edifícios predomina amplamente e, embora não tenhamos uma série histórica maior, parece haver uma tendência de aumento do porte, tanto pela maior quantidade de edifícios por empreendimento como pela intensificação da verticalização. Os sistemas construtivos baseiam-se na racionalização do uso dos materiais, como a organização dos fluxos, e na introdução de inovações ou adaptações técnicas que reduzam o tempo de execução das obras. Os apartamentos têm padrão espacial simplificado e compacto, com áreas úteis reduzidas”.*

Em São Paulo, os conjuntos habitacionais promovidos por cooperativas têm sido implantados com torres cujo número médio de andares foi de dez em 1996 e doze em 1997, com média de sete edifícios por empreendimento (Castro, 1999: 186). Segundo dados consultados junto à Embraesp para a RMSP, o número médio de andares em 1998 foi de 8,75, subindo para 11 entre 1999 e 2002, chegando à média de 16 andares por empreendimento em 2003. Tais dados revelam o processo de verticalização residencial por que passam as áreas alvo dos investimentos realizados pelas cooperativas.

Algumas cidades da RMSP (como Guarulhos, Osasco, Santo André, São Bernardo do Campo e Mauá) têm atraído os empreendimentos autofinanciados sob a forma de cooperativa, por disporem de grandes glebas vazias e forte demanda por moradia (Castro, 1999: 179), recebendo cerca de 79% do total das unidades lançadas fora da capital na RMSP. A partir de 1996, entretanto, os lançamentos autofinanciados sob a forma de cooperativa têm crescido proporcionalmente mais na capital paulista.

Segundo Maria Carolina Pozzi de Castro<sup>98</sup>, as empresas de assessoria técnica, como a Pauliccop ou a Real, na verdade não estariam interessadas em operar com a construção, mas sim em operar com a terra, pois a maior fonte de ganho delas estaria relacionada com a viabilização de terrenos para o uso residencial, já que são empresas cuja origem é a negociação envolvendo imóveis com fins especulativos e não a construção em si. Da mesma forma, segundo ela, pelo foco principal não ser a construção, tais empresas não teriam investido muito na racionalização dos processos produtivos, pois a atenção delas é o negócio fundiário mais do que o lucro industrial.

O mercado atendido pelas cooperativas, ao contrário do que acontece com os FII's ou lançamentos residenciais de alto padrão, possui algumas exigências locacionais no sentido de baratear o produto final: terrenos com preços acessíveis e grandes, com a finalidade de promoção de grandes conjuntos habitacionais com áreas adequadas à implantação de bolsões de estacionamento descoberto. Tais condições foram encontradas em áreas da periferia consolidada do município de São Paulo e mesmo em áreas mais periféricas deste município, com pequena expressão para o mercado de incorporações.

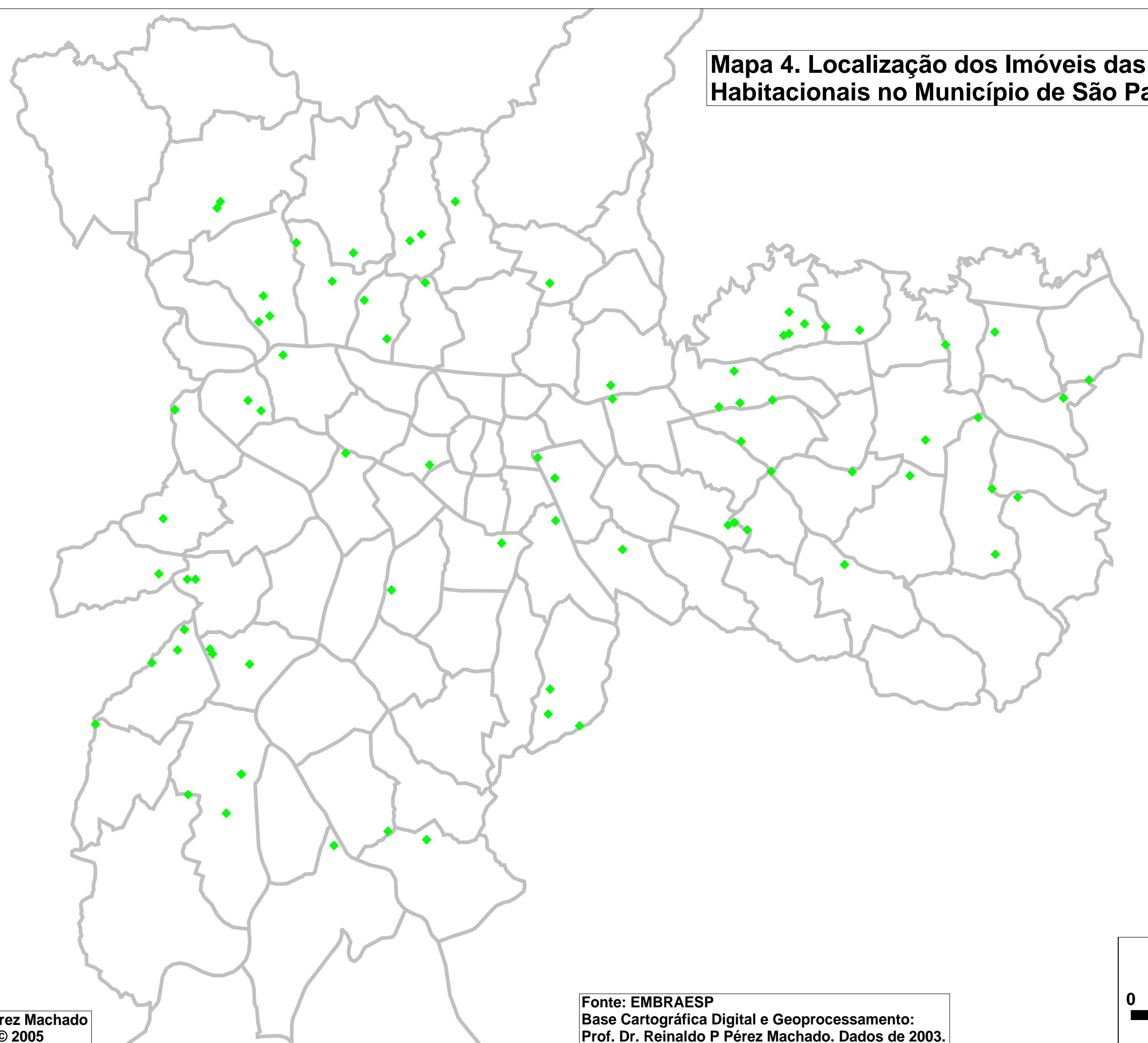
Em geral, as cooperativas e empresas de assessoria procuram adquirir os terrenos por meio de negociação com os proprietários fundiários para que o pagamento se efetue por meio da troca por área construída (permuta) ou por participação no negócio, procurando um tipo de parceria para reduzir os custos iniciais do empreendimento (Castro, 1999: 223).

Os lançamentos habitacionais de cooperativas realizados entre 1996/1997 ocupavam uma área maior de terrenos nas regiões Leste, Norte e Oeste, o que pode ser observado no Mapa 4.

---

<sup>98</sup>Entrevista concedida em 19/09/2003, Autora da tese de Doutorado *A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90*. – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU): USP, São Paulo, 1999.

**Mapa 4. Localização dos Imóveis das Cooperativas Habitacionais no Município de São Paulo**



Org.: Reinaldo P Pérez Machado e Adriano Botelho. © 2005

Fonte: EMBRAESP  
Base Cartográfica Digital e Geoprocessamento:  
Prof. Dr. Reinaldo P Pérez Machado. Dados de 2003.

**LEGENDA**

◆ Cooperativas (80)

0 3 6 9  
Kilometers

A explosão do autofinanciamento levou o mercado legal para regiões de São Paulo onde este pouco se desenvolvera anteriormente, como a Leste 2 (Castro, 1999: 183), destacando-se aí o distrito de Itaquera. Na região Sul, a distribuição dos lançamentos por cooperativas se deu nos distritos de Campo Limpo, Socorro e Pedreira, áreas onde o mercado ilegal é predominante.

Já em áreas mais consolidadas, observou-se a escolha de áreas menos valorizadas da malha urbana. Na área consolidada da região Sul, o distrito do Jabaquara teve destaque, sobretudo devido à atuação da BANCOOP e da COOPERMETRO (Cooperativa ligada ao Sindicato dos Metroviários). Na região Norte, destacam-se os distritos da Freguesia do Ó e do Limão. Na região Oeste, destacam-se os lançamentos realizados no Butantã e Jaguaré. E na área de ocupação mais antiga da cidade, destacam-se o Brás, tradicional área industrial e que enfrenta forte processo de degradação e o Ipiranga - região Sudeste-, também importante área industrial que vem passando por um processo de transformação de uso do solo, acolhendo lançamentos imobiliários dada sua relativa proximidade das áreas de centralidade da metrópole, destacando-se nessa mesma região os distritos de Sacomã e Sapopemba. Essa região (Sudeste) é limítrofe com municípios industriais do chamado ABCD da RMSP e que apresentaram significativos lançamentos de imóveis autofinanciados, como São Bernardo do Campo e Diadema. Na chamada Zona Leste 1 (mais próxima ao Centro Histórico e mais valorizada em termos do mercado imobiliário) destacam-se os distritos de Vila Formosa, Vila Matilde, Tatuapé, Penha, Aricanduva e Cangaíba (Idem: 184-185).

Do total dos empreendimentos lançados no município de São Paulo, 87% da área ocupada encontrava-se em zona de uso Z2, de características residenciais, e que oferecia vantagens adicionais para a categoria de uso residencial HIS (Habitação de Interesse Social) quanto às Taxas de Ocupação e de Coeficiente de Aproveitamento. Esta é uma importante diferenciação com relação aos empreendimentos lançados nos outros municípios da RMSP, principalmente os da chamado ABCD, em Guarulhos, em Mauá e em Osasco, pois nestes municípios os terrenos situam-se muitas vezes em áreas antes ocupadas por indústrias e que ainda apresentam uma vizinhança composta por algumas indústrias remanescentes, como se verá mais adiante.

Dessa forma, pode-se concluir que as áreas escolhidas para os lançamentos de imóveis autofinanciados sob a forma de cooperativa estão em áreas de menor valor do solo (com exceções do Tatuapé e Jabaquara, onde os lançamentos ocupam, por sua vez, áreas menores) e que mesclam áreas residenciais com atividades industriais ou que são tradicionais áreas de bolsões de força de trabalho, como a chamada região Leste 2 e as áreas mais periféricas da região Sul.

Segundo Castro, a produção autofinanciada das cooperativas habitacionais pode estar exercendo uma função reguladora dos preços no mercado dirigido às parcelas de renda média-baixa, pressionando-os para baixo, sendo o preço do metro quadrado da área útil das cooperativas, em média, metade do observado nas incorporadoras, para a área da Grande São Paulo em 1997 (US\$ 708 contra US\$ 1423, respectivamente). Mas os produtos oferecidos pelas cooperativas possuem como característica marcante a economia de espaço das unidades, ou seja, são “produtos compactos”, com uma área útil média aproximadamente 14 m<sup>2</sup> inferior às unidades lançadas por incorporadoras (60,7 m<sup>2</sup> contra 74,4 m<sup>2</sup> respectivamente). Como relatado anteriormente, observa-se mais recentemente uma maior sofisticação do mercado de imóveis oferecidos pelas cooperativas no que se refere ao tamanho das unidades comercializadas, chegando a quatro dormitórios e coberturas, o que visa ao atendimento de um segmento da classe média com um poder aquisitivo maior que a atendida tradicionalmente pelas cooperativas.

Um outro ponto relativo à estruturação das cooperativas é o estatuto da propriedade entre os associados. Durante o período em que ocorre a produção do imóvel a moradia permanece sob a forma de propriedade coletiva, sendo que esta condição só cessa ao término da construção, com o acerto de contas entre o associado e a cooperativa, transformando-se então em propriedade privada do imóvel individualizado. Quando o grupo original formador da cooperativa é extinto e feita a escrituração dos imóveis individuais, constitui-se o condomínio que compreende as unidades produzidas. Dessa forma, após um período em que a propriedade individual ainda não é constituída, o produto final é o imóvel devidamente registrado, o que configura o que aqui foi denominado anteriormente de absolutização da propriedade imobiliária.

A alternativa da cooperativa, se por um lado oferece uma opção de propriedade de moradia legal para a classe média e média-baixa, por outro reforça o processo de

fragmentação do espaço urbano e de segregação sócio-espacial, na medida em que relega essa camada da população, que antes era em boa medida assistida pelo financiamento do BNH/SFH, à busca de soluções de autofinanciamento que se concretizam na ocupação de áreas mais distantes das ocupadas pela população de maior renda, dificultando o acesso às centralidades e às positivities do urbano. Por outro lado, a construção de grandes blocos, com várias torres e mais de dez andares, acentua a fragmentação espacial nas áreas de periferia pouco consolidada, pois cria áreas distintas da vocação tradicional do entorno (áreas de loteamentos ilegais e de características horizontais), com um óbvio contraste na paisagem.

### **O caso da Paulicoop**

No presente trabalho um caso de cooperativa foi escolhido para ser mais bem detalhado, o da Paulicoop Planejamento e Assessoria, que é uma empresa de assessoria técnica pra a viabilização das cooperativas, atuando junto às cooperativas Nosso Teto, Planalto, Pompéia e Cooperação. Tal organização, fundada em 1993 por três corretores imobiliários que atuavam como prestadores de serviços aos INOCOOPs, atua na prática como uma incorporadora visando a um mercado popular, para famílias com rendimento superior a oito salários mínimos. A Paulicoop possui atuação na RMSP, no interior do estado e no litoral paulista.

Segundo Warde *et. al.* (2001: 135), a Paulicoop, apesar da denominação de cooperativa habitacional, possui fins lucrativos, que são representados pela taxa de administração de 10% do valor do imóvel cobrada dos cooperados, o que iria contra a legislação vigente para o cooperativismo. A Paulicoop opera com uma estrutura enxuta (80 funcionários), o que garante uma economia na gestão e administração da organização.

Trata-se uma organização muito dinâmica, fundada em 1993, composta por técnicos com experiência no setor imobiliário, que organizam e gerenciam grandes empreendimentos imobiliários residenciais, e que já lançou mais de 15 mil unidades habitacionais (muitas delas em desenvolvimento), com um prazo de entrega de até dois anos do primeiro edifício dos conjuntos lançados.

A experiência com a organização de cooperativas, a conquista de adesões, bem como o conhecimento das demandas do mercado habitacional foram elementos fundamentais

para o sucesso de suas atividades (Castro, 1999: 164). Segundo apurado por Castro (1999: 165), a população alvo da empresa possuiria renda entre 10 e 15 salários mínimos, seria moradora de aluguel e procuraria o acesso à sua primeira casa própria. Em meados de 1998, o número de associados chegaria a cerca de 17 mil, tendo como único limite para as inscrições o número de unidades lançadas nos vários empreendimentos a cargo da Paulicoop.

Os empreendimentos imobiliários sob a responsabilidade da Paulicoop possuem variação entre dois e três dormitórios, com os menores chegando a 43,76 m<sup>2</sup> de área útil (Residencial Brasil situado no Campo Limpo) e o maior chegando a 71 m<sup>2</sup> (Residencial das Américas, situado em Guarulhos). A média para a maior parte dos apartamentos de dois dormitórios é de 56 m<sup>2</sup> e 63 m<sup>2</sup> para os apartamentos de três dormitórios. Os preços dos imóveis variam de acordo com o tamanho e a área em que estão localizados, sendo os mais caros os dois empreendimentos situados no Morumbi, com apartamentos de três dormitórios e 63 m<sup>2</sup> de área útil (Edifício Porto Fino e Residencial Jardim dos Colégios, avaliados respectivamente em US\$ 45.592,21 e US\$ 52.200,83). O imóvel mais barato situa-se no Campo Limpo, com dois dormitórios e apenas 43,76 m<sup>2</sup> de área útil, avaliado em US\$ 27.000,00<sup>99</sup>. Em média, os imóveis situados no Município de São Paulo possuem um preço mais alto por m<sup>2</sup> se comparados aos imóveis construídos pela empresa nos demais municípios da RMSP, com o extremo superior na faixa de R\$ 902,26 o m<sup>2</sup> no Morumbi (Residencial Jardim dos Colégios) e o inferior na faixa de R\$ 603,19 no Jaguaré (Residencial Parque dos Educandários). A média para o Município de São Paulo é de R\$ 710,64 o m<sup>2</sup> de área útil, e nos demais municípios da RMSP é de R\$ 688,09 o m<sup>2</sup> em Santo André, R\$ 696,01 em Taboão da Serra, R\$ 650,29 em Guarulhos, R\$ 651,85 em Osasco, por exemplo.

Na fotografia abaixo pode-se observar o empreendimento de preço mais elevado da Paulicoop por m<sup>2</sup> de área útil, o Residencial Jardim dos Colégios, situado na Rua Lydia Damus Maksoud, no Morumbi.

---

<sup>99</sup> Dados da Embraesp, novembro de 2003.

**Foto 10 – Entrada do Residencial Jardim dos Colégios**

Foto do Autor, 01/05/2005.

Uma diferença importante do modelo das cooperativas como organizado pela Paulicoop com relação às instituições financeiras mais tradicionais diz respeito à questão da comprovação de renda dos associados. Não é necessária tal comprovação, no caso de trabalhadores autônomos, somente uma carta de declaração do próprio interessado é suficiente. Tal flexibilidade acaba atraindo grande número de pessoas para o modelo de cooperativa, dado o aumento da informalidade no mercado de trabalho e os entraves burocráticos exigidos por bancos, públicos ou privados, para a concessão de financiamentos.

O financiamento dos imóveis pelos cooperados é feito em cerca de 100 parcelas e uma taxa de inscrição de um salário mínimo. A assinatura dos termos de adesão ao empreendimento exige o pagamento de 10% do preço do apartamento que podem ser divididos em até seis vezes, enquanto outros 10% são pagos na entrega das chaves (Castro, 1999: 177). E o sistema de pagamentos é realizado mensalmente, com reajustes anuais pelo ICC (Índice da Construção Civil), sendo dois pagamentos semestrais maiores, que podem ser, porém diluídos nas outras mensalidades. Com a entrega do imóvel os valores das mensalidades são elevados em 30% a 40%, enquanto que as semestralidades aumentam em



15%. Busca-se assim adequar o pagamento dos cooperados às suas possibilidades, com mensalidades praticamente fixas e que correspondem a cerca de 30% dos rendimentos dos associados.

Como não há agentes financeiros de compra ou construção das unidades, e sim os futuros moradores, a empresa tem de adaptar os recursos provenientes dos pagamentos dos cooperados para a execução das obras, ou seja, o cronograma de obras depende do volume de recursos pagos pelos cooperados. Como alguns momentos requerem gastos superiores aos aportes mensais dos cooperados<sup>100</sup>, é necessário, segundo a lógica do autofinanciamento, que novos empreendimentos sejam lançados para o pagamento das obras em execução, criando uma sistemática perigosa, que depende de uma dinâmica de contínuos lançamentos para a execução dos existentes; e dada a barreira colocada pela propriedade imobiliária, em algum momentos os terrenos grandes e baratos podem tornar-se escassos, comprometendo a viabilidade do modelo. Mas Maria Carolina Pozzi de Castro, ao ser questionada se o modelo adotado pelas cooperativas seria auto-sustentável no longo prazo, afirmou que dado o grande estoque de terras nas mãos das empresas de assessoria e das cooperativas por elas organizadas (que poderia ser utilizado por cerca de oito anos), o modelo possuiria grande fôlego até dar sinais de esgotamento.

Para a entrevistada, o grande risco do modelo das cooperativas como o organizado pela Paulicoop é a inadimplência, que pode chegar a inviabilizar o modelo. Uma alta inadimplência comprometeria os fluxos de caixa da cooperativa e poderia causar o alargamento dos prazos de construção ou mesmo levar à paralisação das obras. Para Márcio Fernandes Gomes<sup>101</sup>, que adquiriu um apartamento pela Paulicoop em 1997 no Conjunto Parque dos Carvalhos em Osasco, município da RMSP, esse era um problema visível nas Assembléias dos Cooperados:

*“É um sistema também que se você não paga as mensalidades por um período, três meses, já tem uma certa advertência, eu não me recordo agora quantos meses você pode deixar de pagar sem fazer um acordo com a cooperativa. Mas se não pagar, você perde a*

---

<sup>100</sup> Segundo estudos realizados, o fluxo de caixa dos empreendimentos autofinanciados fica negativo a partir do 25 ° mês até o final da obra, quando são maiores as exigências da produção. Caso o fluxo não se equilibre, é necessário diminuir a velocidade da obra ou lançar mão do adiantamento de pagamentos (Castro, 1999: 144).

<sup>101</sup> Entrevista concedida em 23/03/2003.

*sua vaga, ou seja, você só recebe parte do que você investiu, ou seja, a cooperativa repassa aquela unidade para outra pessoa.*

*Muitos são inadimplentes, e dá pra gente observar isso quando a gente se reúne pra fazer o sorteio das unidades que eles vão entregar, porque ali tem a relação das pessoas que pagaram ou não, então dá pra você, por exemplo, eu sempre paguei em dia, então eu tinha idéia em quantos por cento do total eu já estava, e observava que tinha muita gente abaixo dessa média. Então significa que não pagaram, mas eu não sei até que ponto são os acordos para você permanecer ainda com a unidade sem ter pagado”.*

Em geral, a tolerância para a inadimplência é de três meses, e dependendo de cada caso, os cooperados são desligados da cooperativa, sendo substituídos por outros. A restituição é variável, mas não integral, pois alguns descontos são feitos, mas constatou-se que os casos de desemprego são os tratados com mais flexibilidade e as restituições, para esse caso, são maiores.

Para enfrentar o problema da inadimplência as cooperativas mantêm um número maior de cooperados em relação às unidades em construção, bem como buscam levar adiante vários empreendimentos simultaneamente com um caixa único, distribuindo os recursos de acordo com as necessidades de cada empreendimento. Tal procedimento faz com que sempre exista um significativo número de cooperados pagando suas mensalidades sem a real possibilidade de acesso à moradia no curto prazo.

Os prazos para a entrega, por sua vez, são longos, o que significa uma larga espera para os consorciados que não são contemplados logo, conforme relato de Márcio Fernandes Gomes:

*“(...) cinco anos e meio depois que eu iniciei o pagamento que eu pude me mudar. No meu empreendimento são sete edifícios. O primeiro edifício ficou pronto depois de três anos e meio após o início do pagamento das mensalidades. O meu edifício ficou pronto o ano passado. São cinco anos já, e faltam cinco edifícios ainda, o meu é o segundo, e eu só consegui porque o sistema é o seguinte: 100% dos apartamentos de cada edifício, 50% é para quem faz adiantamento e 50% é por sorteio, e eu só consegui o meu, quer dizer, no primeiro eu não fiz adiantamento, eu tentei pelo sorteio, não tive a sorte, não consegui...Na segunda oportunidade eu optei pelo adiantamento.(...) E é o segundo edifício a ficar pronto depois de cinco anos, só que quando nós iniciamos o processo, a promessa era de que em oito anos todos estariam prontos. Então já estão com um atraso, pois já se passaram cinco*

*anos e meio, e só dois edifícios estão prontos, tem um terceiro que provavelmente vai levar mais uns seis meses para ficar pronto, quer dizer, em seis anos, três”.*

Outro ponto a ser observado é a estrutura da cooperativa organizada sob orientação da Paulicoop da qual Márcio participou. Como destacado anteriormente, a forma de organização deste tipo de cooperativa assemelha-se mais a um consórcio, pois os cooperados não participam das decisões de planejamento ou construção do empreendimento, as Assembléias são convocadas para o sorteio e para a realização dos lances por parte dos associados. Segundo ele:

*“(...) Os sorteios acontecem um pouco antes da entrega do edifício. No meu caso em particular, foi em janeiro de 2002, o apartamento não estava pronto ainda, todo mundo se apressou para fazer o adiantamento, que é o momento de você conseguir um apartamento, fizemos o adiantamento, só que nós fomos receber o apartamento dia 05 de dezembro de 2002. Ou seja, praticamente um ano, são dez meses mais ou menos, para receber o apartamento. E nós recebemos, e nós temos que pagar as chaves, que é mais ou menos uns 12% do valor do empreendimento, todo mundo antes de receber as chaves tem de fazer esse adiantamento, e só assim, no dia 05 de dezembro, nós constituímos uma reunião comum. Todo mundo pegou as chaves e formamos o condomínio.*

*(...) As reuniões reúnem muita gente, no meu condomínio, por exemplo, são sete torres, quatro apartamentos por andar, dezoito andares, então a reunião era feita em um clube, na Marquês de São Vicente, em frente ao Palmeiras, um clube bem grande, agora eu esqueci o nome, na Barra Funda, era um ginásio, porque são 450 condôminos, só no meu empreendimento. Mas a empresa tem uma sede, que atualmente, ela se mudou em três anos e meio para três endereços, atualmente ela está sediada na região de Alphaville, naquela cidade do lado, Santana do Parnaíba, e foi lá que eu tive de ir para fazer a assinatura agora, receber as chaves”.*

Na verdade, trata-se de uma incorporadora que trabalha sem a intermediação financeira e que consegue, através de uma estrutura eficiente e de um corpo experiente de técnicos, realizar projetos de grande magnitude para uma classe média e média-baixa em grandes terrenos comprados a indústrias que se deslocam das tradicionais áreas da metrópole, seguindo um processo de reestruturação industrial que se inicia na década de 1980 e intensifica-se na década de 1990. Dessa forma, a Paulicoop, como outras empresas

de assessoria, ganha com a mudança de padrão de uso do solo, uma tradicional estratégia do setor imobiliário<sup>102</sup>. O caso de Márcio é exemplar, pois o terreno onde seu condomínio foi construído pertencia a uma indústria e ao redor do edifício ainda há indústrias em atividade, gerando incômodos aos moradores.

*“(...) Nós temos um alto custo dos terrenos, então, as cooperativas se interessam muito por terrenos em áreas industriais, que ainda estão sendo alvo de projetos de desindustrialização. Então, boa parte dos empreendimentos acontece justamente ali, nessas áreas de indústria. No meu caso específico, onde eu adquiri meu apartamento, era uma fábrica, acho que um frigorífico famoso em Osasco, não me lembro o nome, mas acho que era da Swift<sup>103</sup>, então na área toda, muito próximo do apartamento, também é uma área industrial, com muitas fábricas, e ainda tem fábricas no entorno. Uma das coisas que incomoda, por exemplo, é o barulho. Tem uma fábrica que trabalha vinte e quatro horas, a cada três minutos ela dá uns ruídos muito fortes...Tem até um dos moradores que já está fazendo pesquisa para comprar uma janela anti-ruído, que custa R\$ 1.200,00, quer dizer, tem um custo”.*

A conversão de terrenos industriais em áreas de moradia apresenta o risco da possibilidade de existência de resíduos poluentes e até mesmo tóxicos, comprometendo a saúde dos cooperados, como foi o célebre caso do Conjunto Habitacional Barão de Mauá, localizado no município de Mauá (RMSP), com 7.500 moradores em 1304 unidades, com 22 blocos de apartamentos lançados, mas com previsão de lançamento na mesma gleba de outros 50 edifícios. Tal conjunto fora edificado em uma área pertencente à Cofap, onde esta depositava materiais altamente tóxicos, contaminando o solo. Com a descoberta do problema<sup>104</sup>, em abril de 2000, depois que uma explosão numa caixa d'água subterrânea no residencial causou a morte de uma pessoa e deixou outra gravemente ferida, as empresas construtoras (Soma e SQG Empreendimentos) se responsabilizaram pela descontaminação da área, mas tais trabalhos até o momento (abril de 2005) encontram-se em andamento. Tal exemplo mostra que a conversão de terrenos industriais em residenciais, apesar dos ganhos proporcionados às empresas envolvidas, pode causar sérios problemas a seus moradores.

<sup>102</sup> Tradicionalmente, os agentes imobiliários ganhavam com a transformação das terras agrícolas nas proximidades das cidades em expansão em áreas residenciais. Atualmente, tal transformação se dá de antigas áreas industriais em áreas residenciais ou de serviços.

<sup>103</sup> Provavelmente trata-se do terreno da Sadia em Osasco, citado por Castro (1999: 184).

<sup>104</sup> Foram detectados cerca de 44 substâncias tóxicas, entre elas benzeno, altamente cancerígeno (Folha de S. Paulo, 29/08/2001).

Em termos de localização dos empreendimentos, a Paulicoop apresenta a seguinte distribuição geográfica no interior da RMSP: em Mauá são quatro empreendimentos, com 2416 unidades; em Guarulhos, são dois empreendimentos com 969 unidades; em Santo André, são três empreendimentos com 1988 unidades; em Osasco são dois empreendimentos com 1940 unidades; em Taboão da Serra são dois empreendimentos com 1402 unidades. No município de São Paulo foram lançados dois empreendimentos no Morumbi (252 unidades no total), um em Sapopemba (396 unidades), outro na Vila Formosa (164 unidades) e um outro no parque Bristol (570 unidades) e em São Miguel Paulista, um empreendimento, com 232 unidades (dados da Embraesp entre janeiro de 1993 e novembro de 2003). Pode-se notar que os maiores empreendimentos localizam-se em municípios da RMSP que não o município da capital, onde a atuação da Paulicoop envolve terrenos menores e um número menor de unidades lançadas. Tal fato pode ser explicado tanto pela disponibilidade de terrenos (principalmente de antigas indústrias, muito comuns na área) quanto pelo seu preço mais baixo.

Em Mauá, a Paulicoop conta com 152.133,05 m<sup>2</sup>; em Guarulhos com 42.440,00 m<sup>2</sup>; em Osasco com 72.461,00 m<sup>2</sup>; em Santo André com 95.688,49 m<sup>2</sup>; em Taboão da Serra, com 80.546,39 m<sup>2</sup> (totalizando 462.728,93 m<sup>2</sup>). Já na capital paulista, a empresa conta com 17.399,30 m<sup>2</sup> em Itaquera; 13.598,92 m<sup>2</sup> em Sapopemba; 8.138,00 m<sup>2</sup> no Morumbi; 28.551,22 m<sup>2</sup> no Parque Bristol; em São Miguel Paulista com 9.730,00 m<sup>2</sup>; e 21.129,00 m<sup>2</sup> na Vila Formosa (totalizando 98.546,44 m<sup>2</sup>) (dados fornecidos pela Embraesp). Pode-se observar, então, que a organização conta com uma área muito maior no entorno da capital paulista, concentrando aí suas atividades. As imagens abaixo de quatro empreendimentos distintos da Paulicoop, um na RMSP (Osasco), outro na divisa entre o Município de São Paulo e o Município de Osasco, um terceiro no Morumbi (Município de São Paulo) e outro na Vila Formosa (Município de São Paulo) ilustram a diferença de escala dos empreendimentos existente entre aqueles construídos no município da capital e os construídos em outros municípios da RMSP:

**Foto 11 – Conjunto Residencial Sadia – Osasco**



Fonte: CASTRO, 1999.

**Foto 12 – Conjunto Residencial Sadia - Osasco**



Fonte: CASTRO, 1999.

**Foto 13 – Residencial Parque dos Educandários – Jaguaré**

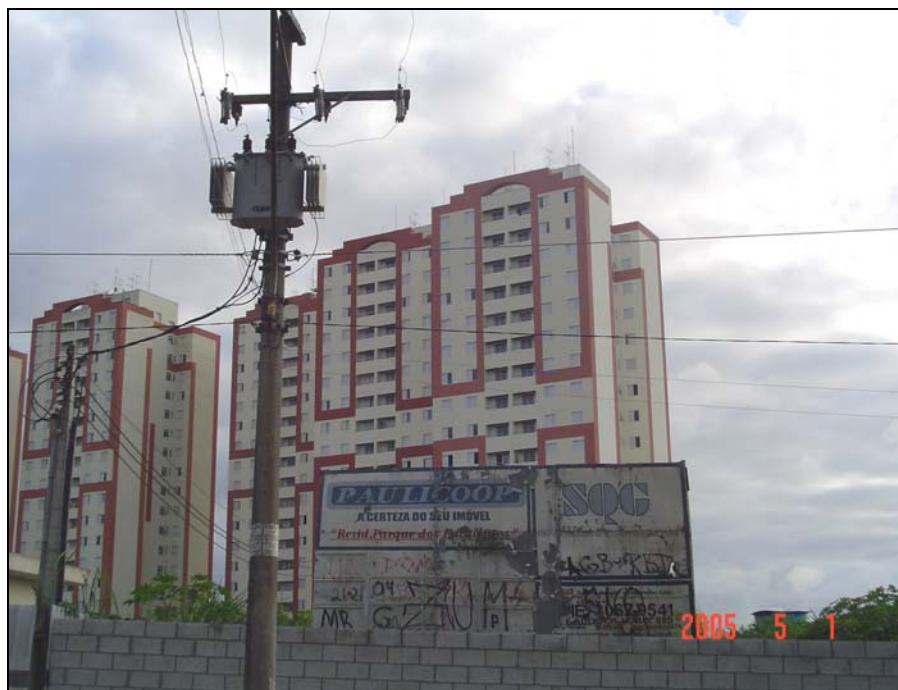


Foto do autor, 01/05/2005.

**Foto 14 – Residencial Parque dos Educandários - Jaguaré**



Foto do autor, 05/01/2005.

**Foto 15 – Residencial Jardim dos Colégios – Morumbi**



Foto do autor, 01/05/2005.

**Foto 16 – Residencial Jardim dos Colégios - Morumbi**



Foto do autor, 01/05/2005.



**Foto 17 – Residencial Vila Bela – Vila Formosa**

Foto do autor, 03/05/2005.

Outro ponto a ser destacado a partir das imagens acima é o da monotonia arquitetônica dos projetos, constituídos por torres de apartamentos com pequenas sacadas, com variações mínimas. Tal monotonia pode ser explicada pela busca da empresa de uma grande padronização dos produtos e dos processos construtivos visando ganhos de produtividade, como será visto mais adiante.

Em visita ao entorno de três empreendimentos da Paulicoop (O Residencial Jardim dos Colégios no Morumbi, o Residencial Parque dos Educandários situado na Av. Antonio de Souza Norchese no Jaguaré, divisa com Osasco e o Residencial Vila Bela, na Rua Cipriano Rodrigues, Vila Formosa), foi observado uma característica em comum aos três empreendimentos: a existência de grandes áreas vazias no entorno dos empreendimentos, como poder ser visto nas fotos abaixo.

**Foto 18 – Entorno Do Residencial Parque dos Educandários**



Foto do autor, 01/05/2005.

**Foto 19 – Entorno do Residencial Jardim dos Colégios – Morumbi**



Foto do autor, 01/05/2005.

**Foto 20 – Entorno do Residencial Jardim dos Colégios – Morumbi**



Foto do autor, 01/05/2005.

**Foto 21 – Entorno do Residencial Jardim dos Colégios – Morumbi**



Foto do autor, 01/05/2005.

**Foto 22 – Entorno do Residencial Parque dos Educandários – Jaguaré**



Foto do autor, 01/05/2005.

**Foto 23 – Entorno do Residencial Vila Bela – Vila Formosa**



Foto do autor, 03/05/2005.

Foto 24 – Entorno do Residencial Vila Bela – Vila Formosa



Foto do autor, 03/05/2005.

Os três empreendimentos (Residencial Parque dos Educandários no Jaguaré, o Residencial Jardim dos Colégios no Morumbi – Favelas de Paraisópolis e Peinha - e o Residencial Vila Bela – Favela Vila Guarani) possuem em comum a existência de favelas nas proximidades (Foto 20). No caso do Residencial Jardim dos Colégios, o terreno situa-se em uma faixa de transição entre edifícios residenciais de alto padrão do Morumbi (Foto 21) e do Panamby (que está situado nas suas proximidades) e áreas de favela (Paraisópolis). Já no caso do Residencial Parque dos Educandários, observa-se a existência de uma subestação de transmissão de eletricidade nas vizinhança imediata do empreendimento, bem como a existência de um córrego ( Foto 22 - limite de município com Osasco) e de uma favela nas imediações, estando também na zona de transição entre essas áreas mais degradadas e a Avenida Antonio de Souza Noschese, caracterizada pela presença de imóveis residenciais térreos ou sobrados. E no Residencial Vila Bela, observa-se a existência, no entorno, de uma vizinhança composta majoritariamente por casas residenciais térreos ou assobradadas e de um pequeno comércio. Este último e o Residencial Parque dos Educandários, no Jaguaré, podem ser considerados como exemplos do processo de verticalização da periferia através da atuação das cooperativas habitacionais.

Confirma-se, a partir de tais observações e dados obtidos, a idéia de que a Paulicoop trabalharia no limite dos terrenos baratos para a classe média e média-baixa, atuando no Município de São Paulo em áreas residenciais da periferia, acentuando a verticalização dessas localidades e intensificando a fragmentação espacial nas mesmas, bem como a homogeneização nas áreas em que grandes conjuntos de torres com o mesmo projeto arquitetônico são construídos (Fotos 11, 12 e 14).

Um outro tema importante, levantado anteriormente por Maria Carolina Pozzi de Castro diz respeito ao envolvimento das cooperativas no processo construtivo. Segundo ela, as assessorias técnicas, por terem uma origem ligada ao negócio com terras, teriam como maior interesse a busca de terrenos baratos e sua conversão em empreendimentos residenciais, sendo o processo produtivo um elemento não essencial na estratégia de ganhos. Ou seja, o processo produtivo e sua racionalização, bem como a execução das obras com um alto nível de qualidade, não concentraria os esforços dessas organizações. A construção dos empreendimentos é realizada por uma construtora contratada pela cooperativa, como foi ao caso da Paulicoop até 1997, que confiou à empresa de construção Soma a produção de 16,7 mil unidades lançadas. Tal fato teria como uma de suas conseqüências problemas de qualidade nos imóveis quando da entrega dos edifícios, contrariando as expectativas dos moradores. Segundo Márcio:

*“(...) o imóvel não é tão barato assim. Atualmente o preço desse apartamento não é dos menores. É vantajoso, porque você paga em parcelas pequenas, então você dilui o custo, é como um Plano 100, são oito anos para quitar o imóvel, mas agora, nas chaves, o apartamento estaria valendo R\$ 75 mil. E eles também não utilizam material de primeira. É um material intercalado, de qualidade média, apesar de ter estrutura de colunas, mas é um material de construção mediano. E eles entregam - eu não sei se foi o caso específico do meu edifício, porque parece que a própria construtora estava atrasada na entrega, e a gente já tinha um prazo limite de entrega das chaves estourando, que a gente já havia pagado – o apartamento inacabado. Portas sem pintar, o chão, eles entregam o contrapiso, tem piso só no banheiro, azulejo no box do banheiro e piso na cozinha, no resto do apartamento é contrapiso. Eu fui colocar o piso, e ele estava todo irregular, eu tive de fazer um acerto. Algumas pessoas receberam o apartamento sem vidros nas janelas, quer dizer, ocorreram vários problemas na entrega...Uma das torneiras funcionava, eu acabei*

*tendo de gastar, para o apartamento se tornar habitável, mais sete mil reais. Então, quer dizer, não é tão barato”.*

Dados os problemas com a construtora, por um lado, e a possibilidade de aumentar seus ganhos ao controlar mais diretamente o processo construtivo<sup>105</sup>, a partir de 1997 a Paulicoop passou a contar com uma empresa construtora própria, a SQG Empreendimentos e Construções Ltda., que passou a ser a responsável pela maior parte dos projetos da assessoria. A concentração dos esforços em tecnologia da construção se dão no sentido de padronização dos componentes, produção ampliada e massificada, com linhas de produtos com pouca variabilidade em relação a padrões espaciais, construtivos e de acabamento, identificados pela empresa como meios para a redução de custos e o incremento da produtividade (Castro, 1999: 210).

Dessa forma, conclui-se que as cooperativas habitacionais controladas por empresas de assessoria técnica tem gerado as chamadas “pseudo cooperativas” (Idem: 220), que embora permitam o autofinanciamento da moradia, barateando seu custo para o consumidor, atuam como instrumentos de interesses lucrativos do setor privado, ocultando uma produção voltada para o lucro, a apropriação de renda fundiária e de receitas financeiras. Os imóveis são localizados em áreas de periferia onde o preço da terra é mais baixo e a qualidade dos acabamentos situa-se em padrões de níveis “normal” e “baixo” (Idem: 192). A classe média e média-baixa, órfã do binômio SFH/BNH e sem acesso ao caro financiamento proporcionado pelo sistema bancário, tem como alternativa de moradia própria o autofinanciamento de imóveis cada vez mais distantes das áreas de centralidade e construídas algumas vezes em terrenos insalubres (como foi o caso do Condomínio Barão de Mauá). A ausência do Estado como regulador, financiador e mesmo provedor de moradias deixa essa camada da população, antes de certa forma contemplada pela política habitacional, a mercê do mercado imobiliário, onde nem sempre impera a transparência e a ética.

---

<sup>105</sup> Segundo a Lei. 5.764 de 1971, que estabelecia quais os critérios de criação, funcionamento e liquidação de uma cooperativa, os ganhos obtidos ao final do exercício contábil deveriam ser repartidos entre os associados. Nesse sentido, reduções de custos ao longo do empreendimento conseguidos com ganhos de produtividade deveriam ser repassados aos associados como uma redução no preço final dos imóveis. Tal prática, porém não é observável entre as cooperativas subordinadas às empresas de assessoria, dado o seu caráter empresarial, que busca se apropriar privadamente desses ganhos possíveis ao longo do processo.

## **Capítulo 8 - O mutirão City Jaraguá – uma alternativa para a população mais pobre?**

No presente capítulo será estudado o caso da construção de um conjunto habitacional sob a forma de mutirão/autogestão com financiamento obtido através da Cohab – SP. Trata-se de uma forma de provisão habitacional para a população de baixa renda, que possui a particularidade de estar ligada ao movimento dos Sem-Teto, atuante no município da capital paulista.

Antes da discussão do caso do City Jaraguá, é necessário uma apresentação de alguns aspectos relativos à provisão e financiamento habitacional por parte do poder público na cidade de São Paulo e do modelo de mutirão adotado.

### **A provisão habitacional estatal na cidade de São Paulo – CDHU e Cohab**

A provisão habitacional para a população de menores rendimentos está a cargo, em grande parte, no caso do município de São Paulo, de duas companhias habitacionais, uma de âmbito estadual, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e outra de âmbito metropolitano<sup>106</sup>, ligada à prefeitura do município de São Paulo, a Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab-Sp).

Embora tenham surgido para promover o direito à moradia para a população mais pobre e incapaz de obter algum tipo de financiamento segundo as leis de mercado (renda abaixo de três salários mínimos), ao longo da vigência do binômio BNH-SFH, tais companhias acabaram por atender a uma camada de renda superior à dos seus objetivos originais, dada a exigência de retorno financeiro de mercado de seus empreendimentos (ver Parte I, Capítulo 4).

A década de 1980 e principalmente a década de 1990 foi um momento de mudanças políticas (redemocratização) e econômicas no país, com efeitos muito importantes para a população que vive em São Paulo. A Constituição de 1988 determinou a descentralização das políticas habitacionais, fato que somado à ausência de um comando nacional e à desarticulação institucional na esfera federal no que se refere ao financiamento habitacional (com o fim do BNH em 1986), resultou que estados,

---

<sup>106</sup> Apesar de ter uma competência de âmbito metropolitano, a quase totalidade de atuação da Cohab-Sp restringe-se ao município de São Paulo.



grandes cidades e capitais concretizassem políticas de habitação por meio de financiamento com recursos próprios.

Ou seja, a partir do fim do BNH em 1986, as diversas companhias habitacionais tiveram de enfrentar a reestruturação do financiamento habitacional, diversificando suas fontes de recursos. No caso de São Paulo, tanto a companhia habitacional estadual quanto aquela ligada à gestão municipal/metropolitana, tiveram de adaptar-se aos novos tempos, ou seja, tiveram de buscar fontes de recursos para a provisão habitacional alternativas ao modelo BNH/SFH. Não cabe aqui um histórico das formas de financiamento habitacional dessas duas companhias, mas apenas a caracterização das principais fontes atuais de recursos para a provisão habitacional.

*a) A CDHU*

A CDHU, companhia estadual, atua tanto em municípios do interior quanto na RMSP. Suas origens encontram-se na CECAP, criada no governo estadual de Ademar de Barros em 1949. Tendo passado por transformações ao longo de quarenta anos, em 1989, durante o governo de Orestes Quéricia a companhia assumiu a forma e o nome atuais (CDHU). Segundo a Lei nº 6.556 de 30 de novembro de 1989, 1% da arrecadação do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de âmbito estadual) seria destinado à companhia a cada ano. Além disso, essa lei previa expressamente o subsídio estatal, na medida em que priorizava o atendimento da demanda de renda familiar até cinco salários mínimos, com prestações não superiores a 20% da referida renda (Royer, 2002: 57). Porém, segundo Royer (2002: 74), seria uma permanente marca do desenvolvimento da CDHU, por um lado, a existência de um discurso claramente voltado ao atendimento das demandas organizadas da sociedade, bem como à promoção das políticas públicas de universalização de direitos; de outro, uma prática que teria como principal beneficiário o setor privado da construção civil, estruturado sobre o fundo público destinado à provisão habitacional.

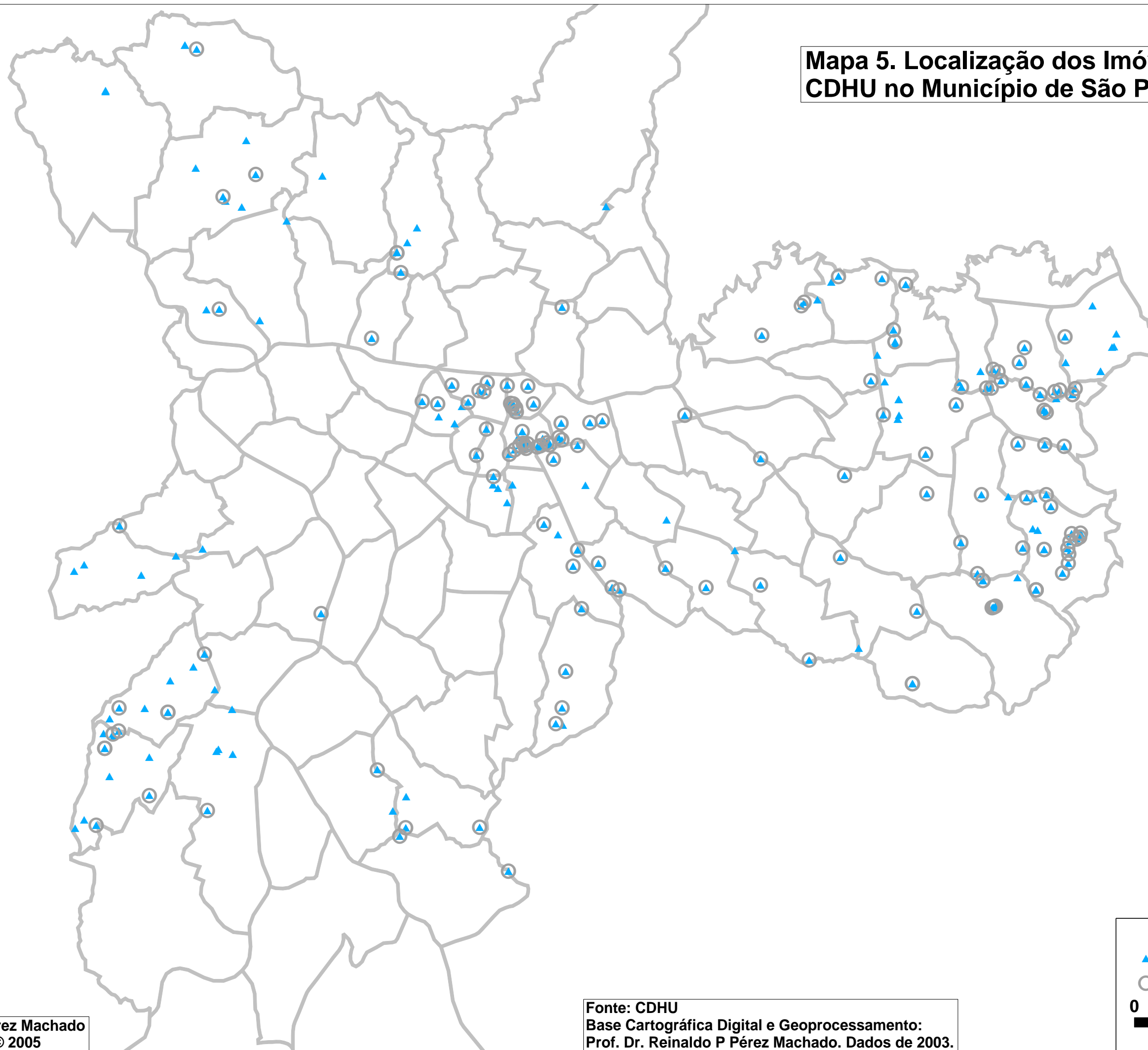
Tendo uma fonte estável de recursos, a CDHU pôde transformar-se num dos maiores agentes promotores para a indústria da construção civil, sendo que entre 1990 e fevereiro de 2004, 270.353 unidades foram entregues no estado, e dentre estas, apenas 60.081 foram entregues na capital, a área mais carente em termos de déficit de moradias

(<http://www.cdhu.sp.gov.br>). Em pesquisa realizada junto à CDHU, constatou-se que a grande parte das unidades entregues na capital localizam-se na periferia distante da cidade, como se pode ver no Mapa 5<sup>107</sup>, realizado a partir dos dados pesquisados na CDHU.

---

<sup>107</sup> É importante ressaltar que a aparente grande quantidade de empreendimentos da CDHU nas áreas mais centrais do Município de São Paulo que aparece no Mapa 5 é composta por propostas de desapropriação ou por áreas desapropriadas mas ainda não construídas.

**Mapa 5. Localização dos Imóveis da CDHU no Município de São Paulo**



Org.: Reinaldo P Pérez Machado e Adriano Botelho. © 2005

Fonte: CDHU  
Base Cartográfica Digital e Geoprocessamento:  
Prof. Dr. Reinaldo P Pérez Machado. Dados de 2003.

**LEGENDA**

- ▲ CDHU (231)
- Estudo - Desapropriação

0 3 6 9  
Kilometers

A razão para a escolha das áreas da periferia do município para a construção dos conjuntos habitacionais se deve ao custo muito mais baixo dos terrenos, como visto no Capítulo 4 da Parte I. Além da falta de infra-estrutura e equipamentos urbanos e da distância com relação aos principais centros de consumo e trabalho do município, a legislação urbanística contribuiu para a definição das áreas periféricas como bolsões de conjuntos habitacionais para a população de baixa renda, pois as grandes glebas da periferia foram definidas como área rural, o Z-8/100, em que só o poder público poderia construir.

Segundo Berthelina Alves Costa<sup>108</sup>, a política da Companhia com respeito à localização dos novos conjuntos no município da capital sofreu alterações com a ocupação das grandes glebas e a redução de espaços periféricos disponíveis para a construção. Segundo ela:

*“Não existe uma programação ou uma política de onde se ocupar com habitação de interesse social. Estamos indo ao contrário: onde tem o vazio, onde o proprietário vem e oferece o terreno, ou onde existe a demanda organizada e diz que quer a “área tal, em tal lugar”. Isso se diferencia um pouco do que acontecia há alguns anos atrás, na época do BNH, quando existia uma política de ocupar a periferia, aqueles grandes vazios da periferia, (até mesmo a gente conhece essa história) para poder valorizar os terrenos entre o centro e essa periferia, tivemos muito disso. Agora não há mais espaço para essa política, nós estamos em um outro momento, mas não existe uma política definida que diga: “olha, nós queremos ocupar esses espaços”. Não existe uma justificativa. Faz-se em função da demanda local, seja das associações, seja do proprietário que nos vem oferecer o terreno vazio”.*

A chamada demanda é representada, sobretudo, pelos movimentos de moradia, congregados em uniões, como a União Nacional dos Movimentos de Moradia (UNM). Perguntado qual era o critério da UNM para a reivindicação de uma área para ser concedida pelo poder público, Donizeti Fernandes de Oliveira<sup>109</sup>, respondeu que a União busca em geral terrenos não edificadas, indicando ao poder público terrenos compatíveis com o poder aquisitivo dos moradores futuros, que é baixo, desde que não sejam áreas de proteção ambiental ou de mananciais.

<sup>108</sup>Coordenadora de Departamento do Núcleo de Estudos Fundiários da CDHU (Entrevista concedida em 27/08/2003).

<sup>109</sup>Coordenador Nacional da União dos Movimentos de Moradia (Entrevista realizada em 19/10/2004).

Apesar de contar com 1% do ICMS arrecadado no estado de São Paulo para a construção de moradias e de ter realizado um número expressivo de moradias, a CDHU é alvo de fortes críticas. Segundo Donizeti, da UNM, o montante correspondente a 1% do ICMS não estaria sendo encaminhado à CDHU, sendo desviado para outros fins. E tanto ele como Bonduki (2000, p. 119), chamam a atenção para o fato de que a grande maioria dos empreendimentos realizados pela CDHU situam-se no interior do estado, e não na RMSP e na Baixada Santista, áreas extremamente carentes em termos habitacionais, o que revelaria a finalidade política da construção habitacional pela Companhia. A explicação “técnica” para tal discrepância na localização dos conjuntos é dada por Reynaldo Cue<sup>110</sup>:

*“No interior, supostamente, os municípios devem, como contrapartida, dar o terreno e a infra-estrutura, e geralmente funciona no interior. Nas grandes cidades é mais complicado, e especialmente aqui no caso do município de São Paulo, onde a maioria dos terrenos é adquirida por meio de desapropriação, eu diria que quase todos são desapropriados, o que torna mais difícil a ação da Companhia”.*

E, além da localização dos empreendimentos no estado e no município, outra questão é a da pobreza arquitetônica destes conjuntos. Segundo Reynaldo Cue:

*“Com certeza que tem algumas tipologias básicas, que são utilizadas, orçadas, com algumas variações de projeto arquitetônico, mas para que tenha uma determinada faixa acessível para o financiamento dessa população. O determinismo econômico é grande para definir esses padrões, que geralmente são, no caso dos apartamentos, aproximadamente quarenta metros quadrados, quarenta e cinco, quarenta e oito, pode ser até um pouco menos, e geralmente para o máximo aproveitamento do terreno, por isso também a tendência agora é de verticalização. Inicialmente, por exemplo, os conjuntos da CDHU, na zona leste, principalmente, eram sobrados, agora não, agora são quase todos verticais. Eu acho que não estamos mais trabalhando com sobrados na região metropolitana, pelo menos em São Paulo, quase com certeza”.*

---

<sup>110</sup> Especialista II da Gerência de Planejamento Econômico – Superintendência de Planejamento Estratégico da CDHU (Entrevista concedida em 24/06/2003).

**Foto 25 – Conjunto habitacional Jardim Vista Alegre – Zona Norte do Município de São Paulo**



Foto do autor, setembro de 2003.

**Foto 26 – Conjunto habitacional Jardim Vista Alegre – Zona Norte do Município de São Paulo**



Foto do autor, setembro de 2003.

Com relação ao financiamento das moradias produzidas pela CDHU, Donizeti da UNM não poupa críticas:

*“Eu acho que o financiamento do governo estadual é muito ruim. Por que ele é ruim? Porque ele faz a curva de renda, então tem pessoas que pagam prestações de 40 reais, 35 reais, só que tem outra pessoa lá na ponta pagando 250 reais no mesmo apartamento. Quem tem mais, paga mais. Quem tem menos, paga menos. Só que o dinheiro do governo do estado já é subsidiado, não é um dinheiro retornável. Eles criaram uma empresa mista, e falam que o dinheiro tem de ser retornável. Mas as empresas mistas no Brasil deveriam ser mais bem discutidas, pois não há capital privado nessas empresas. A*

*CDHU e a Cohab não têm capital privado. Então, para nós do movimento, quando o poder público diz que tem que pagar o custo da moradia, nós argumentamos que esse dinheiro é na verdade a fundo perdido, provém dos impostos, já está pago. Essas empresas mistas não têm ninguém lá pondo dinheiro, quem põe é o orçamento”.*

As queixas do representante da UNM são de certa maneira confirmadas pela explicação do funcionamento do sistema de financiamento da CDHU dada por Reynaldo Cue:

*“Em tese não deveria haver subsídio, há um mecanismo pelo qual os empreendimentos se autofinanciam. Há uma curva que se aplica: os moradores que têm acesso às unidades de um determinado conjunto, devem estar em várias faixas de renda. Então, os de rendas superiores, pagam uma prestação maior do que normalmente seria o caso, para que os outros recebam esse subsídio, os das faixas em que não é possível arcar com esse financiamento, com a prestação cheia. Então há uma compensação. Se não me engano, contudo, há um subsídio oculto, no sentido em que as taxas de mercado são maiores do que as cobradas pela CDHU. Há um custo de oportunidade aí, que poderia ser considerado como uma espécie de subsídio. Até certo ponto, eu acho que isso acontece em quase todos os financiamentos, porque o mercado imobiliário de habitação trabalha com juros abaixo do mercado financeiro como um todo, e por isso é que os bancos, embora sejam obrigados a financiar a habitação, tendem a não fazê-lo”.*

E Reynaldo Cue deixa claro também que, em linhas gerais, os empreendimentos da CDHU são dirigidos para a população com um rendimento superior a três salários mínimos, com exceção de alguns programas específicos, como o *Habiteto*, que tem por meta o fornecimento de cestas básicas de construção para a produção de moradias em regime de mutirão no interior do estado.

#### *b) A Cohab-Sp*

Além da CDHU, a outra companhia habitacional atuante em São Paulo é a Cohab-SP, que também, a partir do fim do BNH, teve de buscar outras fontes de recursos para a viabilização de suas ações no âmbito metropolitano. Essa companhia está subordinada à Secretaria de Habitação e de Desenvolvimento Urbano (SeHab) do município de São Paulo, que é a responsável pela execução da política habitacional e pelo desenvolvimento

urbano do município. Outro órgão ligado à SeHab é o Habi, responsável pelo desenvolvimento e implantação dos programas e dos projetos habitacionais voltados à população moradora em habitação subnormal, como a “urbanização de favelas” e a “locação social”. Já a Cohab-SP é responsável pelo planejamento e execução de soluções habitacionais em coordenação com órgãos públicos e privados, trabalhando atualmente com a provisão de habitações e com programas de mutirão.

Basicamente, são quatro as principais fontes de recursos disponíveis para a promoção habitacional no município de São Paulo por parte do poder público municipal. A principal fonte de recursos é o Fundo Municipal de Habitação (FMH), criado em 1994, resultante de recursos provenientes da dotação orçamentária, de recursos repassados ao município pelos governos federal e estadual, de créditos suplementares, de multas, correções monetárias e juros em decorrência de aplicações de recursos, de recursos derivados de operações interligadas com o setor privado, além de empréstimos externos e internos. Outra fonte de recursos são os aportes realizados por instituições financeiras internacionais (principalmente o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID). Uma terceira fonte de recursos é o chamado PAR, o Programa de Arrendamento Residencial, que utiliza recursos do orçamento Geral da União e recursos do FGTS (sob administração da Caixa Econômica Federal). Uma quarta fonte de recursos são os convênios firmados com a CDHU para a promoção habitacional em terrenos pertencentes à administração municipal.

Dentre as fontes utilizados pela Cohab-Sp estão os recursos do FMH, do PAR e dos convênios com a CDHU.

O PAR é o Programa de Arrendamento Residencial da Caixa Econômica Federal (CEF), que utiliza recursos do orçamento Geral da União e recursos do FGTS. Tem um gestor nacional subordinado à CEF, mas ele também se reporta ao Conselho Curador do FGTS. Para Adriano Constantino<sup>111</sup>, o programa destinaria um montante de recursos para o Brasil inteiro, tendo sido montado para incentivar a iniciativa das empresas construtoras e incorporadoras. Essas empresas, desde que tenham aprovada uma análise de risco (o GERIC) e que sejam qualificadas junto ao Programa Brasileiro de Qualidade na Produção Habitacional (PBQPH), apresentam um projeto à CEF, e sendo este aprovando, os recursos são liberados para a compra do terreno e realização das obras. Segundo ele:

---

<sup>111</sup> Assessor da Presidência da Cohab – SP (Entrevista concedida 07/10/2003).



*“O PAR estava com dificuldade de deslanchar na cidade de São Paulo e a Cohab já havia feito um convênio com a CEF no governo anterior, mas sem avançar quase nada. Nessa gestão [da prefeita Marta Suplicy, 2001-2004], a gente trabalhou bastante em cima do programa, foram destinadas áreas remanescentes de vários conjuntos que a Cohab tem na cidade toda, que dão em torno de cinco mil unidades (...). O trabalho da Cohab foi de localizar esses terrenos, desenvolver ou aperfeiçoar tipologias que ela já tinha desenvolvido anteriormente para oferecer às empresas que participariam do programa, e realizar um processo de licitação para a escolha das empresas que seriam indicadas para a realização dos projetos e obras”.*

O processo de licitação foi realizado envolvendo sessenta e seis empresas do Brasil inteiro, sendo escolhidas as empresas responsáveis pelos empreendimentos. Após a aprovação do projeto pela CEF e pela Cohab é assinado o contrato com a CEF e com a Cohab. O contrato contaria então com três participantes, a CEF, a Cohab e a empresa: a Cohab apareceria como vendedora do terreno, a CEF como adquirente e financiadora e a empresa como construtora e administradora do projeto. Até o momento da entrevista havia oito contratos assinados, num universo de quarenta e cinco, sendo que boa parte dos outros estava em andamento. A previsão de término da obra a partir da assinatura do contrato seria entre um ano e um ano e meio. Segundo Adriano Constantino, a fase mais difícil seria a da preparação do projeto, da aprovação, do desembaraço de tudo o que fosse necessário para a concretização do contrato. Esse financiamento tem como foco as famílias de quatro a seis salários mínimos, sendo difícil, segundo ele, contemplar a demanda abaixo de quatro salários mínimos.

O convênio entre a Cohab e a CDHU estruturou-se, segundo Adriano Constantino, de maneira que a Cohab e a administração municipal colocam o terreno à disposição e a CDHU entra com os recursos para a execução da obra e do projeto. Os projetos preliminares são feitos pelas equipes internas da Cohab, o projeto básico executivo é contratado e a obra é licitada e realizada por empreiteira. A meta de construção do convênio Cohab – CDHU era a construção de cinco mil unidades.

A ação da Cohab através do PAR e do convênio com a CDHU vai na linha exposta no início do presente item: com o fim do BNH as companhias habitacionais, bem como os

estados e municípios, tiveram de procurar outras fontes de financiamento para a provisão habitacional. Segundo Tereza Herling<sup>112</sup>:

*“A gente tem um estoque de terras, tanto da Cohab, quanto da Sehab. A gente tinha esse estoque de terras, mas não tínhamos recursos para sua utilização. Então, o que fizemos? Pegamos um pacote de terras e destinamos ao PAR, porque a Caixa Econômica compra o nosso terreno e, com esse dinheiro, conseguimos recursos para investir em novos projetos. Um outro estoque de terras foi para o CDHU, porque aí é um convênio em que a gente entra com o terreno e eles entram com a obra, com os recursos e atendem à população moradora em áreas de risco e que possuem rendimento entre 0 e 3 salários, e aqui entra naquela faixa mais carente. E um outro estoque de terras foi destinado ao mutirão. O que acontece? A gente preferencialmente jogou o estoque no PAR e na CDHU, porque necessitávamos de recursos para a construção de novas unidades, nós tínhamos poucos recursos”.*

Outras cinco mil unidades foram planejadas para serem construídas com recursos do FMH, através do regime de mutirão/autogestão, que seriam basicamente recursos do Orçamento-Programa do Município. Segundo Adriano Constantino, além de financiar os mutirões, o FMH financia um programa chamado “Bairro Legal”, que atende a famílias moradoras em favela, onde se faz o reassentamento de toda a favela e a produção de unidades em áreas próximas à favela para a sua erradicação. Esse programa, designado de “urbanização de favelas” fica a cargo de uma unidade da Sehab, a Habi, mas quando há a necessidade de construção de um prédio inteiro, a Cohab assume a responsabilidade.

Apesar de uma tendência observada na Cohab de se priorizar a moradia em áreas mais centrais, a construção de conjuntos habitacionais em áreas da periferia ainda é uma constante. Conforme Tereza Herling tal fato deve-se à existência de um grande estoque de terras de propriedade da Cohab ou da prefeitura nas áreas de periferia. Pode-se dizer que a Cohab seguiu ao longo das décadas de sua atuação a mesma política da CDHU, concentrando a construção de conjuntos na periferia mais afastada, como confirmou Daniel Amor<sup>113</sup>:

<sup>112</sup> Superintendente de Planejamento e Projetos da Cohab – SP (Entrevista concedida em 29/09/2003).

<sup>113</sup> Assessor do Diretor do Departamento de Patrimônio da Cohab (Entrevista concedida em 29/09/2003).

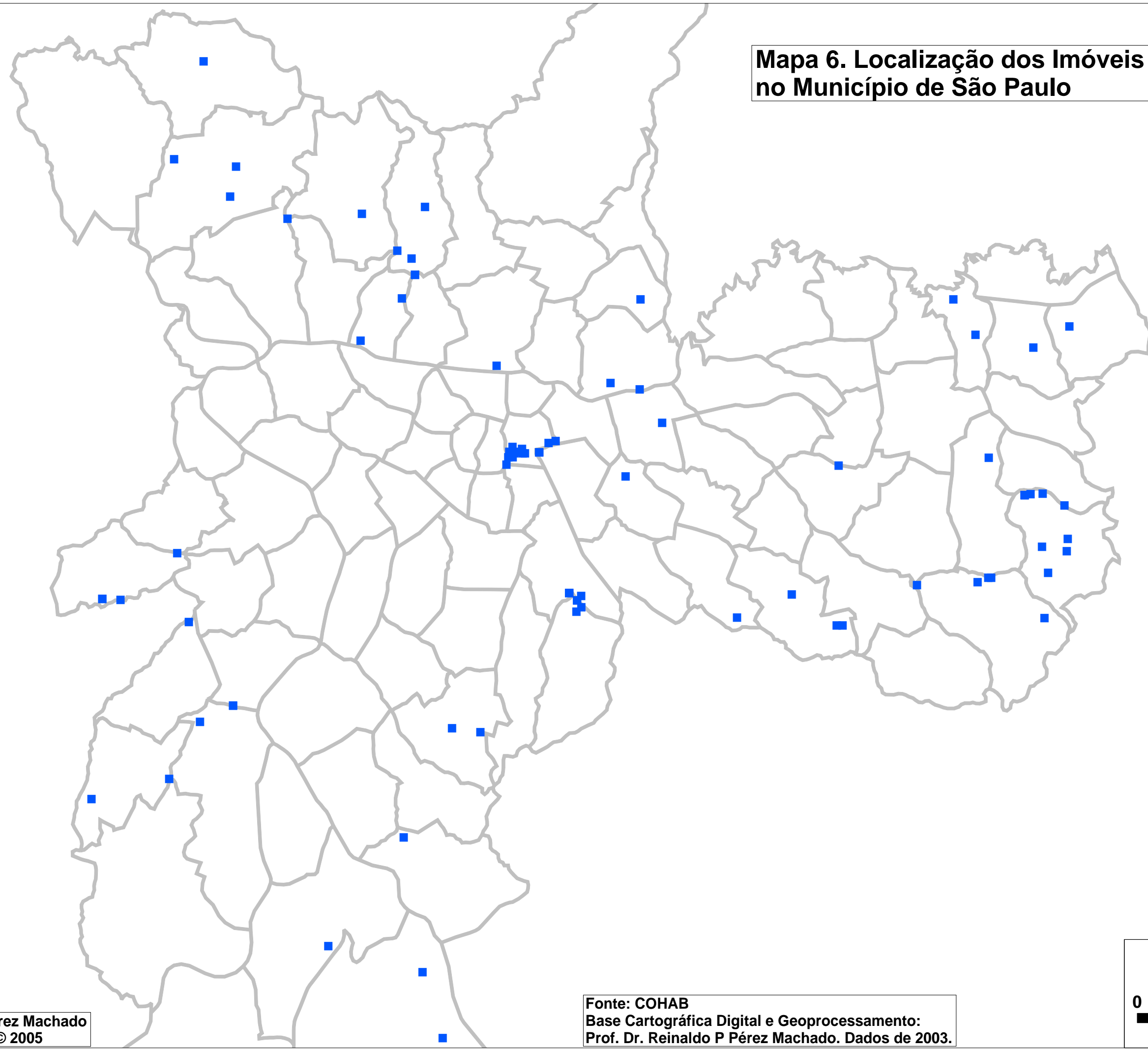
*“Temos cerca de 84 conjuntos, na verdade são 89, pois nesses 84 há alguns agrupados, como Itaquera, que são três, na verdade. E todos estão nas áreas da periferia da cidade. E há uma tendência de continuar assim, pois nessas áreas possuímos ainda um estoque de terras considerável”.*

Em consulta realizada junto à Cohab-SP foram compilados os dados para a confecção do Mapa 6<sup>114</sup>, onde a localização dos conjuntos da Cohab-SP pode ser melhor visualizada.

---

<sup>114</sup> Apesar de no Mapa 6 dar a impressão de que há um significativo investimento da Cohab na área central do município da capital, tais empreendimentos são muito menores em unidades produzidas que aqueles construídos nas áreas de periferia, bem como são fruto de uma política mais recente de tentativa de valorização das áreas degradadas do centro tradicional da cidade de São Paulo.

**Mapa 6. Localização dos Imóveis da COHAB no Município de São Paulo**



Org.: Reinaldo P Pérez Machado e Adriano Botelho. © 2005

Fonte: COHAB  
Base Cartográfica Digital e Geoprocessamento:  
Prof. Dr. Reinaldo P Pérez Machado. Dados de 2003.

**LEGENDA**  
■ COHAB (82)

0 3 6 9  
Kilometers

Segundo Raquel Rolnik (2001: 50), a política habitacional praticada pela Cohab durante as décadas de 1970 e 1980 teve por base a construção de imensos conjuntos uniformes e exclusivamente residenciais na periferia mais extrema, segregando de forma explícita e violenta a população ali residente, como foi o caso dos conjuntos Itaquera 1,2,3 e 4 (35 mil moradias e 165 mil habitantes) e Cidade Tiradentes (30 mil moradias e 160 mil habitantes) no extremo leste da cidade, e o conjunto Bororé, no Grajaú (zona sul), em 1976, que levou mais de 13 mil moradores para a área recém-definida como de proteção de mananciais, sinalizando um processo que nas três décadas seguintes instalou, sobretudo através de loteamentos irregulares, quase um milhão de moradores numa região que teoricamente não poderia ser urbanizada.

Assim, em 1991, os apartamentos construídos pela Cohab representavam 3% do número total de domicílios e a maioria deles, 66,5%, estava localizada na periferia leste, a mais pobre da cidade nesse momento (Caldeira, 2000: 286). Nessa área, os apartamentos da Cohab representavam 9,36% do total de domicílios, de acordo com o censo de 1991 do IBGE.

A prática de construir na periferia distante teve para a cidade e, mais diretamente, para seus moradores mais pobres uma série de efeitos negativos: criação de bairros-dormitório, onde a população pobre é segregada e onde inexistem empregos, serviços e comércio, bem como a implementação da infra-estrutura é difícil e cara (Bonduki, 2000, p. 76). A população aí residente tem que realizar um grande gasto de tempo, energia e dinheiro para locomover-se ao trabalho e as opções de lazer e convívio são poucas, o que cria uma série de problemas de violência com dramáticas conseqüências sociais.

A administração municipal da gestão 2001-2004, ciente dos problemas gerados pela localização periférica dos conjuntos habitacionais criou, no âmbito da Cohab, o programa “Viver Melhor”, para a manutenção dos equipamentos urbanos e da infra-estrutura dos conjuntos. Segundo Daniel Amor:

*“Criamos então um programa para levar ‘qualidade de vida’ aos conjuntos, limpando e reformando praças, edifícios por nós controlados, etc. Também, como disse, buscamos levar os serviços de diversas secretarias a essa população. Fizemos um trabalho piloto em Santa Etelvina 3A, em Cidade Tiradentes. Recuperamos o centro comercial, que estava degradado, pichado, era utilizado para o consumo de drogas, ao lado havia um*

*desmanche de automóveis. Reformamos o centro, e junto com a Secretaria de Comunicações, instalamos aí um Telecentro, o primeiro da capital, seis meses antes do segundo, que foi instalado na Brasilândia. Isso faz parte de um programa de inclusão da cidadania, pois hoje, para muitos empregos, é necessário que se saiba o mínimo de informática. Os computadores são utilizados para ensinar os programas básicos para os jovens. E para cuidar desse patrimônio, temos a Guarda Municipal cuidando da segurança por 24 horas, o que também contribui para a segurança do lugar. Para você ter uma idéia, no primeiro ano, de nove Telecentros instalados, sete estavam em Cohabs. Hoje são 15 em Cohabs num universo de 60 na cidade inteira. A proporção caiu, mas fomos pioneiros nisso. Também no Santa Etelvina 3A fizemos uma parceria com a Secretaria da Saúde e o Hospital Santa Marcelina, para a instalação de um Posto de Saúde da Família, no mesmo local do Telecentro. Foi também instalada, a partir de uma parceria com uma igreja alemã, uma Padaria Comunitária, que além de oferecer os cursos de panificação, vende o pão mais barato, e no horário entre as cinco e meia e sete da manhã, oferece gratuitamente um café da manhã (pão com manteiga e café com leite), para as pessoas que vão pegar as conduções em frente, já que essa gente passa cerca de duas horas no trânsito para ir trabalhar. Também cuidamos da questão da iluminação e do asfalto, e conseguimos estabelecer um posto avançado da Coordenadoria da Mulher aí. Dessa forma, buscamos melhorar a vida das pessoas e também cuidar da manutenção dos equipamentos instalados nas Cohabs”.*

A idéia de que os empreendimentos devem ter retorno para a promoção de novas moradias, faz com que permaneçam alguns problemas para o atendimento da população mais pobre, tanto por parte da Cohab-SP quanto por parte da CDHU. Embora haja uma maior atenção aos programas de autogestão (os antigos mutirões) com concessão de subsídios por parte da Cohab-SP ao longo da gestão 2001-2004 em parceria com o movimento por moradia, a parcela com rendimento inferior a três salários mínimos ainda é marginalizada no que se refere à provisão habitacional por parte do poder público em geral. Para a população de renda inferior a quatro salários mínimos a Prefeitura de São Paulo, na gestão 2001-2004, buscou formas alternativas de provisão e financiamento habitacional, através do programa “Locação Social”, baseado na constituição de um parque de locação municipal cuja propriedade dos imóveis permaneceria com o FMH, sendo locado para as famílias de baixa renda.

O PAR, apesar de ser uma fonte de financiamento para a Cohab, pode significar tanto uma volta à política de atendimento à população com uma faixa de renda superior a quatro

salários mínimos (o que de certa forma deixa de lado a população mais pobre) quanto uma nova forma de as empreiteiras se inserirem na produção da Cohab. Segundo Daniel Amor:

*“Com o PAR, os mutuários recebem o financiamento direto da CEF, a Cohab não faz mais a intermediação. Se eles não pagam, perdem os imóveis. Muitos nunca pagaram para a Cohab, pois existia muita política na concessão das unidades, envolvendo cabos eleitorais, coisas desse tipo. Agora, pelo menos, a Cohab recebe um dinheiro com a venda do terreno e sem desembolsar nada podemos ter a construção das unidades, desde que já tenha se formado a demanda. Para conceder o financiamento, a CEF utiliza sua metodologia de análise, para minimizar os riscos. Hoje, em linhas gerais, estamos funcionando assim”.*

Ou seja, para a concessão de financiamento a CEF<sup>115</sup> se utiliza de uma metodologia de cálculo de risco de inadimplência, o que deixa de fora da demanda a população com rendimento inferior a quatro salários mínimos. Segundo Adriano Constantino:

*“O contrato, o valor das unidades está beirando no máximo os trinta e dois mil reais, que é o limite do programa, entre 31 e 32.200 o valor da unidade final, incluindo tudo, o terreno e outras taxas pós-produção. A prefeitura está tentando facilitar, com a isenção de ISS, isenção de IPTU, IPVI, e a Cohab está colaborando com a execução de um trabalho social, feito por ela mesma, sendo que isso deveria estar incidindo no custo do financiamento, é um subsídio que está sendo repassado pela Cohab. O valor da prestação mensal da casa é de 0,17% do valor total.*

*Para um valor de R\$ 32.200,00 você teria R\$224,00 de prestação por mês, em quinze anos. Considerando um comprometimento de renda em torno de 30%, a família tem de ter uma renda acima de 3 e meio salários para poder pagar essa prestação. Está em discussão um programa de valor menor, onde está se pensando um valor da ordem de R\$ 22.000,00 a unidade, no entanto, o que a gente vê é que para isso ser viabilizado na cidade de São Paulo, seria necessário uma incidência alta de subsídios, por que o custo da terra aqui em ao Paulo é alto.*

*A Cohab e a Sehab fazem a indicação da demanda para a CEF, e depois essa lista passa por uma seleção pela CEF. A gente fornece a lista e a CEF vai analisando e vê se o pretendente se encaixa nos seus critérios, sendo ou não aprovado”.*

---

<sup>115</sup> Segundo Donizeti Fernandes de Oliveira da UNM, a Caixa Econômica Federal teria muita restrição ao crédito para a população de baixa renda tendo o seu foco basicamente voltado para o mercado.

E segundo Adriano Constantino, o PAR, da maneira que foi formatado, atende somente às empreiteiras, não sendo adaptado às associações ligadas à autogestão. Mas, para ele, no PAR não foi o interesse das empreiteiras o que predominou, e sim o da população a ser atendida, pois serão construídas habitações de qualidade a um preço razoável. Segundo sua visão o problema seria outro:

*“O que se pode falar é o seguinte: esses custos, eles não são compatíveis com a renda da população que a gente tem. Eu concordo com isso, mas aí é uma questão da necessidade de se ter subsídios. Ou se tem subsídios ou você tem uma locação social.”*

Segundo Donizeti, da UNM, a prefeitura de São Paulo, na gestão de 2001-2004, foi mais flexível que o estado e o governo federal (através da CEF) na admissão da demanda por habitação:

*“Para nós o melhor programa que há de financiamento é o da Prefeitura de São Paulo, porque ela não fica colocando problemas, não questiona se as pessoas são idosas, se são deficientes, se são amasiadas, se são solteiras, então entra todo mundo”.*

A alternativa para a população de rendimentos inferiores a quatro salários mínimos, no caso do município de São Paulo durante os anos de 2001-2004, foi a autogestão por mutirão com recursos do FMH, onde a prática do subsídio existiu. Segundo Rubens Magliori Liberatti<sup>116</sup>:

*“O que acontece é que o FMH, ele pode subsidiar a prestação. Então, hoje, na hora de comercializar um empreendimento, se a família não tem condição de assumir a prestação, o FMH subsidia até 50% do valor da prestação mensal, e a cada período, eu não sei dizer ao certo quanto tempo, mas acho que, vamos dizer, a cada dois anos, é feita uma revisão sobre a renda da família que recebe o subsídio. Se a família tem melhor condição, o subsídio então é diminuído, na proporção em que ela possa pagar. Nós tivemos, recentemente, a comercialização feita no Barro Branco, um conjunto comercializado há pouco tempo na Cidade Tiradentes, onde o preço final de uma unidade*

---

<sup>116</sup> Superintendente de Obras da Cohab – SP (entrevista concedida em 28/11/2003).



*com quase 90 m<sup>2</sup> de terreno e aproximadamente 70 m<sup>2</sup> de área construída, estava em torno de 21 mil reais, com prestações mensais, na ordem de R\$ 100, R\$ 110. Com o subsídio de até 50% você chega num ponto em que é possível atender tranqüilamente famílias com renda de até 3 salários mínimos, que são aquelas que encontram maiores dificuldades em obter financiamentos em outros níveis de governo, o que acaba facilitando o acesso a essa camada da população”.*

Como os recursos do FMH destinam-se, em grande parte, para a produção habitacional por mutirão/autogestão, o próximo item tem por finalidade discutir alguns pontos dessa modalidade de provisão de moradia.

### **O mutirão/autogestão como forma de provisão habitacional**

Dentre as formas de provisão habitacional realizadas pelas companhias habitacionais em São Paulo, o presente trabalho detalhará a forma do mutirão/autogestão, pelas razões que serão expostas adiante.

Tradicionalmente, a principal forma de provisão habitacional adotada no Brasil, em decorrência da ação do binômio BNH/SFH foi a de produção novas moradias por parte de empreiteiras contratadas pelas companhias habitacionais. Tratou-se, antes de tudo, de viabilizar o processo de acumulação na construção civil, sendo que a provisão de moradias baratas e de boa qualidade ficou praticamente em segundo plano. Segundo Bonduki (2000: 102):

*“Os padrões impostos pelo BNH e pela Caixa Econômica Federal (CEF) a partir de 1964 consolidaram uma visão distorcida do problema da moradia, que beneficiava a construção civil e se disseminou por todo o país, acumulando uma série de equívocos: gestão centralizada e autoritária; não participação popular e do usuário na concepção dos projetos e programas; não utilização de recursos a fundo perdido; critérios de financiamento bancários, e não sociais; adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia; desprezo pelo projeto arquitetônico e urbanístico, com clara preferência por soluções uniformizadas e padronizadas; opção por grandes conjuntos localizados na periferia das cidades, estimulando a especulação imobiliária; e absoluto distanciamento entre a produção habitacional pública e as práticas informais, que garantem a produção da cidade real, onde a maioria da população mora”.*

Em contraposição à forma de produção habitacional tradicional, dominada pela relação público-privado (Estado e empreiteiras), a forma de construção baseada no binômio mutirão/autogestão<sup>117</sup> mostrou-se eficiente no combate a muitos dos problemas gerados pela forma de provisão mais tradicional.

A principal característica da forma mutirão/autogestão é a relação que se estabelece entre o poder público, a demanda por moradia e o chamado terceiro setor. Cabe ao poder público fiscalizar e financiar a obra, e à demanda, representada pela associação comunitária realizar tanto a gestão da obra quanto participar de sua produção, cabendo a ela também a contratação da assessoria técnica (uma Organização Não Governamental) que a auxilia no processo construtivo e no gerenciamento. Trata-se de uma forma de garantir maior liberdade de escolha do projeto, do processo construtivo e de gerenciamento da obra, de acordo com as necessidades e anseios dos futuros moradores, criando condições para uma maior autonomia da população (WARDE et al., 2001: 130).

A forma mutirão/autogestão distancia-se do mero fornecimento de mão-de-obra por parte dos futuros moradores para o barateamento da construção e da reprodução da força de trabalho, principal motivo de críticas a essa modalidade de produção (Royer, 2002: 106; Maricato, 1982: 71-79; Oliveira: 1972). Segundo a Assessoria Técnica Ambiente, a autogestão, por meio de ações como compra de materiais, contratação de empresas para executar etapas da obra, fiscalização financeira etc. resulta em uma redução de custo total da ordem de 30 a 40%. Já a redução de custo total da mão-de-obra, resultante da efetiva participação dos moradores no trabalho braçal de construção, é de apenas 10% (Warde *et al.*, 2001: 198). Ou seja, mais do que a “autoconstrução”, o que gera a maior eficiência da provisão habitacional por mutirão é a “autogestão”.

Segundo Maria Isabel Cabral<sup>118</sup>, a mudança em direção à autogestão é positiva tanto para os futuros moradores, quanto para o poder público, evitando-se as críticas ligadas ao sobre-trabalho:

---

<sup>117</sup> “Entende-se por autogestão na produção da moradia um processo de gestão do empreendimento habitacional em que os futuros moradores, organizados em associações ou cooperativas, administram a construção das unidades habitacionais em todos os seus aspectos, a partir de regras e diretrizes estabelecidas pelo poder público, quando este participa financiando o empreendimento” (Bonduki, 2000: 35).

<sup>118</sup> Arquiteta ligada à Assessoria Técnica Ambiente – Trabalho para o Meio Habitado (Entrevista concedida em 29/09/2004).

*“Quanto a isso, eu acho que essa é uma mudança que nós já definíamos antes, há treze anos atrás, com os primeiros mutirões, porque a defesa do mutirão esbarrava com isso mesmo: o sobre-trabalho, a dificuldade de trabalho no fim de semana, a desvantagem do longo tempo do mutirão, o desgaste, às vezes dava espaço para irregularidades, que eram difíceis de justificar. Mas eu acho que foi melhorando, foi aprimorando, acho que as experiências todas levaram a isso. Então, nisso, tanto a formulação do programa pelo governo, quanto pelas associações, que foram se especializando de certa forma, eu acho que somado isso, a gente tem resultados hoje sem discussão, são de melhor qualidade, tem um ótimo resultado com relação ao custo deles. Tem muita gente ainda que é contra o mutirão, porque é mais difícil no sentido de ter um controle maior, tem mais gente trabalhando para controlar o mutirão, não é uma empresa contratada que é responsável por tudo, ao contrário, tem prestação de contas, tem esse olhar do governo que tem de estar muito atento, e a associação sempre atenta para fazer tudo direitinho. No final, tudo isso gera uma lisura, uma maior transparência, a gente sabe quanto gasta, tem uma organização boa. A Oeste [Associação dos Sem-Teto da Zona Oeste], por exemplo, tem uma central de compras pela qual a gente acaba quase sempre conseguindo melhores preços. Essas economias, e essa forma de hoje trabalhar com a autogestão, não é que se formaram especialistas, na verdade cada grupo é um, sempre estão começando, eles costumam dizer na final: “Ah, se a gente começasse hoje, saberia mais coisas”. Eles já aprenderam, às vezes eles passam para os filhos, sobrinhos que estão na associação”.*

Donizeti Fernandes de Oliveira, da UNM, ao ser questionado sobre o porquê da escolha da forma do mutirão por parte da União, assim respondeu:

*“Por que a gente, quando discutiu a formação da União, a gente pegou o projeto do mutirão com a autogestão? É porque a gente conhece o déficit habitacional do Brasil, do estado e da cidade. Quando as famílias produzem a sua própria moradia e administram a obra (esse é o segredo da autogestão, a administração dos recursos da moradia) essa moradia vai sair de melhor qualidade, sua metragem vai ser muito maior e ela vai custar um preço muito menor, cerca de 30 a 40% abaixo do das empreiteiras. Então nós estamos dando uma contribuição para o Estado, e se nós conseguimos construir unidades mais baratas e com participação popular, nós estamos envolvendo a sociedade civil na produção de moradia e não somente o empresário que vai ganhar os recursos, no caso, e o governador, o prefeito ou o presidente para ficar fazendo propaganda demagógica*

*populista na televisão. Porque o problema da moradia é grande, você vê o tamanho desse déficit que está aí colocado, não pode ser tratado da maneira como eles estão fazendo”.*

Tendo em vista questões como o preço, a qualidade e o tempo de produção da moradia, a prática do mutirão/autogestão é mais conveniente para o poder público que a produção por empreiteira, conforme conclusão obtida em estudo realizado por Warde *et al.* (2001) para a Região Metropolitana de São Paulo. Dentre os casos analisados pelo estudo de Warde *et al.*<sup>119</sup>, os que apresentaram menores custos médios de construção, sendo mais eficientes em termos financeiros, foram os mutirões realizados tanto pela CDHU, quanto pela Cohab.

No caso do município de São Paulo, as primeiras formas de provisão habitacional por mutirão/autogestão datam da década de 1980. Tanto o poder público estadual, através da CDHU, quanto o municipal, através da Cohab, atuaram no sentido de promover a produção de moradia por mutirão/autogestão, guardadas as diferenças de atuação das duas companhias.

No caso da CDHU, o programa de mutirão foi introduzido em 1991 através de pressões realizadas junto ao governo do estado pelos movimentos de moradia, resultando no Programa Mutirão UNM (Royer, 2002: 133). Porém, no âmbito desta companhia, a prática do mutirão/autogestão nunca foi assumida como carro chefe da provisão habitacional (Idem: 103 – 115), apesar das vantagens em custo final da moradia e em área construída. Problemas relativos à adaptação do corpo técnico à prática de autogestão, que implica compartilhar informações e poderes com os mutirantes e falta de vontade política<sup>120</sup> podem ser apontados como os grandes entraves para uma afirmação do mutirão/autogestão dentro da CDHU.

Para Maria Isabel Cabral, da Ambiente, que trabalhou com os mutirões da CDHU na década de 1990, uma série de entraves burocráticos e a falta de vontade política revelavam que a administração estadual e a da CDHU não tinham interesse em desenvolver a forma

---

<sup>119</sup> CDHU – Mutirão; CDHU – Empreitada Global; Cohab – Mutirão, Cohab – Plano Empresário; Paulicoop – Cooperativa; Habi – SP – Cingapura.

<sup>120</sup> A falta de vontade política da CDHU em levar adiante projetos de mutirão/autogestão foi sugerida por Maria Isabel Cabral dada suas experiência de trabalho com essa companhia habitacional.

do mutirão/autogestão. Reynaldo Cue<sup>121</sup> confirma o papel menos destacado dado ao mutirão pela CDHU em detrimento da opção de produção através de empreiteiras:

*“O mutirão tem tido um crescimento ao longo do tempo, mas também não faz parte do estoque principal de produção, embora haja uma linha para o mutirão, mas não se sabe exatamente quanto está previsto para esse ano. Nós estamos discutindo as metas para 2003 a 2006. Seriam 20 mil unidades em mutirão para os quatro anos, com cinco mil por ano. Acontece que a comercialização anual de unidades tem variado muito ao longo do tempo. O ano passado, acho que foi ao redor de 20 mil unidades que foram comercializadas, mas há um canteiro de obras de 60 mil unidades no Estado, desses quantos são mutirão? Eu acho que devem ser umas dez mil unidades. Então, eu acho que se você for ver na nossa previsão, nós temos as seguintes linhas: Melhorias, que representa uns 25% (do total), Empreitada (dividida em Empreitada Global e Empreitada Integral), Carta de Crédito, Infra-estrutura, Urbanização de Favelas, Programa de Ação em Cortiços, Convênio com o Município de São Paulo, Mutirão e Autoconstrução<sup>122</sup>, com 80 mil unidades. Mas a maioria envolve a participação de empreiteiras, e na própria autoconstrução, elas entram com terraplenagem etc.*

*Se considerarmos a autoconstrução e o mutirão, teremos aproximadamente 40% das unidades previstas, isso é uma novidade aqui. A autoconstrução não tem sido uma prioridade, e agora parece que será.*

*Mas 47 mil unidades envolvem empreiteiras diretamente na construção, no mínimo umas 60 mil unidades”.*

E segundo ele, uma série de fatores limitariam a opção por mutirão por parte da CDHU: a questão dos prazos na produção, a prestação de contas, a necessidade de contratação de assessoria técnica por parte da associação de mutirantes etc. No mesmo sentido argumenta Berthelina Alves Costa, da CDHU, embora reconheça que o movimento em direção à autogestão possa ser positivo para a produção habitacional:

*“Sempre tivemos a influência das empreiteiras muito grande na política habitacional. O BNH foi o exemplo disso, e acaba se somando com a questão da maior*

<sup>121</sup> Funcionário da Superintendência de Planejamento Estratégico da CDHU (Entrevista concedida em 24/06/2003).

<sup>122</sup> Em visita à CDHU observou-se um cronograma de obras onde se dava grande destaque para a chamada “Autoconstrução”, mas ao serem questionados sobre o que consistiria tal programa, os funcionários da Companhia presentes não souberam ao certo definir o que seria.

*rapidez, uma série de coisas. A questão do mutirão, ele é mais lento, ocorreram alguns equívocos de licitação, pois o Ministério Público acabou suspendendo todos os contratos. Pode-se dizer que hoje a CDHU tem experiências para fazer uma avaliação do Programa de Mutirão, mas enquanto unidades implantadas para se fazer uma avaliação, acho que ela ainda não tem um peso para isso, tem no processo, para dizer “isso é bom, isso não deu certo, daria para ser feito assim, não daria”...Mas não tem aquele balanço de unidades produzidas por mutirão para podermos chegar a uma conclusão se deu certo ou se não deu”.*

Em contraposição às dificuldades de implementação do mutirão/autogestão no âmbito estadual, as duas gestões do Partido dos Trabalhadores em São Paulo (1989-1992 com Luiza Erundina e 2001-2004 com Marta Suplicy) priorizaram, através da Cohab, o programa de mutirão/autogestão. Durante a administração municipal de 1989-1992, foram firmados 84 convênios com associações comunitárias de construção, atendendo a cerca de 11 mil famílias (Bonduki, 2000: 36). Nessa gestão foi criado o Programa de Construção de Unidades Habitacionais em Mutirão e Autogestão, também chamado Funaps Comunitário.

Segundo Rubens Magliori, da Cohab, a gestão Erundina foi um marco para a implementação do programa de mutirão:

*“Eu tive a oportunidade e a felicidade de participar da equipe que formulou e implantou o programa de mutirões na cidade de São Paulo, na gestão anterior do PT, da Luiza Erundina, da qual participaram a Ângela Amaral, o coordenador da equipe era o Reginaldo Ronconi, professor da FAU, o Nabil, que era o Superintendente de Habitação Popular, e na época, o grande incentivador desse programa, e a Ermínia Maricato, que hoje está no Ministério das Cidades, era a Secretária de Habitação. Naquele momento os movimentos de moradia tinham essa reivindicação de um programa oficial de financiamento para a produção da moradia, através do regime de mutirão e de autogestão. Essa coisa da autogestão já vem desde os anos 80, existiram algumas experiências na Grande São Paulo, em Santo André, São Bernardo, Cachoeirinha, algumas experiências na zona Sul, a própria Cohab tinha alguma coisa, mas sempre como experiências piloto. A primeira vez que foi encarado como um programa de produção em massa de moradias através desse regime foi durante a gestão de 1989, o que nós carinhosamente apelidamos de Primeira Geração”.*

Porém, com a eleição de Paulo Maluf (1993-1996) e de Celso Pitta (1997-2000) para a prefeitura de São Paulo, o programa de mutirão foi interrompido, devido a questões políticas e de interesses econômicos envolvendo empreiteiras e a prefeitura, sendo deixadas muitas casas sem conclusão e muitos contratos firmados com as associações comunitárias simplesmente não foram cumpridos. Através de inúmeras práticas, como o não repasse de verbas, a exigência de uma série de medidas burocráticas e o questionamento da demonstração de contas dos mutirões, a gestão Maluf buscou paralisar o programa, apesar de seu aparente sucesso em promover moradia de qualidade a um preço razoável.

Somente com a gestão de Marta Suplicy entre 2001 e 2004 é que o programa de mutirões foi retomado de forma sistemática e prioritária pela administração municipal. Segundo Rubens, da Cohab:

*“Quando nós assumimos, em 2001, eu fui convidado para gerenciar o programa de mutirões na gestão Marta, nós tivemos essa primeira preocupação, de concluir todos os mutirões que haviam sido paralisados, no estágio em que estivessem. Então, muitos deles, aproximadamente sete mil e quinhentas unidades estavam com algum tipo de obra faltando, ou faltava concluir a edificação, ou faltava a infra-estrutura, ou as duas coisas. Nosso esforço tem sido no sentido de concluir até o início do próximo ano todas as sete mil e quinhentas unidades da primeira geração. Ao mesmo tempo, nós encontramos, quando assumimos, alguns convênios assinados naquilo que chamamos de a Segunda Geração. Esses convênios foram assinados num momento de pressão política dos movimentos de moradia sobre a administração Pitta, e os convênios foram assinados, porém não tinha recursos do orçamento reservados para eles, não tinha projeto, algumas áreas eram inviáveis de se executar ou teriam um custo de infra-estrutura e terraplenagem, contenções, que inviabilizava o empreendimento. Então, ao mesmo tempo em que nós fomos retomando o financiamento para a conclusão da primeira geração, fomos trabalhando com a questão de viabilizar recursos para a segunda geração, que tem em torno de mil e oitocentas unidades, distribuídas em torno de onze convênios.*

*Essa segunda geração tem uma característica mais verticalizada, e o programa funciona com a premissa de viabilizar cada vez mais a autogestão em detrimento da mão-de-obra mutirante. A gente entende que é importante a participação popular na produção da moradia, isso valoriza o ambiente construído, a pessoa participa da viabilização do projeto e da execução da obra, dá mais valor para aquilo que está sendo edificado, ela aprende a administrar os recursos. Toda a demanda que participa do empreendimento tem de estar nas assembléias, nas reuniões de esclarecimentos, de prestação de contas, de*

*tomada de decisões, etc. Isso é uma coisa que valoriza a cidadania, esse programa, eu sempre digo, não é um programa para a construção de casas, mas é um programa para construir pessoas, para construir cidadãos, procurar valorizar a cidadania, através da moradia.*

*A gestão da prefeita Marta prioriza a conclusão de todos os convênios da primeira geração, viabiliza as segundas etapas de projetos que estavam parados, viabiliza as 1.800 unidades da segunda geração, e nós lançamos um processo de credenciamento e seleção públicos para a execução do que estamos chamando de a Terceira Geração dos mutirões. O programa conta com recursos para que a associação compre o material de construção, tenha um canteiro de obras bem organizado, com todas as ferramentas e equipamentos necessários para a produção da moradia numa escala de empreendimentos verticalizados, controle tecnológico dos materiais empregados, seguros, como o Seguro de Responsabilidade Civil, de Risco de Engenharia, Contra Acidentes Pessoais de todos os mutirantes. E o financiamento remunera a fiscalização que é feita por uma assessoria técnica contratada pela associação de mutirantes. É a associação que escolhe a assessoria técnica que vai desenvolver o seu projeto, que vai fazer o acompanhamento da obra, tanto técnico como social”.*

**Foto 27 – Prédio realizado por Mutirão (Cohab-SP) na Região Noroeste de São Paulo**



Foto do autor, fevereiro de 2004.



Com relação à definição do projeto pelos mutirantes, a parceria com a assessoria técnica é fundamental, pois é a partir dessa parceria que o projeto nasce e é executado. Segundo Maria Isabel Cabral, da assessoria Técnica Ambiente (que foi a escolhida pela associação de moradores para a construção do Mutirão City Jaraguá), o projeto é discutido com os futuros moradores, mas em certa medida a Assessoria se reserva o direito de manter alguns padrões técnicos estabelecidos de antemão.

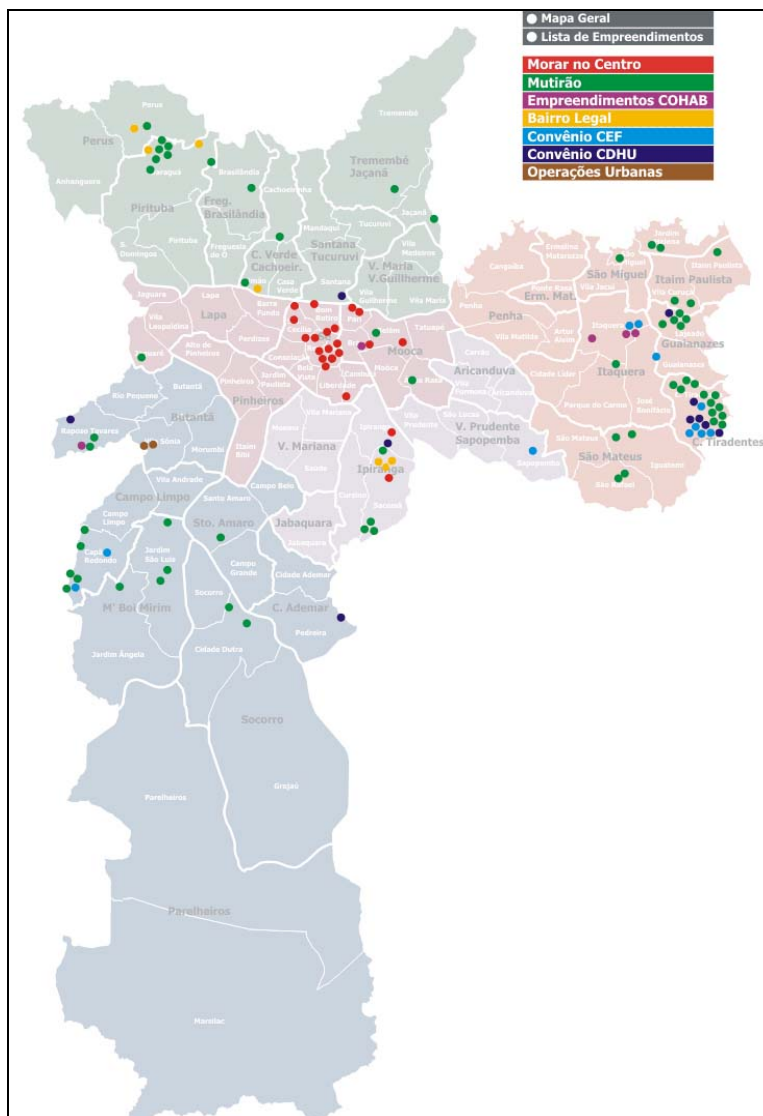
O programa, além de ser importante pela participação da população na definição do projeto, na execução da obra e no controle financeiro, tem a característica de contar com subsídios explícitos para a população de menor renda, o que torna a moradia mais acessível à população. Como os recursos para o financiamento do mutirão são do FMH é possível a concessão de subsídios às famílias, como foi discutido no item anterior.

Por outro lado, alguns questionamentos podem ser feitos à forma do mutirão. O principal seria o prazo de produção das moradias, que poderia ser extremamente longo. Mas segundo Bonduki (2000, p. 44), problemas como um prazo longo para a realização da obra, grande aparato administrativo, gestão não democrática por parte de algumas lideranças etc. não são relativos ao mutirão em si, mas sim à forma como podem ou não ser geridos. Pode ocorrer tanto uma má gestão como uma boa gestão no mutirão. E o que as experiências revelaram até o momento é que a boa gestão (através da autogestão) predomina na forma mutirão.

Uma importante contribuição para a maior eficiência dos mutirões é o envolvimento dos mutirantes nas associações de moradores, o que é conseguido pela forma como são selecionados, que é feita através de um sistema de pontuação que leva em conta a participação nas assembléias, reuniões, manifestações etc. Ou seja, os contemplados devem passar por um processo de conscientização política e luta pela moradia para poder ter acesso a um lugar no mutirão/autogestão a ser desenvolvido.

Com relação à localização dos mutirões, eles ainda repetem a lógica que empurra os pobres para a periferia, como pode ser observado na figura abaixo (pontos em verde).

**Figura 10 – Atuação da Cohab durante a gestão municipal 2001-2004**



Fonte: [www.prefeiturasp.gov.br](http://www.prefeiturasp.gov.br)

Na figura acima se pode também observar outras ações da Cohab com relação à moradia de interesse social, como o programa “Bairro Legal”, citado anteriormente, e o “Morar no Centro”. Como ocorre com os mutirões, tanto os empreendimentos frutos dos convênios com a CEF, como os com a CDHU, localizam-se em áreas da periferia. Como já visto, tal fato decorre da existência de um estoque de terrenos nessas áreas, de propriedade da Cohab ou da Prefeitura (destacando-se o extremo leste do município), ou

devido ao menor custo de desapropriação dessas áreas, o que é um fator relevante para a efetivação dos financiamentos compatíveis com a renda da demanda.

Uma outra crítica, mas muito pertinente porque feita pelo próprio movimento por moradia, diz respeito à forma de financiamento e comercialização das moradias. Tendo sido colocada por Donizeti:

*“A grande discussão para um salto de qualidade que nós temos que dar é na discussão da propriedade coletiva, ou seja, nós queremos a moradia como propriedade, que é um valor capitalista, ou nós queremos a moradia para morar bem? Essa é a discussão que temos de fazer. Porque você faz o movimento de moradia num sistema capitalista e as pessoas têm o seu ideal, assim como o Movimento também tem o seu ideal. Mas esse sistema que está colocado é muito prejudicial e complicado para essas pessoas. Então temos muitos companheiros que lutam por muito tempo e nunca conseguem a moradia, porque ficam desempregados e não podem pagar, e aí perdem a casa. Eu acho que o poder público, prefeitura, Cohab, CDHU, CEF teriam de arrumar uma maneira de garantir as pessoas nos imóveis pelos quais lutaram, e essa maneira não é cobrando. Quando você cobra você está estabelecendo a propriedade privada, e aí o pessoal acha-se no direito de vender o imóvel, comercializá-lo”.*

Apesar das críticas, que revelam apenas contradições existentes em qualquer fenômeno, o mutirão mostrou-se uma forma viável e eficiente de provisão habitacional para a população de baixa renda. Assim, tendo em vista as possibilidades positivas que o programa de mutirão pode gerar para a população e o comprometimento da Cohab-SP em sua execução entre 2001 e 2004, foi escolhido um caso para que se pudesse melhor detalhar a experiência do mutirão, com suas conquistas e contradições: o mutirão City Jaraguá.

### **O mutirão City Jaraguá**

O mutirão City Jaraguá localiza-se no extremo noroeste do município de São Paulo, no distrito de Jaraguá, na Sub-Prefeitura de Pirituba, próximo à Estrada de Taipas. Trata-se de um terreno desapropriado em 1990 (gestão Erundina) pela prefeitura. De acordo com

Cecília Luchesi<sup>123</sup>, esse terreno pertencia a um loteamento, aprovado em 1977, pela **Anastácio Empreendimentos Imobiliários, Participações e Representações Ltda.**, sendo uma parte dele residencial, e outra, industrial, que teria o nome de Loteamento City Jaraguá. Como tais empreendimentos não foram implementados, a área destinada à parte residencial foi desapropriada em 1990 (inicialmente uma área de 468.445 m<sup>2</sup>), mas depois se verificou que dentro da área desapropriada havia uma área de proteção florestal, que já havia sido desapropriada antes. Por isso, foi feita uma revisão na desapropriação, e a área final ficou em 381.429 m<sup>2</sup>. Trata-se de uma grande gleba onde foram construídos muitos conjuntos habitacionais anteriores ao mutirão City Jaraguá, que ocupa uma parcela da área original.

Somente no final do governo de Celso Pitta (1997-2000) é que a prefeitura assinou um termo de compromisso com os representantes do Movimento dos Sem-Teto da Zona Oeste (pertencente à UNM) para a construção de moradias no local, mas as obras somente tiveram início no ano de 2003 (gestão Marta Suplicy). Segundo Elaine Ferreira Rosa<sup>124</sup>, o City Jaraguá, como entidade jurídica, foi criado em 1999, e as famílias escolhidas pelo movimento para o loteamento tomaram posse efetiva do terreno (para limpar, cercar, garantir o posse contra ocupações por outras famílias, etc.) no início de 2001. As primeiras famílias mudaram-se para suas casas no City Jaraguá em setembro de 2004, antes da conclusão das obras, como forma de assegurar a posse das casas pelos mutirantes e garantir a integridade física do condomínio frente aos roubos efetuados pelos moradores do entorno. Segundo Rubens Magliori, da Cohab, a cerimônia de entrega das chaves não foi uma inauguração oficial, já que a obra não estava concluída.

Porém, além das razões alegadas pela Cohab e pela coordenação dos mutirantes, a proximidade das eleições acelerou a ocupação das casas pelos futuros moradores, seja como forma de propaganda política, seja como reação à possível derrota de Marta Suplicy que buscava a reeleição, o que de fato aconteceu. No dia seguinte à cerimônia de entrega das chaves, uma festa “semi-oficial” foi realizada com a presença da prefeita Marta Suplicy, impossibilitada de participar da entrega das chaves por estar em período eleitoral.

---

<sup>123</sup> Assistente de Gerência na Área de Aprovação e Cadastro (Registros Imobiliários) da Cohab (Entrevista concedida em 05/08/2004).

<sup>124</sup> Coordenadora do Mutirão City Jaraguá (Entrevista concedida em 07/12/2004).

**Foto 28 – Festa de Entrega das chaves do Condomínio Residencial City Jaraguá – Setembro de 2004**



Foto do autor, Setembro de 2004.

**Foto 29 – Festa de Inauguração do Condomínio Residencial City Jaraguá – Setembro de 2004**



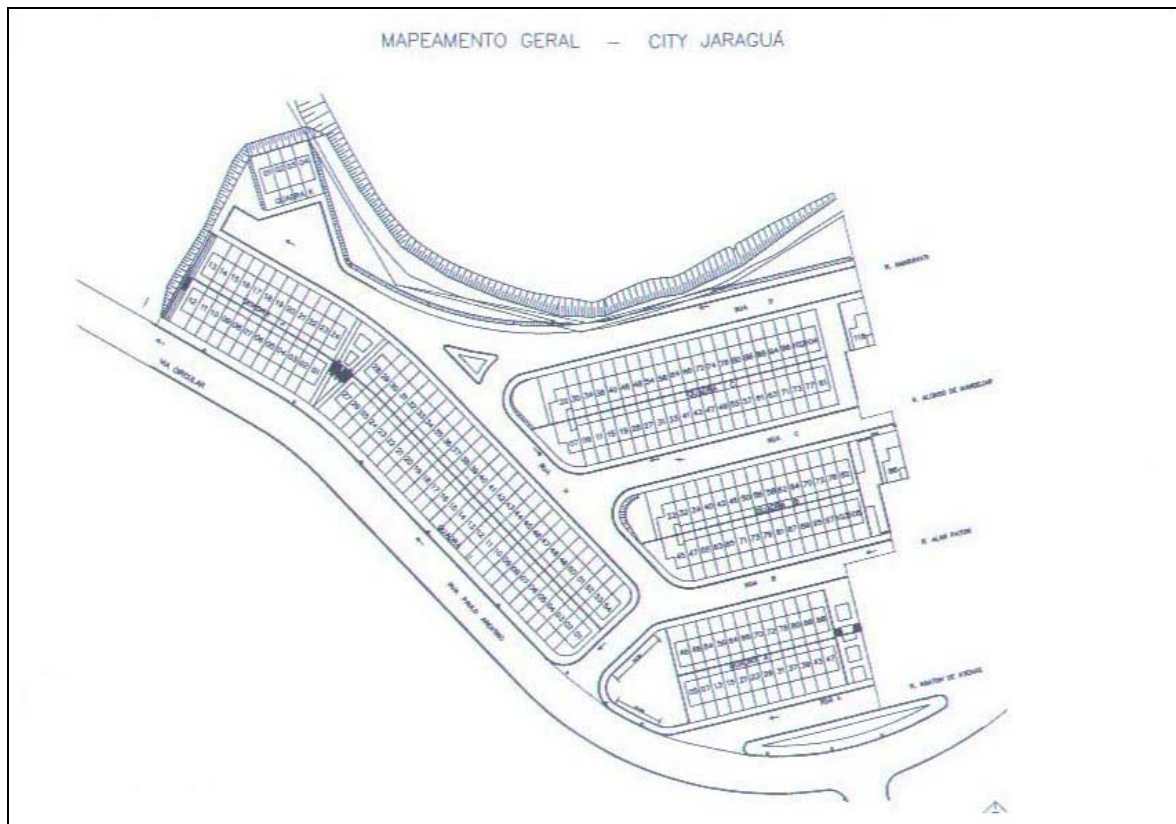
Foto Fábio Kahn, Setembro de 2004.

Na organização do mutirão/autogestão, há uma divisão do trabalho entre a Cohab, os mutirantes e a Assessoria Técnica. Segundo Rubens Magliori da Cohab, coube a esta companhia realizar a terraplenagem e a infra-estrutura do loteamento: redes de água e esgoto, arruamento e pavimentação. E a responsabilidade da associação de moradores do mutirão foi a de construir as 180 casas previstas no projeto com o apoio da Assessoria Técnica Ambiente - Trabalhos para o Meio Habitado, que cuidou da parte técnica, com a contratação de empreiteiros para as obras mais especializadas, além do gerenciamento

financeiro e geral da obra. Das 180 casas do projeto, 174 são sobrados unifamiliares e 6 são casas térreas para uso de famílias com deficientes físicos. O custo estipulado da construção de cada casa é de R\$ 22 mil, para uma área construída de 64 m<sup>2</sup>. Os recursos para a construção vieram, via Cohab, do Fundo Municipal de Habitação.

O projeto do loteamento para as 180 casas pode ser observado na figura abaixo:

**Figura 11 – Projeto do Condomínio Residencial City Jaraguá - 2002**



Fonte: Ambiente - Trabalhos para o Meio Habitado

**Figura 12 – Foto aérea do mutirão City Jaraguá em fase de construção.**



Fonte: <http://www.cohab.sp.gov.br/emprendimentos>, primeiro semestre de 2004.

O cálculo do valor do imóvel não inclui, ao que tudo indica, o preço da terra, e através das entrevistas realizadas, as informações sobre a questão do terreno sobre o qual se encontram as casas são contraditórias, ou seja, cada entrevistado ligado ao City Jaraguá deu uma informação distinta com relação ao destino dos terrenos (doação ou venda aos mutirantes). Um aspecto problemático quanto ao mutirão City Jaraguá é a questão do terreno e da sua regularização. Segundo Cecília Luchesi, da Cohab, a área não foi regularizada pela Prefeitura, devido a problemas relativos ao processo de desapropriação, e haveria também problemas ligados à delimitação da área e com a questão ambiental. Segundo ela:

*“Veja, a gente tem alguns problemas, e um outro problema que a gente tem é a questão da existência de uma pedreira ao lado do conjunto. Há dois tipos de problema aí: primeiro, a pedreira andou fazendo uns movimentos de terra dentro do terreno dela e o córrego que seria a divisa da área da prefeitura com a área da pedreira mudou de lugar. Então a gente tem uma creche construída pela prefeitura dentro da faixa não edificante do Código Florestal, e isso vai ser um entrave para a regularização. Segundo problema é que os moradores que moram mais perto da pedreira, imagino que tenham sido eles, fizeram uma denúncia ao Ministério Público porque diziam que a pedreira, quebrando as pedras e tal, abalava as construções. E a Cetesb está querendo saber como é que a gente vai resolver esse problema porque a Cetesb entende que a pedreira é regular, que ela está funcionando dentro da lei e que ela pode funcionar até 2008, e que, portanto, nós não poderíamos estar construindo habitação do lado da pedreira. Então a gente tem um problema aí legal, de legislação ambiental, que vamos tentar resolver, mais vai ser difícil, não vai ser uma coisa muito tranqüila. Porque não é um terreno que eu viro para você e falo: está tudo ok”.*

Segundo Cecília Luchesi, para chegar a ter uma matrícula individualizada dos terrenos, um título de propriedade em nome de cada mutirante, não há previsão quanto ao tempo que terão de esperar e quanto ao preço a pagar; enquanto isso o terreno vai estar hipotecado. A previsão era o de ter o loteamento aprovado na Prefeitura até o fim do ano de 2004, para depois ser pedida a aprovação na GraProHab<sup>125</sup>. E somente com essa aprovação é que será possível fazer o registro dos terrenos. Ou seja, o processo de regularização dos terrenos

---

<sup>125</sup> Grupo multidisciplinar formado por vários órgãos (Cetesb, Sabesp, CDHU, prefeituras etc.) que é responsável pela aprovação de projetos habitacionais.

não tem um prazo definido para ser concluído. Para complicar mais a situação da regularização fundiária do loteamento, há a discrepância de legislações: de um lado a Cohab seguiu, para a abertura do loteamento, a Lei 6.766, que estipula, por exemplo, uma faixa de 15 m não construída ao longo dos córregos. Porém, o GraProHab estipula que a menor faixa deva ser de 30 m, pois baseia-se Código Florestal. Como há construções na faixa dos 30 m, há uma demorada negociação para que os loteamentos das Companhias Habitacionais sejam aprovados. Dessa forma, a burocracia é um elemento complicador para a regularização fundiária dos empreendimentos realizados na gleba que deu origem ao Mutirão City Jaraguá.

O financiamento da venda das moradias será feito pela própria Cohab às famílias, sendo o valor das prestações cobradas de acordo com a renda familiar, o que inclui a possibilidade da existência de subsídios de até 50% do valor integral. Esse fato possibilita a inclusão no programa de famílias com rendimentos inferiores a 3 salários mínimos. As parcelas do financiamento serão reajustadas de acordo com um índice elaborado pela Cohab, que busca cobrir a inflação do período, mas que é inferior aos índices utilizados pelo financiamento bancário, em geral. Mas até o início de 2005, nem a Coordenação do Mutirão, nem as famílias, sabiam de fato quanto, como e quando iriam pagar pelas casas, gerando uma situação de incerteza quanto ao futuro dessas famílias.

Com relação à organização do trabalho no City Jaraguá, o primeiro ponto a ser destacado é o relativo à autogestão. O trabalho de organização dos moradores pelo movimento e pela assessoria técnica começou bem antes das obras, em 1999. Entre 1999 e 2002, segundo a arquiteta responsável pelo projeto do City Jaraguá, Maria Isabel Cabral, foram realizadas reuniões periódicas, chegando a dez reuniões mensais para a preparação dos moradores e atualização da parte técnica. Nessas reuniões foi desenvolvido o projeto dos sobrados, definidos os métodos de construção e foram feitas estimativas dos custos da obra.

Com o início da construção das casas, as famílias, organizadas em torno da associação de mutirantes, em conjunto com a assessoria técnica, geriram as obras e as finanças do empreendimento através de uma Coordenação e da realização de assembléias e reuniões. Tal processo é assim descrito por Elaine, Coordenadora do Mutirão City Jaraguá:



*“Existe uma Coordenação do mutirão, da qual eu faço parte, uma Coordenação Geral que vai coordenar o processo junto com a assessoria técnica, que é escolhida pelo movimento geral, pelo Movimento de Moradia, e aí a gente tem todo o processo de adaptação que é anterior à chegada ao terreno. Então a gente vai discutir primeiro as tipologias, toda a estética do projeto, vamos estudar a demanda, vamos conhecer-nos antes da chegada no terreno, por isso é que muitas vezes se escolhe o grupo antes, não tão distante de começar o mutirão, mas é necessário colocar um prazo para esse contato prévio entre as pessoas, para a gente discutir o plano e o trabalho social que vai ser feito, fazer toda a pesquisa da demanda, até chegar ao mutirão efetivamente.(...) E aí a gente, com essa Coordenação e com essa assessoria, a gente foi tirando algumas regras, como, por exemplo: a formação da Comissão de Compras, que participa da Central de Compras aqui do Movimento Geral, e onde as pessoas vão pesquisar preços, informações, é uma central mesmo; e nós temos também uma Comissão de Pontuação, que era de responsabilidade da secretaria, mas que tinha a participação de alguns membros dessa demanda, que está estabelecido no Regimento de Obras (a gente tem um Regimento de Obras que é como se fosse a lei do nosso trabalho, que vai dizer o que podemos ou não fazer); e tem também a Comissão de Obra, que é uma comissão que se reúne semanalmente para discutir o que se tem que fazer na obra e quais os encaminhamentos e isso se fazia junto com os líderes de grupo e daí se tiravam as tarefas e no sábado reuniam seus grupos e já iam informando o que cada um teria de fazer, para ser mais ágil o trabalho; tínhamos também Comissão de Cozinha, Comissão Lúdica, enfim”.*

Através do trabalho das comissões e da assessoria os mutirantes vão organizando as tarefas semanais e planejando o andamento da obra. Mas tal forma de agir não está livre de algumas contradições. De acordo com Fábio Kahn<sup>126</sup>, o estabelecimento de uma Coordenação Geral e de algumas coordenações paralelas acaba por hierarquizar as relações de trabalho no mutirão. E, segundo ele, ao longo do processo de construção do mutirão, choques entre as coordenações e a assessoria técnica foram comuns revelando até uma disputa pelo poder decisório, o mesmo ocorrendo entre os mutirantes. Para Elaine, as disputas entre a coordenação e a assessoria existiram, sendo porém consideradas por ela normais:

---

<sup>126</sup> Arquiteto ligado à assessoria técnica e que trabalhou na obra do City Jaraguá (Entrevista concedida em 18/10/2004).

*“Com a assessoria, no começo teve muita briga, muita discussão, até porque a gente queria entender o processo. Depois, com o tempo foi havendo uma aproximação maior. O que eu posso te dizer é que essa assessoria que está conosco é muito parceira, a Ambiente é totalmente parceira, há problemas, é claro que há, mas a gente consegue dialogar sobre os problemas, e isso para mim já é um passo, se está aberta ao diálogo já é um passo, e se não é parceira a assessoria não adianta, que a gente não consegue caminhar, porque quem coordena o processo é a Assessoria e a Coordenação do mutirão. Então eles têm de caminhar muito juntos para obter o resultado final, senão não conseguimos terminar a obra”.*

E Maria Isabel Cabral destaca que apesar dos atritos e dificuldades, a relação com a coordenação foi transparente e caminhou num sentido real de parceria, o que possibilitou o bom resultado final do mutirão.

Além das reuniões para o planejamento e execução da obra, há as assembléias para prestação de contas e avaliação do cronograma físico da obra, do que dependem as liberações de recursos junto à Cohab. Segundo Rubens Magliori, da Cohab, um aspecto diferenciador do City Jaraguá é que ao final das assembléias realizadas no canteiro de obras, que posteriormente tornou-se o centro comunitário, ocorria a projeção de filmes num telão, o que era uma oportunidade rara para a maioria das pessoas presentes de ver uma obra cinematográfica de qualidade, bem como um momento de integração entre os mutirantes.

Com relação ao trabalho na obra, este foi dividido entre os moradores e empreiteiras contratadas. As famílias trabalharam no mutirão durante os finais de semana e feriados, das 8 horas da manhã até às 17 horas, divididas em grupos (A, B, C), trabalhando ora em regime de rodízio, ora simultaneamente em distintas atividades no interior do mutirão. As famílias, durante seus dias de trabalho, realizavam tarefas mais simples, que não requeriam conhecimentos ou práticas específicas, como o trabalho de concretagem, a escavação, o reaterro, a limpeza, o transporte de materiais, etc. A força de trabalho dos mutirantes representaria cerca de 10% do trabalho total do mutirão. Os mutirantes seguiram um “Estatuto de Obras”, onde foram listados os regulamentos a serem seguidos, como a proibição de consumo de bebidas alcoólicas, do porte de armas e foram estabelecidos os casos de justificativa de faltas, as penalidades aos faltosos, a organização das tarefas, os

horários de trabalho e parada, etc. Esse estatuto é padronizado para todos os mutirões ligados à Cohab e foi realizado em conjunto com as associações de mutirantes.

**Foto 30 – Mutirantes trabalhando em um final de semana**



Foto: Fábio Kahn, agosto de 2004.

**Foto 31 – Trabalho dos mutirantes em um sábado**



Foto do autor, fevereiro de 2004.

Em observação de campo no mutirão realizada no dia 14/02/2004, um sábado, observou-se que a grande maioria dos mutirantes eram mulheres, na condição de chefes de família ou substituindo o marido, o que foi confirmado posteriormente nas entrevistas com as pessoas ligadas ao mutirão.

Foto 32 – Mulheres trabalhando no mutirão



Foto Fábio Kahn, agosto de 2004.

Em entrevistas realizadas com alguns mutirantes, ficou claro o papel da mulher no movimento, pois foram as mulheres, no interior de suas famílias, as que sempre acreditaram na possibilidade de o mutirão dar certo. Os maridos, irmãos ou demais parentes não acreditavam no mutirão e em sua organização, baseada em reuniões, pois achavam que era “enrolação”. Segundo depoimento de Márcia Aparecida Becheli<sup>127</sup>, moradora do City:

*“No começo, quando nós viemos para cá, ninguém acreditava. Achavam que isso ainda era uma enrolação, depois de seis anos freqüentando reuniões, inclusive nós mesmos achávamos que não ia sair. Eu durante uns oito meses vim sozinha, e depois de um tempo, quando eles começaram a fazer os alicerces, a família foi vendo que estava saindo alguma coisa, e aí no final, meu irmão me deu muita força, minha filha vinha para mim, porque é um trabalho pesado para uma mulher, mas quem faz o movimento são as mulheres...E as mulheres faziam o serviço pesado, e quando chegou no final, nós já estávamos muito desgastadas. E não é só o trabalho nas casas, e tem as rondas para ver se ninguém está entrando para roubar, e isso é muito desgastante, é muito nervosismo”.*

No mesmo sentido, outra moradora, Doraci<sup>128</sup>, explica a sua participação ao longo da constituição do mutirão e no início das obras:

<sup>127</sup> Entrevista concedida em 03/02/2005.

<sup>128</sup> Entrevista concedida em 03/02/2005.

*“Eu fui uma das primeiras a vir trabalhar, vinha carpir aqui, derrubar árvore, das pesadas, eu cortava árvore com machado, junto com os homens, porque nem todas as mulheres agüentavam isso. Eu que fiz concreto, e massa e tudo para fazer o centro comunitário com a turma, eu que mexia a massa e preparava tudo, porque não tinha homem no começo, os homens achavam que não iria sair, que era uma ilusão. Então o que a gente fez? Levantamos o centro comunitário para fazer nossas reuniões aqui, e não mais na Barra Funda. E tem uns dois anos que a gente passou para cá. E aí os homens começaram a se interessar”.*

E segundo o arquiteto Fábio Kahn, ocorreram alguns problemas quanto à organização do trabalho e ao envolvimento de parte dos mutirantes com a obra, o que poderia ser minimizado se houvesse maior conscientização por parte destes de que a obra pertence aos mutirantes.

A mão-de-obra especializada é contratada, pelo mutirão, a uma empreiteira para a realização dos trabalhos técnicos e que requerem algum grau de conhecimento e especialização, o que sem dúvida agiliza o andamento da obra e melhora a sua qualidade final. Ocorreram sérios problemas envolvendo um empreiteiro, o que acabou por atrasar as obras. Segundo Maria Isabel Cabral, da Ambiente:

*“Nós tínhamos um empreiteiro que contratou uma mão-de-obra suspeita, do entorno do City, que é o prédio invadido da frente, da favela lá do Rincão, e algumas pessoas que esse empreiteiro trouxe da Praia Grande, ficavam lá dentro da obra, então deixaram de pagar os que estavam lá dentro, deixaram de pagar os que estavam lá fora (...). E quem teve de ir lá mediar foi a assessoria. E um dia a gente teve de sair correndo de lá porque tinha uma ameaça de seqüestro, porque você lida com todo o tipo de gente. E teve tumulto de baterem no portão, de quererem invadir, arrebentar, coisa para chamar a polícia, um tumulto mesmo”.*

O problema com o empreiteiro custou tempo e dinheiro ao mutirão, já que ocorreram furtos realizados pelos trabalhadores envolvidos com os tumultos e a obra ficou paralisada por algum tempo. E tal fato revela que um dos pontos fracos da divisão do trabalho no mutirão/autogestão é o da contratação dos empreiteiros, tendo em vista que ao longo da obra foram utilizados três empreiteiros diferentes.

Porém, de forma geral, todos os entrevistados ressaltaram os aspectos positivos do mutirão, seja com relação ao projeto (casas ao invés de um prédio, o que é muito valorizado pelos mutirantes, a existência de um centro comunitário que congrega os mutirantes, os materiais utilizados na obra, a variedade de cores das casas, evitando a padronização), à qualidade da obra, à eficiência de seu gerenciamento por parte da coordenação (menor custo obtido, prazo razoável de execução da obra, de aproximadamente um ano e oito meses), ao estabelecimento de laços de amizade entre os mutirantes e com os quadros da assessoria técnica, ao trabalho social e de conscientização que foi realizado, etc.

**Foto 33 – Aspecto do mutirão em dezembro de 2003.**



Foto do autor, dezembro de 2003.

**Foto 34 – Aspecto do mutirão em fevereiro de 2004.**



Foto do autor, fevereiro de 2004.

**Foto 35 – Mosaico na entrada do Condomínio Residencial City Jaraguá**



Foto do autor, setembro de 2004.

**Foto 36 – Aspecto das casas do Condomínio Residencial City Jaraguá**



Foto Fábio Kahn, setembro de 2004.

**Foto 37 – Casas do Condomínio Residencial City Jaraguá. Fevereiro de 2005.**



Foto do autor, fevereiro de 2005.

**Foto 38 – Casa térrea (para deficientes físicos) do Condomínio Residencial City Jaraguá.**



Foto do autor, fevereiro de 2005.



**Foto 39 – Centro Comunitário do Condomínio Residencial City Jaraguá (antigo canteiro de obras)**



Foto do autor, dezembro de 2003.

Um aspecto interessante observado diz respeito à diferenciação existente entre o loteamento Mutirão City Jaraguá e as edificações do entorno, frutos de distintos projetos da prefeitura e da COHAB. Em geral são prédios de apartamentos, com menor área construída existindo também casas autoconstruídas a partir de um “embrião”, com qualidade muito inferior às do mutirão. Além das moradias ligadas à provisão feita pelo poder público, há nas proximidades áreas de favelas e de loteamentos irregulares com casas feitas por autoconstrução. Tendo em vista tal diversidade, chama a atenção, quanto à fragmentação do espaço, o cercamento do mutirão com grades e portões, dando um aspecto de condomínio fechado da periferia.

**Foto 40 – Grades de segurança da parte dos fundos do Condomínio Residencial City Jaraguá**



Foto do autor, fevereiro de 2005.

**Foto 41 – Portão de entrada do Condomínio Residencial Mutirão City Jaraguá**



Foto do autor, fevereiro de 2005.

Tal separação é percebida pelos moradores, e alguns tentam transpor as possíveis separações existentes com ações de integração envolvendo os moradores do entorno, como é o caso de Márcia Aparecida Becheli:

*“Aqui é rodeado por pessoal carente, que vive em favela. Como eu sempre trabalhei no meio disso, eu não vejo perigo nenhum, eu nunca vi ninguém de fora brigar aqui, o que eu vejo é o pessoal do próprio condomínio brigando entre si. A polícia passa de madrugada, depois que os prédios da frente foram ocupados, com gente que veio de favelas, e acho que eles são mais calmos que nós aqui, o nosso medo eram eles, e o medo*

*deles deve ser a gente. O convívio com o entorno é tranqüilo, e a gente está começando um trabalho comunitário com o pessoal que vive fora, tem grupo de teatro, de coreografia, de capoeira, de evangelho, com gente daqui e de fora. Estamos integrando as crianças e conscientizando elas de que não podem mais quebrar a grade, senão a tia não vai mais dar aula. Começou agora, as pessoas se apavoraram no começo, achando que este ou aquele era perigoso, mas quando as crianças começaram a andar juntas e não dá para separar, as pessoas se acalmaram”.*

Mas em alguns momentos a tensão entre o interior do condomínio e o exterior se manifesta, seja na destruição das grades que rodeiam o mutirão, seja na reclamação dos moradores com relação ao comércio informal, sobretudo bares clandestinos, instalados na frente do condomínio, como disse Lourinaldo Caetano da Silva, o “Irmão”<sup>129</sup>:

*“Por exemplo, o povo daqui não está contente com os barracos aqui na frente [bares improvisados], eu disse, toma cuidado, não vão mexer com eles, enquanto não estiverem com o barraco na sua garagem, é lá do outro lado da rua, deixem que a prefeitura ou as autoridades que se sintam incomodadas que tomem as providências, porque se eu sair daqui e for do lado de lá mexer com eles, eu vou estar procurando sarna para me coçar, não vou estar pensando nas conseqüências e depois vou acusar o bairro. Nessa questão a gente precisa estar sempre tomando todos os cuidados necessários”.*

Outro aspecto importante diz respeito à localização do City Jaraguá. Trata-se de uma área distante das áreas de centralidade de São Paulo, com poucas opções de emprego, consumo e lazer, repetindo o padrão histórico de localização da provisão habitacional pelo Estado, apesar de ser uma área que conta com transporte coletivo (ônibus e trem), o que minimiza, de certa forma, o isolamento dos moradores. Os moradores entrevistados ressaltaram a falta de opções de comércio e a necessidade de buscar trabalho em áreas distantes do mutirão, mas destacaram positivamente o transporte (linhas de ônibus ligando o condomínio aos terminais Cachoeirinha e Pirituba) e a infra-estrutura de ensino. Para eles, no momento em que as entrevistas foram realizadas, o maior problema era a recusa da Telefônica de instalar uma ligação que possibilitasse aos moradores ter acesso às linhas telefônicas da empresa, o que gera uma sensação de isolamento com relação ao resto da

---

<sup>129</sup> Entrevista concedida em 03/02/2005.

cidade, criando uma dificuldade para o contato com os parentes, com o emprego, com os órgãos públicos (sobretudo a polícia) e com os amigos.

Mas para os moradores, a conquista da casa própria, através de lutas no movimento de moradia e do trabalho no mutirão é mais importante do que a localização da área. Todos os entrevistados acreditam que foi uma conquista muito importante a obtenção de uma casa, apesar das dificuldades enfrentadas ao longo dos anos de lutas, reivindicações, reuniões e trabalho no mutirão. Para Márcia:

*“Agora a gente vai pagar pelo o que é da gente. Muitas vezes pagamos 10, 20 ou 50 anos aluguel para outra pessoa [...] Eu pagava aluguel e fiquei desempregada por dois anos, o que eu ia fazer agora, no mínimo estaria morando com ela [com a filha e o genro], depois de ser despejada. Agora eu estou trabalhando na portaria do condomínio, é pouco, mas está dando para colocar minhas contas em dia e terminar a casa, eu estou terminando sem pressa”.*

O mesmo diz Lourinaldo, o “Irmão”:

*“Valeu e muito, eu até de vez em quando falo nas igrejas e uso o termo que o padre usa: ‘Façam o que eu mando, mas não façam o que eu faço’. Porque eu uso a palavra de Deus e aí eu falo, mas não façam o que eu faço, porque eu tive de romper com os meus compromissos na igreja para poder me empenhar na obra, agora que terminou a obra eu estou sossegado na minha casa eu posso voltar, mas foi pesado, tivemos de deixar de lado nossas vontades, passeios, interesses próprios para conseguir a casa, mas foi por um período que eu coloquei na minha cabeça que teria de conseguir terminar a casa”.*

Doraci também acredita que tenha valido a pena os sacrifícios para a construção da casa:

*“Eu não acho que valeu a pena, tenho certeza que valeu a pena, porque jamais eu poderia construir uma casa dessas. Não é que a Cohab entregou 100%, levantaram as paredes do jeito deles, aqui todo mundo teve de fazer outro contrapiso, as paredes são tortas, eu te garanto que é. Só que aí você vai arrumando, você está feliz porque está arrumando uma coisa que é sua, ninguém vai tomar de você. Isso para mim já é tudo, um lugar onde eu posso criar meus filhos, um lugar onde eu conheço Deus e o mundo porque*

*eu fui criada aqui, todo mundo sabe quem é meu filho e pode tirar satisfação comigo se ele fizer alguma coisa errada”.*

Segundo Elaine, a Coordenadora do mutirão, além da casa, um outro aspecto importante deve ser ressaltado, o da construção da cidadania:

*“Para mim, o que é importante ali no City foi esse trabalho social, foi essa intencionalidade política que a gente teve. Porque a partir do momento que você trata a pessoa como pessoa, como sujeito de sua própria história, e você demonstra isso para ele, o que não é fácil, então quando você vai trabalhando essa particularidade dentro dessa universalidade, vamos dizer assim, e aí as pessoas vão se identificando como parte desse processo, elas vão fazendo as coisas com mais fervor. É claro, não dá pra dizer que isso atinge a totalidade, aí eu estaria sendo sonhadora, mas é óbvio que tem essa questão mais emergencial que é a da casa, e as pessoas acabam se sujeitando a algumas coisas por conta da casa, mas eu acredito que ali, além disso ser a primeira coisa a impulsionar as pessoas, eu percebo que com o trabalho social que foi sendo estabelecido, as pessoas foram modificando o jeito de entender o movimento, o jeito de entender a sua participação dentro daquele conjunto”.*

Mas apesar disso, como antes fora ressaltado por Donizeti, Coordenador Nacional da UNM, o fim da obra pode representar o fim da mobilização dos moradores a o aumento da individualização e privatização da vida no condomínio, efeito causado pela obtenção da propriedade privada, ou particular, num primeiro momento, mas que tende, com a escrituração dos sobrados, a tornar-se privada. Tal fato é confirmado por Márcia, uma das moradoras mais atuantes no interior do condomínio:

*“Depois do fim do mutirão, é cada um por si, uns não querem pagar condomínio, outro não quer pagar o conserto do portão, outro não quer ajudar no mutirão, porque a gente tem de acabar, o mutirão ainda não acabou”.*

As ações de integração no centro comunitário podem minimizar o processo de privatização da vida no interior do condomínio e também auxiliar no relacionamento dos moradores do City Jaraguá com os moradores do entorno. Há projetos de instalação de uma padaria comunitária, além das aulas de capoeira, dança e teatro realizadas no centro

comunitário. Mas a falta de regularização do condomínio impede que algumas iniciativas possam ser realizadas, pois dependem de autorização da Cohab e da prefeitura.

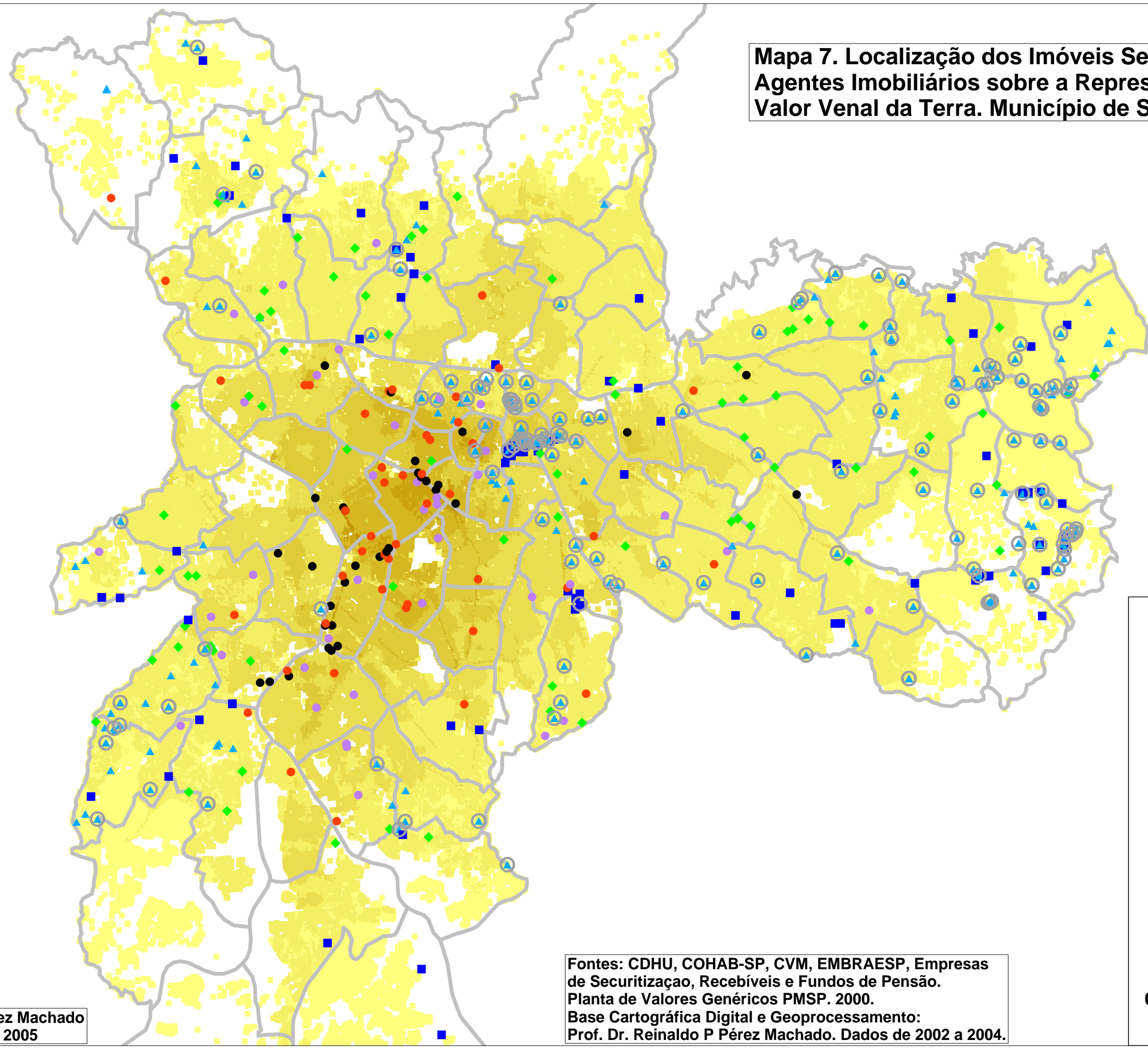
A construção de moradias através do mutirão/autogestão é um processo complexo, que envolve distintos agentes (Estado, Movimentos de Moradia, Assessoria Técnica, futuros moradores, empreiteiros, trabalhadores contratados) com interesses que nem sempre coincidem. É uma alternativa para a população com menores rendimentos, não somente pela possibilidade da obtenção de um subsídio, mas também pela qualidade das moradias e pelo processo de formação dos mutirantes enquanto cidadãos. Porém, o mutirão/autogestão é uma opção política da Cohab e da Prefeitura, o que tem o risco de ser identificado com um partido (Partido dos Trabalhadores), podendo inviabilizar a sua continuidade quando a prefeitura estiver sendo administrada por outro partido ou quando de sua adoção pelo governo estadual e pela CDHU. Além disso, há os interesses das empresas da construção civil, que em algumas ocasiões manifestaram seu desacordo com relação à forma mutirão/autogestão. Assim, o futuro dessa alternativa de provisão habitacional ainda é incerto, apesar do reconhecimento crescente de sua eficiência e eficácia econômica e social.

## **Capítulo 9 – Algumas considerações adicionais sobre as relações existentes entre a atuação no urbano dos agentes estudados no presente trabalho e o mercado imobiliário paulistano.**

Após o estudo mais detalhado feito nos capítulos precedentes sobre três formas de provisão habitacional, cabe um esforço de síntese no sentido de integrar as informações trabalhadas separadamente, principalmente no que concerne à ação dos agentes imobiliários urbanos e à valorização fundiária, importante elemento de hierarquização do espaço no urbano e instrumento de sua fragmentação e de segregação sócio-espacial.

No Mapa 7 são relacionados os dados relativos ao valor venal da terra no Município de São Paulo com a localização dos empreendimentos imobiliários no município resultantes da atuação dos agentes estudados nos capítulos anteriores.

**Mapa 7. Localização dos Imóveis Segundo os Agentes Imobiliários sobre a Representação do Valor Venal da Terra. Município de São Paulo**



**LEGENDA**

- ▲ CDHU (231)
- COHAB (82)
- ◆ Cooperativas (80)
- I.F. - C.R.I.'s (40)
- I.F. - F.I.I.'s (46)
- I.F. - Fundos Pensão (32)
- Estudo - Desapropriação

**Valor Venal (R\$/m<sup>2</sup>)**

- 3,21 a 23,39
- 23,40 a 114,21
- 114,22 a 278,72
- 278,73 a 475,30
- 475,31 a 1137,82
- 1137,83 a 2063,76
- 2063,77 a 6118,97

0      3      6      9

Kilometers

Fontes: CDHU, COHAB-SP, CVM, EMBRAESP, Empresas de Securitização, Recebíveis e Fundos de Pensão. Planta de Valores Genéricos PMSP. 2000. Base Cartográfica Digital e Geoprocessamento: Prof. Dr. Reinaldo P Pérez Machado. Dados de 2002 a 2004.



Observa-se, nesse mapa, a forte correlação que existe entre a ação dos empreendimentos ligados às instituições financeiras com as áreas de maior valor venal, algo “natural” se for levado em consideração o fato de que tais instituições (representadas pelos Fundos de Pensão (FP’s), pelos Fundos de Investimento Imobiliário (FII’s) e pelas empresas de securitização de recebíveis imobiliários – CRI’s) representam parte da fração mais sofisticada do setor imobiliário (tanto em termos de produção dos imóveis quanto ao mercado consumidor a que se destinam) e que contam com os recursos do capital financeiro, potencializando sua ação no mercado imobiliário.

À análise visual pode ser somada uma análise estatística da frequência das observações. Utilizando-se como limites de intervalo os mesmos usados para a delimitação das classes de valor venal do solo do Mapa 7, tem-se a seguinte distribuição de frequências para as chamadas Instituições Financeiras:

**Tabela 1 – Distribuição de Frequência dos Imóveis de Instituições Financeiras por Intervalo de Valor Venal da Terra no Município de São Paulo - 2004**

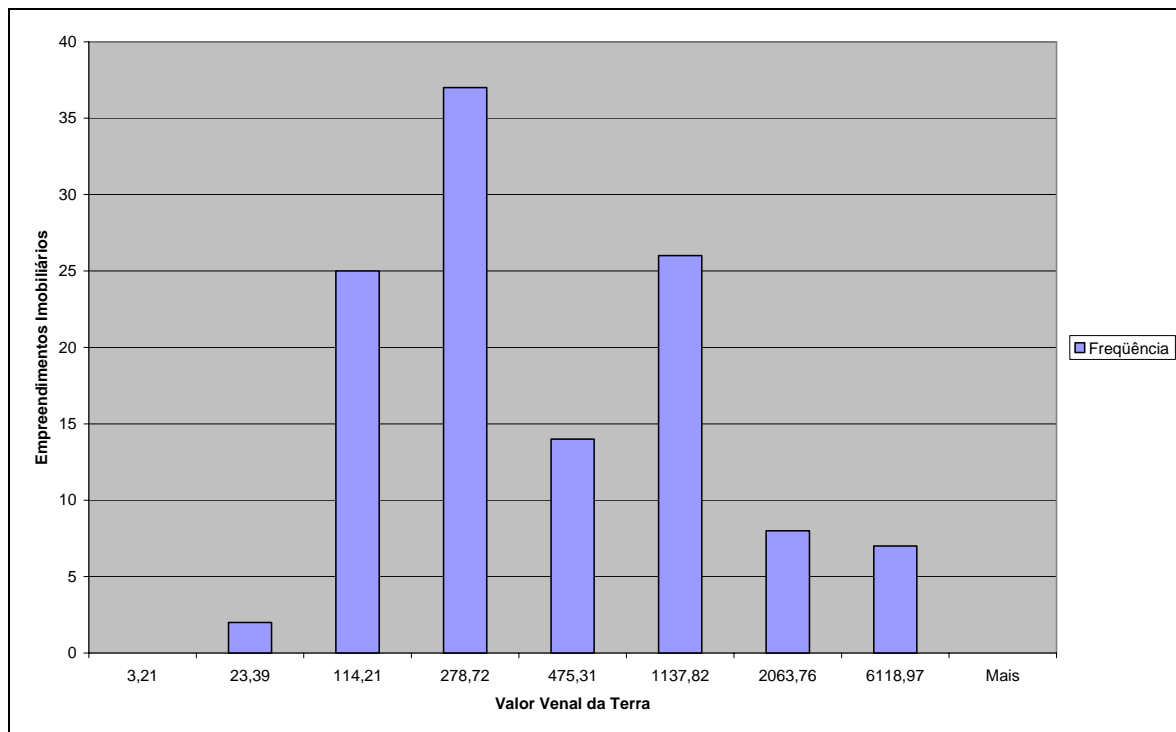
<i>Bloco</i>	<i>Frequência</i>
0 - 3,20	0
3,21 - 23,39	2
23,4 - 114,21	24
114,22 - 278,72	37
278,73 - 475,31	14
475,32 - 1137,82	26
1137,83 - 2063,76	8
2063,76 - 6118,97	7
Mais	0

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

A maior parte dos estabelecimentos situa-se na faixa entre 114,22 a 1.137,82 R\$/m<sup>2</sup> (77 imóveis, representando 65,25% da amostra). Cerca de 6,7% dos imóveis situam-se na faixa de preço entre 1.137,83 a 2.063,76 R\$/m<sup>2</sup> e outros 6,0% situam-se na faixa entre 2.063,77 e 6.118,97 R\$/m<sup>2</sup>. Na faixa inferior de valores, 1,7% dos imóveis situam-se numa faixa de valor entre 3,21 e 23,39 R\$/m<sup>2</sup> (trata-se de imóveis utilizados com fins industriais e de logística pertencentes ao FII Europar, localizados em áreas mais distantes do centro do município). E 20% dos imóveis situam-se na faixa entre 23,4 e 114,21 R\$/m<sup>2</sup>.

A distribuição de frequências pode ser visualizada no histograma abaixo:

**Gráfico 2 – Distribuição de Frequência dos Imóveis de Instituições Financeiras por Intervalo de Valor Venal da Terra no Município de São Paulo - 2004**



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

Dessa forma, conclui-se que quase 80% dos imóveis pertencentes às Instituições Financeiras que atuam no mercado imobiliário diretamente situam-se numa faixa de valores da terra no Município de São Paulo que pode ser considerada como média, média-alta e alta<sup>130</sup>.

Numa faixa de valores intermediários, ou seja, oscilando entre valores mais baixos até valores médios, encontram-se grande parte dos empreendimentos sob responsabilidade das cooperativas habitacionais, como pode ser visto diretamente no Mapa 7 e também na Tabela 2, que relaciona estatisticamente os dados do Mapa 7.

<sup>130</sup> Considera-se como o intervalo entre zero e 114,21 R\$/m<sup>2</sup> como correspondente à faixa de valores baixos. Entre 114,22 e 475,31 R\$/m<sup>2</sup> como valores médios, entre 475,32 e 1.137,82 R\$/m<sup>2</sup> como médios-altos e, finalmente, acima de 1.137,83 R\$/m<sup>2</sup> como altos valores dos terrenos.

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

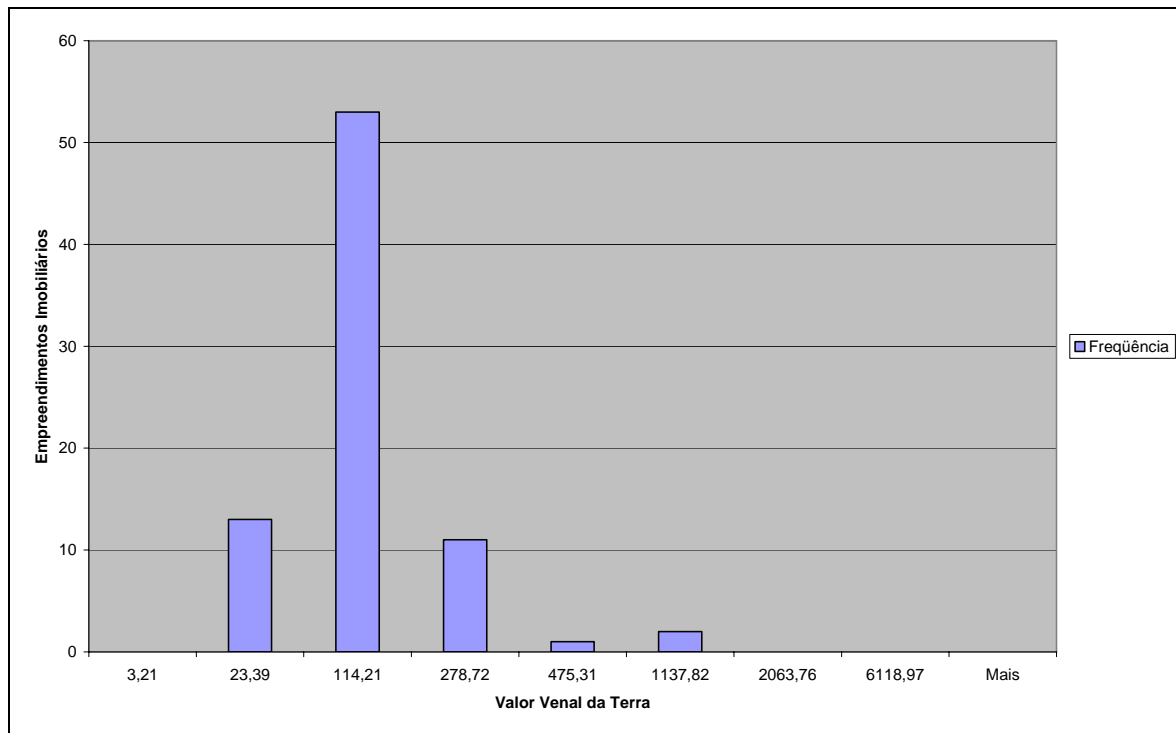
<i>Bloco</i>	<i>Frequência</i>
0 - 3,20	0
3,21 - 23,39	13
23,4 - 114,21	53
114,22 - 278,72	11
278,73 - 475,31	1
475,32 - 1137,82	2
1137,83 - 2063,76	0
2063,76 - 6118,97	0
Mais	0

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

Cerca de 66,25% dos imóveis produzidos por cooperativas habitacionais entre 1993 e novembro de 2003 situaram-se no intervalo de valores entre 23,4 a 114,21 R\$/m<sup>2</sup> e outros 16,25% situaram-se na faixa entre 3,21 a 23,39 R\$/m<sup>2</sup>. Ou seja, 82,5% dos imóveis produzidos por cooperativas habitacionais no Município de São Paulo localizam-se em terrenos com baixos valores venais. Outros 13,75% dos empreendimentos situam-se na faixa entre 114,22 a 278,72 R/m<sup>2</sup>, bem como os 3 empreendimentos restantes (situados nas faixas correspondentes ao intervalo 278,73 a 1.137,82 R\$/m<sup>2</sup>), configurando apenas 3,75% dosempreendimentos, situam-se numa faixa de valores que pode ser considerada como média.

Essa distribuição pode ser melhor visualizada no Gráfico 3:

**Gráfico 3 – Distribuição de Frequência dos Imóveis produzidos por Cooperativas Habitacionais por Intervalo de Valor Venal da Terra no Município de São Paulo - 1993-2003.**



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

Essa distribuição confirma a idéia trabalhada no Capítulo 7, quando a atuação das Cooperativas Habitacionais foi analisada, de que essas instituições procurariam terrenos mais baratos como forma de viabilizar a sua atuação junto a um segmento da classe média com menor poder aquisitivo, além de buscarem (no caso das empresas de assessoria) ganhos provenientes da mudança de uso dos terrenos (seja através da verticalização de áreas horizontais, seja através da transformação de terrenos industriais em residenciais). Esses terrenos, porém, são mais distantes das áreas de centralidade do município da capital, além de apresentarem piores condições de infra-estrutura e de equipamentos urbanos, contribuindo para uma segregação imposta pelo mercado a esse segmento da classe média paulistana.

Por fim, há também a atuação das Companhias Habitacionais (Cohab-Sp e CDHU) no município de São Paulo em áreas de valor venal do solo com características comuns. No Mapa 7, a maior parte dos conjuntos habitacionais construídos por essas companhias

localizam-se em áreas da periferia ou do centro, sendo estas últimas aquelas que sofrem um processo de degradação urbana e de depreciação do preço do solo. É bom lembrar, como já feito no Capítulo 8, que embora no mapa apareça uma grande quantidade de empreendimentos dessas companhias localizados na área mais central do município da capital, trata-se ou de empreendimentos de dimensões mais reduzidas, se comparados aos grandes conjuntos da periferia, construídos para abrigar milhares de pessoas, ou de áreas em estudo ou em processo de desapropriação, o que significa que ainda estão longe de serem concretizados. Ou seja, a grande parte dos moradores de conjuntos habitacionais construídos sob a orientação e o financiamento estatal vive em áreas da periferia distante. Por exemplo, no âmbito da Cohab-SP, o Conjunto Castro Alves / Barro Branco I situado em Guaianazes possui 2.185 unidades, o Conjunto Habitacional Jd. Da Conquista / Cerrãozinho, em São Mateus, tem 5.735 unidades e o Complexo de Santa Etelvina (também conhecido por Cidade Tiradentes), em Guaianazes, conta com 20.884 unidades. Os grandes conjuntos localizados na periferia datam principalmente das décadas de 1970 e 1980. Já os conjuntos construídos no Brás e na Mooca, construídos a partir de 1989, possuem cerca de 220 unidades cada conjunto (dados da Cohab-SP, 2003).

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

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

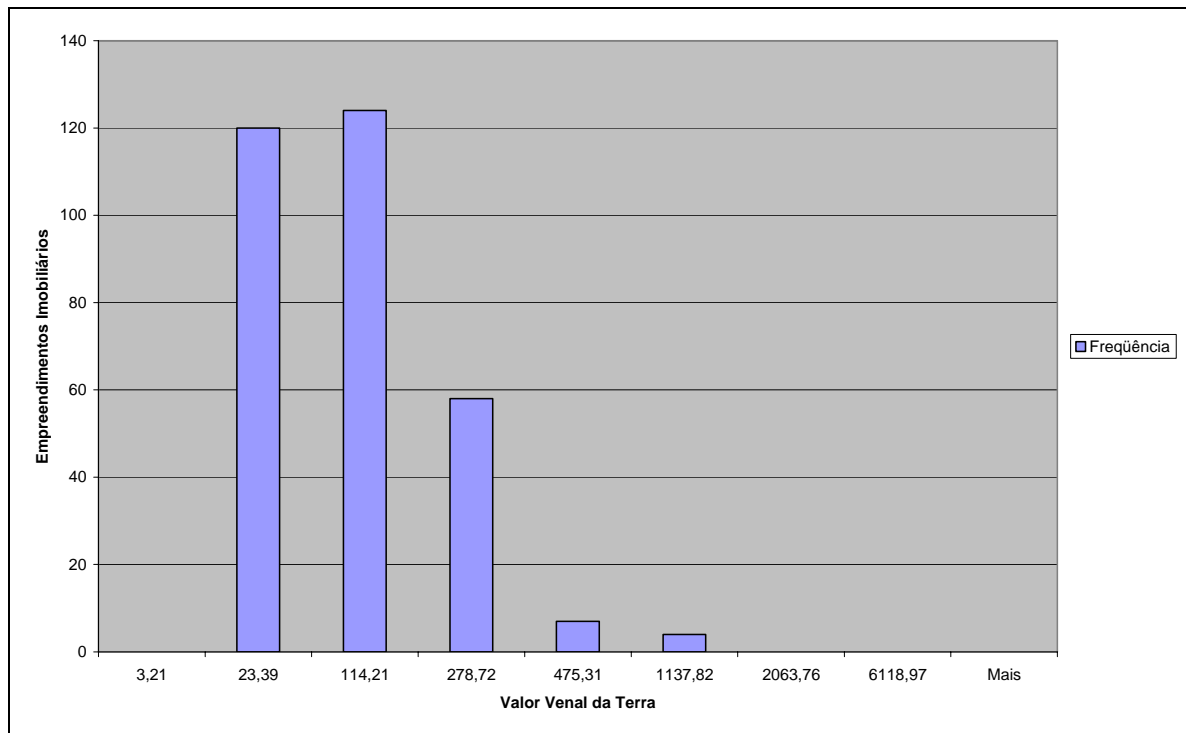
<i>Bloco</i>	<i>Frequência</i>
0 - 3,20	0
3,21 - 23,39	120
23,4 - 114,21	124
114,22 - 278,72	58
278,73 - 475,31	7
475,32 - 1137,82	4
137,83 - 2063,76	0
063,76 - 6118,97	0
Mais	0

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

Constata-se a partir dos dados da tabela, que a maior parte dos imóveis em questão localiza-se em terrenos com valores baixos e médio-baixos, sendo exceções os empreendimentos em áreas de terrenos com valores médios. 38,3% dos empreendimentos situam-se em terrenos localizados na faixa de valores entre 3,21 - 23,39 R\$/m<sup>2</sup>, outros 39,6% situam-se na faixa entre 23,4 - 114,21 R\$/m<sup>2</sup>. Assim, cerca de 78% dos empreendimentos das Companhias Habitacionais localizados no Mapa 7 estão em terrenos das faixas com mais baixos valores. Na faixa de terrenos de valores médios, 18,5% estão em terrenos situados na faixa entre 114,22 - 278,72 R\$/m<sup>2</sup>, e outros 2,2% estão na faixa entre 278,73 - 475,31 R\$/m<sup>2</sup>, configurando 20,7% de empreendimentos situados em terrenos de valores médios. E apenas 1,3% dos empreendimentos situam-se entre 475,32 - 1137,82 R\$/m<sup>2</sup>, localizados, assim, em uma faixa considerada média-alta, sendo que três de tais empreendimentos foram realizados pela Cohab no distrito do Ipiranga, totalizando 2.230 unidades e o outro empreendimento, sob responsabilidade da CDHU, localizado no distrito da Sé (Rua do Ouvidor) ainda se encontra em estudo.

No gráfico abaixo é possível a visualização da distribuição de frequência dos dados obtidos para as Companhias Habitacionais atuantes no município de São Paulo com relação às faixas de valor venal do solo:

**Gráfico 4 – Distribuição de Frequência dos Imóveis produzidos por Companhias Habitacionais por Intervalo de Valor Venal da Terra no Município de São Paulo - 2004.**



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

Como discutido anteriormente (Capítulo 8), as Companhias Habitacionais atuam principalmente no mercado de terras de baixo valor, tendo em vista a necessidade de produzir imóveis a preços mais econômicos para adequar-se à sua demanda, composta por famílias de baixos recursos. Trata-se, na grande maioria dos casos, de terrenos mais distantes das áreas de centralidade do município, longe das possibilidades de emprego e de consumo, bem como de lazer. A existência de infra-estrutura e de equipamentos urbanos nessas áreas é mais escassa. E por fim, uma boa parte dos conjuntos construídos pelas Companhias Habitacionais em questão não possuem seus empreendimentos devidamente regularizados junto aos órgãos competentes, seja por problemas relacionados com a propriedade dos terrenos, seja devido à alterações no projeto urbanístico / loteamento, o que dificulta sua posterior regularização. Já os terrenos de empreendimentos situados em áreas mais valorizadas (numa faixa de valor que pode ser considerada média) situam-se em áreas que sofrem acentuado processo de degradação urbana (Brás) ou que estão sofrendo lento processo de depreciação imobiliária (como Santa Cecília e Liberdade). Mas essa parece ser

uma estratégia, adotada a partir da década de 1990, que busca revalorizar essas áreas ao mesmo tempo em que propicia uma moradia mais próxima das áreas de centralidade do município, bem como são áreas com melhores condições de infra-estrutura e de equipamentos urbanos.

Dessa forma, com a análise dos dados obtidos ao longo da pesquisa, conclui-se a validade da hipótese colocada no início do presente trabalho: a de que os distintos agentes urbanos, dependendo de suas fontes de financiamento e relações com o mercado financeiro, ocupam diferencialmente o espaço urbano, no sentido de hierarquizá-lo, homogeneizá-lo e fragmentá-lo. Os agentes imobiliários ligados às Instituições Financeiras localizam-se preferencialmente nas áreas de maior valor venal da terra, pois atuam em um setor do mercado imobiliário cuja demanda possui maior nível de renda e cuja lógica é a valorização máxima dos empreendimentos como forma de prover o pagamento de dividendos (nos quais confundem-se renda, juros e lucros) aos seus acionistas ou cotistas. Já as Cooperativas Habitacionais, por estarem distanciadas do capital financeiros (pelo menos até o momento), concentram seus lançamentos em áreas de valores de terrenos mais baixos, visando tanto a acessibilidade de sua demanda (composta por um segmento da classe média com menores rendimentos) como a obtenção de ganhos extras com a transformação do uso do solo. E, por fim, as Companhias Habitacionais, por agirem segundo a lógica do mercado imobiliário e por contarem com recursos cada vez mais limitados para a produção de moradias para uma demanda de limitado poder aquisitivo, atuam preferencialmente em terrenos de baixo valor venal da periferia distante ou em áreas mais centrais em processo de depreciação imobiliária.

Essa ocupação diferenciada do espaço urbano possui uma série de conseqüências no que se refere à fragmentação do espaço e à segregação sócio-espacial, o que será discutido, a seguir, nas Considerações Finais do trabalho.



*“O conceito de texto definitivo não corresponde senão à religião ou ao cansaço”.*

(Jorge Luis Borges, Obras Completas, Vol. 1, 1998).

## **Considerações finais**

É bom esclarecer que não foi o propósito do presente trabalho esgotar o tema estudado. E também as Considerações Finais ora apresentadas não buscam reconstituir todo o trajeto da pesquisa, e sim apontar algumas constatações possíveis de serem feitas no momento de fechamento do trabalho.

A ação dos distintos agentes imobiliários urbanos sobre o processo de produção do espaço - através do processo triádico de homogeneização, fragmentação e hierarquização desse espaço - foi analisada tendo como pano de fundo a influência das distintas relações entre tais agentes e o capital financeiro. Foi possível constatar, através da análise dos dados, que tal influência é real, ou seja, que a produção do espaço no município de São Paulo tornou-se mais fragmentada, hierarquizada e homogeneizada (através dos grandes projetos imobiliários, da padronização arquitetônica e da homogeneização sócio-econômica) devido à ação dos agentes imobiliários urbanos, ação essa que possui certa correspondência com o tipo de relação estabelecida com o capital financeiro e com o mercado de capitais.

O capitalismo, conforme aqui discutido, sofre um processo de financeirização, no qual a produção do espaço assume um papel estratégico para a reprodução e a acumulação do capital. A renda fundiária, unida ao lucro da construção e aos juros do capital financeiro autonomizado (que garante parte dos recursos para o setor imobiliário), faz parte de um circuito cada vez mais importante de circulação e acumulação do capital. Nesse processo, a propriedade absoluta da terra relativiza-se através da formação de sofisticados mecanismos de incorporação da propriedade (e da renda fundiária) ao mercado financeiro. O estudo dos Fundos de Investimento Imobiliário e dos Certificados de Recebíveis Imobiliários realizado no presente trabalho relaciona-se com esse processo mais amplo de financeirização do capital e desabsolutização da propriedade fundiária.

Mas a união entre o setor imobiliário e o mercado financeiro não possui conseqüências somente para a reprodução do capital, mas também para a estruturação das cidades em áreas de segregação e fragmentação espacial, pois as cidades, e particularmente

seus componentes residenciais, moldam-se pela maneira como são financiados (Huchzermeyer, 2004: 50). Dessa forma, a constituição de um mercado imobiliário unido estreitamente ao capital financeiro atua no sentido de aprofundar as distâncias existentes entre as distintas classes e frações de classe sociais, pois são apenas pequenos grupos privilegiados os que podem ter acesso à produção imobiliária desse mercado mais restrito. Tal distanciamento é acentuado quando se considera a atual política habitacional e seu financiamento.

Através dos dados analisados, constata-se que a ação dos agentes imobiliários ligados às Instituições Financeiras (Fundos de Investimento Imobiliário, Empresas de Securitização de Recebíveis Imobiliários e Fundos de Pensão) concentra-se nas áreas mais valorizadas do urbano e concretiza-se através de empreendimentos de alto padrão, ligados tanto ao comércio (*shopping centers*), à gestão do capital (centros empresariais e grandes edifícios de escritórios) e à moradia. Dado o grande volume de capital empregado nesses empreendimentos e às suas proporções, pode-se considerar que correspondem a legítimos representantes do capital monopolista, cuja ação materializa-se em uma maior homogeneização do espaço e de sua fragmentação, na medida em que tais empreendimentos cada vez possuem menos relação com seu entorno imediato, constituindo-se em verdadeiras ilhas no urbano. Mas são ilhas com uma arquitetura bem característica e com uma padronização sócio-econômica que exclui como usuários as camadas da população de rendimentos médios e baixos.

Esse é o caso do Fundo de Investimento Imobiliário Panamby com o seu empreendimento predominantemente residencial, o *Bairro Panamby* e o *Villagio de Panamby*. São empreendimentos de alto padrão para um segmento da população de altos rendimentos, estruturado a partir de dois pilares: a segurança dos moradores em face de uma cidade ameaçadora e o “contato com a natureza” graças à existência do Parque Burle Marx. O importante é notar que um empreendimento como o Panamby não é uma exceção, ele é na verdade o padrão de empreendimento residencial ofertado pelo mercado imobiliário que explora, através de uma série de procedimentos, os desejos da população de segurança e distância dos problemas “reais” do urbano, como a poluição, a sujeira, a existência de moradores de rua, o trânsito, etc. A solução oferecida pelo mercado imobiliário é a formação de fortalezas e a homogeneização sócio-econômica dos locais de

moradia, que se situam em áreas de maior valor do solo, pois se destinam à camada mais rica da população. E esse tipo de solução acaba por acentuar alguns dos problemas que busca resolver, além de criar novos.

Conforme estudado no caso do Panamby, a opulência dos empreendimentos aí situados contrasta com a pobreza das favelas que os cercam, intensificando os medos e as apreensões de seus moradores; a necessidade do uso do automóvel leva para essa área os problemas de trânsito; a presença de áreas verdes e públicas tem de ser bem regulamentada, pois senão há o risco de apropriação dessas áreas por parcelas distintas da população que não a dos moradores, etc. Ou seja, não há como tais empreendimentos não gerarem as contradições do urbano que tentam eliminar.

A viabilização dos empreendimentos destinados à classe mais rica é conseguida através de recursos provenientes de instituições financeiras que são captados através dos novos instrumentos de financiamento imobiliário criados ao longo da década de 1990. No caso do Panamby, observa-se a união de bancos e fundos de pensão para a compra do terreno e para a urbanização da área, ou seja, para a viabilização desse mega empreendimento. Desde o seu início foi pensado como destinado ao mercado de alto padrão, pois esse seria o mais adequado para a realização dos capitais investidos, dada a sua maior liquidez. Mas mesmo com toda a sofisticação desse mercado de alto padrão, pode-se notar alguns problemas inerentes a todo o setor imobiliário, como a questão da falta de recursos para a concretização das obras, o atraso na entrega dos imóveis, etc. Esse foi o caso da Incorporadora Birmann, que após uma série de empreendimentos bem-sucedidos no Panamby acabou tendo dificuldades financeiras, levando à paralisação de algumas obras (como o hotel) e o atraso na entrega de outras (imóveis residenciais).

Constatou-se também que os novos instrumentos de captação de recursos ainda estão em uma fase inicial no Brasil, com uma atuação ainda tímida, mas que possui importantes potencialidades de se transformar numa importante forma de obtenção de recursos para o setor imobiliário. Trata-se, porém, de uma solução de mercado, que não pode ser considerada pelo poder público e nem pelos agentes imobiliários urbanos como a única solução para o financiamento imobiliário tendo em vista a realidade sócio-econômica da grande maioria da população que não pode entrar nesse mercado nos termos colocados atualmente, pois como defendido no presente trabalho, o que caracterizaria a sociedade

brasileira seria justamente seu caráter dual. É necessário que outras soluções existam, sob o risco de que a maior parte da população não tenha acesso à moradia e que os processos de segregação sócio-espacial se acentuem até limites inimagináveis.

Dessa forma, a partir de década de 1990, com as transformações propostas com a criação do SFI, observa-se um movimento em direção da formação de um mercado dual, aquele ligado à “habitação de mercado”, por um lado, e aquele ligado à “habitação social”, de outro. A antiga centralização dos recursos para o financiamento imobiliário levada a cabo pelo BNH/SFH é substituída por uma maior desregulamentação do mercado imobiliário. Se o antigo arranjo do BNH/SFH beneficiava os grupos capitalistas ligados à construção e as camadas de maiores rendimentos da população, o novo modelo, ainda em constituição, pode significar um movimento mais intenso em direção à formação de cidades mais fragmentadas e segregadas, pois, quanto maior o controle na produção habitacional pela lógica do mercado, maior será o nível de fragmentação do espaço e de segregação sócio-espacial na cidade, já que só os que podem pagar poderão ter acesso irrestrito às positivities do urbano, ou seja, às áreas com melhores condições de vida, sem que isso signifique, para esses privilegiados, uma verdadeira fruição das positivities do urbano.

Na busca de conhecer melhor outras soluções que não apenas a do mercado de alto padrão, outros dois tipos de empreendimentos foram analisados em maiores detalhes: os ligados ao autofinanciamento sob responsabilidade das Cooperativas Habitacionais e os providos pelas Companhias Habitacionais estatais.

Com a desarticulação do sistema de financiamento vigente de 1964 a 1986, o acesso à moradia por parte das camadas médias e médias baixas ficou mais difícil, restando alternativas de autofinanciamento (cooperativas e consórcios imobiliários) e de obtenção de financiamento através do SFH (FGTS/SBPE), sendo que este último tem seu volume de recursos modificado ano a ano e as dificuldades de obtenção de financiamento são grandes, principalmente devido à burocracia e às exigências de contrapartidas e comprovação de renda por parte das instituições financeiras controladoras dos recursos (a Caixa Econômica Federal e os Bancos Comerciais). A opção do autofinanciamento tem a positividade de desonerar os custos financeiros da aquisição imobiliária, bem como o de ativar a produção imobiliária para as classes médias, que não é prioritária nas estratégias das grandes incorporadoras ligadas mais intimamente ao capital financeiro. Porém, a produção

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

Com o caso estudado da Paulicoop Planejamento e Assessoria foi possível a constatação de algumas particularidades do autofinanciamento por cooperativas habitacionais ligadas a empresas de assessoria (a principal modalidade de autofinanciamento em termos de unidades produzidas): a localização dos empreendimentos em terrenos com valores baixos, em sua maioria situados em áreas da periferia do município de São Paulo (com algumas poucas exceções a esse padrão locacional); a verticalização de áreas da periferia paulistana, compostas muitas vezes por loteamentos irregulares e áreas de casas térreas ou sobrados; a faixa de renda atendida composta por uma classe média e média-baixa; a atuação da Assessoria como uma incorporadora que internaliza os possíveis ganhos de produtividade e de transformação do uso do solo, nada tendo em comum com os princípios do cooperativismo; a padronização extrema dos edifícios, contribuindo para uma monotonia arquitetônica em seus conjuntos habitacionais, algumas vezes compostos por dezenas de edifícios.

A explosão do autofinanciamento por cooperativas habitacionais surgiu em uma conjuntura específica decorrente da estabilização monetária, obtida a partir de 1994 com o Plano Real, que possibilitou um alargamento do prazo de planejamento do orçamento dos trabalhadores e durante um período inicial contribuiu para o aumento do poder aquisitivo da população com o controle inflacionário. Dessa forma, é possível questionar até que ponto os últimos anos de inflação, ainda que moderada, ao corroer o poder de compra da população pode chegar a inviabilizar a alternativa do financiamento. E outro questionamento ao modelo de autofinanciamento por cooperativas seria o relacionado ao limite imposto pela propriedade fundiária, ou seja, até que ponto esse modelo, que necessita

expandir-se continuamente, pode encontrar terrenos baratos que se adequem ao poder aquisitivo em queda dos consumidores potenciais.

Assim, a alternativa das cooperativas habitacionais é uma realidade para setores de rendimentos médios e médios-baixos da classe média terem acesso à moradia própria, pois se desoneram dos custos de intermediação bancária. Porém, trata-se de mais um elemento no longo processo de privatização da sociedade e de recolhimento das funções do Estado, ao deixar a resolução do problema da moradia nas mãos exclusivas de agentes privados que ao buscarem a acumulação do capital, contribuem para a produção de um espaço crescentemente fragmentado e segregado socialmente. E também se trata de um modelo que pode esgotar-se tendo em vista a queda do poder aquisitivo da população e a barreira que a propriedade fundiária pode colocar à sua expansão.

Outro caso estudado para a realização do presente trabalho foi a atuação das Companhias Habitacionais estatais no município de São Paulo: a Cohab-SP e a CDHU.

Tendo em vista que a grande maioria da população carente de moradia não tem condições de comprar a habitação através do mercado legal, sendo obrigada ou a pagar aluguel ou (na maioria dos casos) residir em favelas, cortiços e loteamentos irregulares, faz-se necessário entender a lógica de atuação do Estado como garantidor do direito à moradia através de sua ação no campo da provisão e financiamento habitacionais.

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

Já no que diz respeito à forma de provisão habitacional, as diferenças são mais marcantes. A ação da CDHU se faz no sentido de ainda valorizar a produção ligada a empreiteiras, com pouco destaque dado à forma de organização dos futuros moradores através do mutirão/autogestão, embora essa já tenha sido uma orientação existente nessa companhia. A ação da Cohab-SP, influenciada pela visão da administração municipal durante a gestão 2001-2004 (como na gestão de Luiza Erundina entre 1989 e 1992), esteve voltada prioritariamente para a forma de organização em mutirão/autogestão, o que representou uma inovação ao padrão de provisão habitacional por empreiteiras, muito criticado e comprovadamente menos eficiente que a autogestão, tanto em termos financeiros quanto produtivos e de projeto.

O estudo do caso do mutirão City Jaraguá, sob responsabilidade da Cohab-SP, foi realizado no sentido de estudar um exemplo dessa forma alternativa de provisão habitacional ao modelo tradicional de construção realizado por uma empreiteira sob a orientação da Companhia Habitacional. Pois o grande diferencial do mutirão é o seu caráter cada vez mais próximo da autogestão, levando a uma maior participação dos futuros moradores na tomada de decisões, gestão e controle da obra. Essa maior participação tem por consequência uma maior eficiência do mutirão enquanto forma de organização da provisão habitacional, tanto em termos financeiros (o menor custo da obra) quanto em termos organizacionais (o curto prazo de produção das moradias) e de resultado final (a qualidade dos projetos e das moradias realizadas).

Importante lembrar o papel da União Nacional de Moradia e do Movimento de Moradia da Zona Oeste (no caso estudado) para a formação e organização dos mutirantes em uma Associação de Moradores responsável pela obra do mutirão. Essa Associação é a responsável pela obra, contratando uma empresa de assessoria técnica e se responsabilizando frente à Cohab-SP pela execução e organização dos trabalhos.

A assessoria técnica possui, no caso do mutirão/autogestão, um papel totalmente distinto daquele observado nas cooperativas habitacionais estudadas. No primeiro caso, a assessoria trabalha em parceria com a Associação de Moradores, discutindo em conjunto o projeto e a forma de organização do trabalho, buscando minimizar os custos, já que quanto menor o preço final da moradia, menor será a dívida do futuro morador. Já as empresas de assessoria que organizam cooperativas habitacionais assumem o controle tanto do processo

produtivo quanto da gestão do empreendimento, sendo que os chamados cooperados nada mais são do que compradores das unidades residenciais oferecidas, e os menores custos obtidos com eventuais aumentos de produtividade transformam-se em ganhos privados da empresa de assessoria técnica e não em menores custos para os compradores.

Mas, tendo em vista sua eficiência comprovada através do estudo do caso do Mutirão City Jaraguá, há o risco de essa forma de autogestão ser abandonada pela administração municipal (sob a qual a Cohab está subordinada) ao identificar-se com a gestão municipal do Partido dos Trabalhadores (PT) nos seus mandatos de 1989-1992 e 2001-2004 prejudicando a provisão habitacional em prol de interesses partidários<sup>131</sup>.

Conforme constatado no presente trabalho, a forma mutirão/autogestão não está livre de contradições. Contradições essas relativas à organização do trabalho, à disputa pelo poder entre mutirantes e entre a Associação de Moradores e a Assessoria Técnica, entre o empreendimento e o seu entorno (contribuindo para a fragmentação espacial na periferia), entre a política de inclusão urbana e a localização distante do empreendimento (contribuindo para a segregação sócio-espacial), entre a política de provisão habitacional e a questão fundiária (pois o loteamento não se encontra ainda devidamente regulamentado) e entre a questão da luta que une as pessoas no Movimento por moradia e a transformação dos mutirantes em proprietários com interesses divergentes após o término da obra, quebrando de certa forma o espírito de solidariedade existente anteriormente.

Apesar dessas contradições contatadas na forma mutirão/autogestão, muitas delas inerentes ao próprio modo de produção capitalista e à organização social por ele engendrada, ela não deve ser descartada como alternativa à provisão habitacional, ao contrário, o movimento deve se dar no sentido de seu aprimoramento, melhoria e ampliação de suas ações, pois se trata de uma forma eficiente de prover habitações a um custo menor para a população que necessita de uma moradia, com a vantagem de poder, ao mesmo tempo, melhorar a formação social dos participantes e realizar projetos comunitários

---

<sup>131</sup> O projeto de construção por mutirões foi iniciado pela administração de então prefeito Mário Covas (1983-1985) quando do PMDB. Durante sua administração à frente do governo estadual (1994-1998 e 1999-2001) o mutirão foi colocado como prioridade por seu grupo dentro do PSDB e operacionalizado pela CDHU. Mas o mutirão não era um consenso na administração estadual, e com o afastamento de Covas em 2001 por sérios problemas de saúde que culminaram em seu desaparecimento nesse mesmo ano, o programa de mutirões foi sendo abandonado, pois não era prioridade para o grupo que assumiu o governo estadual, segundo foi relatado pela arquiteta Maria Isabel Cabral, que trabalhou em projetos de mutirões da CDHU ao longo da gestão Covas.



envolvendo os mutirantes, o que pode fortalecer neles o senso de solidariedade e de consciência crítica.

Com a dualização da provisão habitacional entre uma parcela destinada ao mercado e outra à grande maioria que está fora desse mercado legal, a provisão estatal, ao concentrar-se nas camadas mais pobres da população<sup>132</sup>, corre o risco, se não forem tomadas as devidas precauções por parte das autoridades responsáveis, de acentuar a segregação dos pobres. Se durante a vigência do BNH/SFH, a população de rendimentos médios teve acesso às moradias produzidas pelas Companhias Habitacionais, mas também às produzidas pelas incorporadoras em áreas mais valorizadas dos centros urbanos, o que contribuiu, de certa forma, para minimizar um pouco a questão da segregação, a liberalização do mercado e a concentração dos subsídios à produção habitacional para as camadas de renda mais baixa tem o efeito perverso de acentuar a segregação sócio-espacial, ao confinar a população que depende dos recursos estatais em áreas pouco valorizadas e/ou distantes das áreas de consumo e emprego.

Pois há uma grande diferença entre os subsídios oferecidos àqueles que demandam e àqueles que ofertam moradias (Huchzermeyer, 2004: 55). Enquanto que os subsídios oferecidos pelo FGTS/SBPE atendem à demanda, pois oferecem financiamento ao comprador no local onde ele deseja realizar a compra, o modelo de financiamento estatal para a população mais pobre ainda está vinculado ao financiamento à oferta de moradias construídas em terrenos comprados pelas Companhias Habitacionais e construídos por empreiteiras, sem oferecer opções de localização à população atendida que aquelas determinadas pelo poder público, em geral, áreas distantes e segregadas em termos residenciais, pois há uma grande homogeneidade de condições sócio-econômicas entre as famílias. Assim, segundo apurou Huchzermeyer (2004: 56), a experiência de diferentes países mostra que a segregação social e a polarização da ocupação territorial parecem ser menores em países que possuem uma maior variedade de formas pelas quais os subsídios habitacionais são distribuídos, e naqueles em que o grau de envolvimento do governo é maior.

---

<sup>132</sup> Diversos estudos e o próprio Ministério das Cidades estimam que cerca de 80% do déficit habitacional estaria localizado em famílias com renda inferior a 3 salários mínimos (Carneiro & Valpassos, 2003, p. 75).

No caso do Mutirão City Jaraguá, embora os moradores tivessem, através da União de Moradia, escolhido o terreno, eles atuam seguindo a mesma lógica das Companhias, ao atrelarem suas demandas ao poder aquisitivo dos moradores, o que os leva a escolher áreas distantes com terrenos de baixo preço, repetindo a história dessas companhias de confinar a população pobre nas áreas desequipadas das periferias distantes.

Por outro lado, a permanência de um grande volume de financiamentos para a aquisição da moradia realizado pelos próprios empreendedores e moradores revela a ineficiência do mercado financeiro brasileiro em atender ao setor imobiliário, dificultando a produção habitacional no país e encarecendo o produto final, o que impede uma adequada resolução do problema habitacional do país. Ou seja, apesar das soluções propostas, das novas leis e instrumentos de captação de recursos financeiros, da sofisticação das relações entre o setor imobiliário e o mercado financeiro e do esforço de captação de recursos por parte do Estado para a provisão habitacional, a formação de um capital financeiro autonomizado para a viabilização do setor imobiliário ainda não se concretizou com a amplitude necessária no Brasil com vistas ao atendimento da habitação de mercado.

Mas, como visto no presente trabalho a partir da análise de atuação dos distintos agentes imobiliários urbanos, a busca de soluções de mercado aponta para um aprofundamento dos processos de fragmentação do espaço e de segregação sócio-espacial dentro da lógica de homogeneização e hierarquização espaciais. As políticas de maior liberalização do mercado habitacional que ocorrem a partir da década de 1990 no Brasil parecem ir contra a idéia de diminuição do processo de segregação sócio-espacial gerada por uma estrutura democrática, ao concentrar o sistema de subsídios para as camadas mais pobres da população e não dar a possibilidade de escolha do local de moradia para estas além daquelas oferecidas pelas Companhias Habitacionais, estigmatizando-as e concentrando-as em áreas menos valorizadas e mais distantes. A polarização acentua-se ao criarem-se barreiras cada vez mais aparentes e visíveis a algum tipo de integração social entre as distintas classes sociais, sendo o espaço produzido um elemento importante para entender tanto a estratégia de reprodução do capital quanto a lógica social resultante dessa estratégia.

O presente trabalho buscou mostrar como a distinta atuação dos agentes imobiliários urbanos (focalizando com mais detalhes a produção habitacional), em suas relações com o setor financeiro, contribui para a produção do espaço urbano. Não se trata, evidentemente, da única fonte de segregação ou de fragmentação desse espaço, mas seu estudo revela-se importante para a sua compreensão, bem como para o entendimento de como o urbano se reestrutura com o advento da financeirização do capital e da liberalização do mercado imobiliário e de suas fontes de financiamento.

## Bibliografia

ALFREDO, Anselmo. *A luta pela cidade na metrópole de São Paulo : do projeto à construção da Avenida Água Espraiada*. Dissertação de Mestrado – São Paulo, FFLCH-USP, Departamento de Geografia, 1999.

ALQUIER, François. “Contribution à l’étude de la rente foncière sur les terrains urbains”, in *Espaces et Sociétés* – Paris: Editions Anthropos, n. 2, Março 1971, pp. 75-87.

ANDRADA E SILVA, Raul de. “São Paulo nos tempos coloniais”, in *Revista de História*, ano VI, nº 21 e 22 – São Paulo, jan./jul. 1955.

ANDRADE, Manuel Correia de. “A questão da terra na Primeira República”, in Silva, Sérgio & Szmrecsányi, Tomás (orgs.). *História Econômica da Primeira República* – São Paulo: Edusp/ Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/ Editora Hucitec, 2002.

ANDRADE, Margarida Maria de. *Bairros Além-Tamanduateí: o imigrante e a fábrica no Brás, Mooca e Belenzinho*, Tese de Doutorado – São Paulo, FFLCH-USP, Departamento de Geografia, 1991.

ARRETCHE, Marta. “Intervenção do estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional”, in *Espaço & debates*, nº 31 – São Paulo: Neru, 1990.

AZEVEDO, Aroldo. “São Paulo: Da vila quinhentista à metrópole regional”, in *Boletim Paulista de Geografia*, nº 39 – São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção Regional de São Paulo, outubro de 1961.

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

BELLUZZO, Luis Gonzaga. “Dinheiro e as transfigurações da riqueza”, in Tavares, M.C. & Fiori, J.L. *Poder e Dinheiro*: Editora Vozes – São Paulo, 1997.

BERTOLLI FILHO, Cláudio. *A gripe espanhola em São Paulo, 1918: epidemia e sociedade* – São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BONDUKI, Nabil. “Origens do problema da habitação popular em São Paulo – Primeiros estudos”, in *Espaços & Debates*, ano 2, nº 5 – São Paulo, 1982.

\_\_\_\_\_. *Origens da habitação social no Brasil – Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria* – São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

\_\_\_\_\_. “Crise de habitação e luta pela moradia no pós-guerra”, In Kowarick, Lúcio (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente* – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BORGES, Jorge Luis. *Obras Completas, Volume I* - São Paulo: Globo, 1998.

BOTELHO, Adriano. *Do Fordismo à Produção Flexível: A produção do espaço num contexto de mudança das estratégias de acumulação de capital*, Dissertação de Mestrado – FFLCH – USP – Departamento de Geografia, São Paulo, 2000.

BRAGA, José Carlos de Souza. “Financeirização global. O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo”, in Tavares, M.C. & Fiori, J.L. *Poder e Dinheiro*: Editora Vozes – São Paulo, 1997.

BRITO, Mônica Silveira. *A participação da iniciativa privada na produção do espaço urbano: São Paulo, 1890-1911*, Dissertação de Mestrado, FFLCH/USP, 2000.

BRUNA, Paulo J. V. *Arquitetura, industrialização e desenvolvimento* – São Paulo: Editora Perspectiva, 2002.

BURGOS, Rosalina. *Parques públicos urbanos na metrópole paulistana : concepção e uso na produção do espaço urbano*. Dissertação de Mestrado – São Paulo, FFLCH-USP, Departamento de Geografia, 2003.

CALDEIRA, Maria Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros – crime, segregação e cidadania em São Paulo* – São Paulo: Editora 34 / Edusp, 2000.

CAMPOS, Cristina de. *São Paulo pela lente da higiene: As propostas de Geraldo Horácio de Paula Souza para a cidade (1925-1945)* – São Carlos: RiMa, 2002.

CANABRAVA, Alice P. “As chácaras paulistanas (Primeiros Estudos)”, in *Anais da Associação de Geógrafos Brasileiros*, s.d.

CANO, Wilson. *Raízes da concentração industrial em São Paulo* – Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. “São Paulo: do capital industrial ao capital financeiro”, in CARLOS, Ana Fani A. & Oliveira, Ariovaldo Umbelino de (orgs.). *Geografias de São Paulo: A metrópole do século XXI*. São Paulo: Contexto, 2004.

CARNEIRO, Dionísio Dias & GOLDFAJN, ILAN. “Financiamento Imobiliário no Brasil: análise e propostas” – Sumário Executivo, mimeo., SECOVI-SP, 2000.

CARNEIRO, Dionísio Dias & VALPASSOS, Marcus Vinícius Ferrero. *Financiamento à habitação e instabilidade econômica – Experiência passadas, desafios e propostas para a ação futura*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CASTELO, Ana Maria. “Diretrizes para a Reformulação do Sistema de Financiamento da Habitação”, mimeo., original publicado in *Pesquisa & Debate*, volume 8, número (10) – São Paulo, 1997.

CASTILHO, Ricardo Abid. *A fragmentação da terra – Propriedade fundiária absoluta e espaço mercadoria no município de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Departamento de Geografia – FFLCH – USP, 1993.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. *A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90*. Tese de Doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU): USP, São Paulo, 1999.

CARONE, Edgar. *A evolução industrial de São Paulo (1889-1930)* – São Paulo: Editora SENAC, 2001.

CHESNAIS, François; “A emergência de um regime de acumulação financeira” - *in Praga - estudos marxistas*, n. 3 - São Paulo: Hucitec, 1997.

\_\_\_\_\_ ; *A Mundialização do Capital* - São Paulo: Xamã, 1996.

CHOAY, Françoise. *O urbanismo*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1965, 350 p.

CORRÊA, Roberto Lobato. *Trajetórias geográficas* – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

COSTA, Luiz Augusto Maia. *O ideário urbano paulista na virada do século – o engenheiro Theodoro Sampaio e as questões territoriais e urbanas modernas (1886-1903)* – São Carlos: RiMa / Fapesp, 2003.

COSTA, Regina Helena. “Reflexões sobre os princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988”, In FREITAS, José Carlos de. *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999, pp. 11-19.

COSTA, Roberto Elias. “Dissolução de associações habitacionais pelo Ministério Público”, In FREITAS, José Carlos de. *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999, pp. 177-185.

DAECTO, Marisa Midori. *Comércio e vida urbana na cidade de São Paulo (1889-1930)* – São Paulo: Editora Senac, 2002.

DIEESE, *Os trabalhadores e a reestruturação produtiva na construção civil brasileira* – Estudos Setoriais, nº 12 – São Paulo: DIEESE, 2001.

ENGELS, Friedrich. *A questão da habitação* – Belo Horizonte:Aldeia Global Editora, 1979.

\_\_\_\_\_. *A origem da Família, da Propriedade privada e do Estado* – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil , 2000.

FERNANDES, Edésio. “Perspectivas para a regularização fundiária em favelas à luz do Estatuto da Cidade”, In FREITAS, José Carlos de. *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001, pp. 189 – 215.

FINE, Ben. “Propriedade fundiária e renda da terra”, in Bottomore, Tom (editor), *Dicionário do pensamento marxista* – Rio de Janeiro – Jorge Zahar Editor, 1988.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada* – São Paulo: Boitempo, 2001.

FREITAS, José Carlos de. “Loteamentos Clandestinos: Uma Proposta de Preservação e Repressão”, In FREITAS, José Carlos de. *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000, pp. 331-350.



FRÚGOLI JR, Heitor. *Centralidade em São Paulo: Trajetórias, conflitos e negociações na metrópole* – São Paulo: Cortez: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

FUJIMOTO, Nelson Akio. A produção monopolista do espaço urbano e a desconcentração do terciário de gestão na cidade de São Paulo: O Caso da Avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini – Dissertação de Mestrado – São Paulo, USP/DG, 1994.

GLEZER, Raquel. “O campo da história”, in *Cadernos de História de São Paulo*, nº 1 – São Paulo: Museu Paulista, 1992.

\_\_\_\_\_. “As transformações da cidade de São Paulo na virada dos séculos XIX e XX”, in *Cadernos de História de São Paulo* – nº 3-4 São Paulo: Museu Paulista da Universidade de São Paulo, 1994/95.

GORENDER, Jacob. “Gênese e desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro”, in Stédile, João Pedro (coordenador), *A Questão Agrária Hoje* – Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRS, 1994.

HALL, Peter. *Cidades do amanhã*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1988, 578 p.

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

\_\_\_\_\_. *Los limites Del capitalismo y la teoría marxista* – México: Fondo de Cultura Económica, 1990.

\_\_\_\_\_. *A Condição Pós-Moderna* – São Paulo: Edições Loyola, 1993.

HIRST, Paul & THOMPSON, Grahame; *Globalização em questão* - Petrópolis, RJ : Vozes, 1998.

HUCHZERMEYER, Marie. “Subsídios habitacionais e segregação urbana: uma reflexão sobre o caso da África do Sul”. In *Espaço & Debates*, v. 24 n. 45 – jan./jul 2004.

HYMER, Stephen. *Empresas multinacionais: a internacionalização do capital* - Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

KAUTSKY, Karl. *A questão agrária* – São Paulo: Proposta Editorial, 1980.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana* – São Paulo: Paz e Terra, 1993.

\_\_\_\_\_. “Viver em risco – sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano”. In Novos Estudos – CEBRAP nº 63 - São Paulo, julho de 2002.

KOWARICK, Lúcio & CAMPANÁRIO, Milton. “São Paulo, metrópole do subdesenvolvimento industrializado: do milagre à crise econômica”, In Kowarick, Lúcio (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente* – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

KOWARICK, Lúcio & ANT, Clara. “Cem anos de promiscuidade: o cortiço na cidade de São Paulo”, In Kowarick, Lúcio (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente* – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

KOWARICK, Lúcio & BONDUKI, Nabil. “Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização”, In Kowarick, Lúcio (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente* – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

LANGENBUCH, Juergen Richard. *A estruturação da grande São Paulo – Estudo de Geografia Urbana* – Tese de Doutorado – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Rio Claro da Universidade de Campinas – Rio Claro, 1968.

\_\_\_\_\_. “Assentamento industrial na Grande São Paulo – Análise Retrospectiva”, mimeo., s/d., 35 páginas.

LEFEBVRE, Henri. *La survie du capitalisme – la re-production des rapports de production* – Paris: Éditions Anthropos, 1973.

\_\_\_\_\_. *Espacio y Política – El Derecho a la Ciudad, II* – Barcelona: Ediciones Península, 1976.

\_\_\_\_\_. *De lo rural a lo urbano* – Barcelona: Ediciones Península, 1978.

\_\_\_\_\_. *Une pensée devenue monde – Faut-il abandonner Marx?* \_ Paris: Fayard, 1980.

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

\_\_\_\_\_. *A Revolução Urbana* – Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. *A cidade do capital* – Rio de Janeiro: DP&A, 1999(a).

\_\_\_\_\_. *La Production de l' Espace*. Paris: Anthropos, 2000. Tradução para o inglês - *The Production of Space* – Blackwell Publishers: UK, Cambridge, USA; 1991.

LEME, Maria Cristina da Silva. “A formação do pensamento urbanístico em São Paulo, no início do século XX”. In *Espaço & Debates*, nº 34 – São Paulo, 1991.

LENCIONI, Sandra – “Reestruturação Urbano-Industrial no Estado de São Paulo: a Região da Metrópole Desconcentrada”, in *Espaço e Debates*, nº 38, 1994, p. 54-61.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. *A questão agrária e os “críticos de Marx”* – Rio de Janeiro: Editorial Calvino Limitada, 1945.

\_\_\_\_\_. *O programa agrário da Social-Democracia na Primeira Revolução Russa de 1905-1907* – São Paulo: Livraria Editora de Ciências Humanas, 1980.

\_\_\_\_\_. *O imperialismo, fase superior do capitalismo* – São Paulo: Global, 1987.

LÉRIAS, Renério António. *Encilhamento e a cidade de São Paulo* – Dissertação de mestrado – Departamento de História Social – FFLCH: USP, 1988.

LIMA JR., João da Rocha. “Novos produtos financeiros e o mercado imobiliário – Investimentos via títulos de securitização”, In *Anais do Primeiro Seminário LARES – Latin American Real Estate Society*, São Paulo, 1999, 24 p.

\_\_\_\_\_. “Fundos de Investimento Imobiliário e Real Estate Investment Trusts”, In *Anais do Congresso Urban Land Institut – Real Estate na América Latina*, 2001, São Paulo, 7 p.

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

LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana* – São Paulo: Martins Fontes, 1997.

\_\_\_\_\_. “Y a-t-il une rente foncière urbaine?”, in *Espaces et Sociétés* – Paris: Editions Anthropos, n. 2, Março 1971, pp. 89-94.

MANZAGOL, Claude. *Lógica do espaço industrial* – São Paulo: DIFEL, 1985.

MARCUSE, Peter. “Enclaves sim; guetos não; A segregação e o Estado”, In *Espaço & Debates*, v. 24, n. 45, jan/jul 2004, p. 24-33.

MARICATO, Ermínia. “Autoconstrução, a arquitetura possível” in Maricato, Ermínia (org.), *A produção capitalista da casa (e da cidade)* – São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

\_\_\_\_\_. “Metrópole, legislação e desigualdade”. *In Revista de Estudos Avançados*, nº 48 – São Paulo: Instituto de Estudos Avançados – USP, Maio/Agosto 2003.

MARTIN, Hans - Peter & SCHUMANN, Harald; *A Armadilha da Globalização* - São Paulo: Editora Globo, 1998.

MARTINELLI, Jaqueline Mara Lorenzetti. “Crimes da Lei 6.766/79 – A Suspensão do Processo pela Lei 0.099/95 e seus Reflexos na Esfera Civil”, In FREITAS, José Carlos de. *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999, pp.348 – 354.

MARTINS, José de Souza. *Os camponeses e a política no Brasil – As lutas sociais no campo e o seu lugar no processo político* – Petrópolis: Vozes, 1983.

\_\_\_\_\_. *O cativo da Terra* – São Paulo: HUCITEC, 1996.

\_\_\_\_\_. *Subúrbio: Vida cotidiana e história no subúrbio da cidade de São Paulo- São Caetano, do fim do Império ao fim da República Velha* – São Paulo: Hucitec / Unesp, 2002.

MARTINS, Marta Lucia Refinetti. “Direito Urbanístico e Reparação de Dano: entre o modelo e o real”, In FREITAS, José Carlos de. *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001, pp. 64 – 83.

MARX, Karl. *O Capital*, Livro III, Volumes 4, 5 e 6 – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989 (c).

MATOS, Odilon Nogueira. “A cidade de São Paulo no século XIX”, *in Revista de História*, ano VI, nº 21 e 22, São Paulo, jan. / jul. 1955.

MELO, Marcos André B. C. de. “Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação: Brasil em perspectiva comparada”, *In Espaço & debates*, nº 31 – São Paulo: Neru, 1990.

MEYER, Regina Maria Proserpi. “O papel da rua na urbanização paulistana”, *In Cadernos de História de São Paulo*, nº 2 – São Paulo: Museu Paulista, 1993.

MIRANDA, José Carlos. “Dinâmica financeira e política macroeconômica”, *In TAVARES, M.C. & FIORI, J.L. Poder e Dinheiro: Editora Vozes – São Paulo, 1997.*

MONBEIG, Pierre. *O crescimento da cidade de São Paulo – Grenoble*, mimeo., 1953.

\_\_\_\_\_. “Aspectos Geográficos do crescimento da cidade de São Paulo”, *In Boletim Paulista de Geografia*, nº 16 – São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção Regional de São Paulo, março de 1954.

MONTEIRO, Manoel Sérgio da Rocha, “Impossibilidade de Aquisição de Imóvel Urbano em Área de Invasão por Meio de Usucapião”, *In FREITAS, José Carlos de. Temas de Direito Urbanístico. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000, pp. 119 – 126.*

MOTA, André & SANTOS, Marcus A. C. “Entre algemas e vacinas – Medicina, Polícia e Resistência na cidade de São Paulo (1890-1920), *In Novos Estudos –CEBRAP*, nº 65 – São Paulo, 2003.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história. Suas origens, transformações e perspectivas. São Paulo: Martins Fontes, 1991, 741 p.*

NETO, Narciso Orlandi. “Regularização do Parcelamento do Solo”. In FREITAS, José Carlos de. *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000, pp. 353 – 364.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. “Renda da terra”, In *ORIENTAÇÃO* N. 5 – São Paulo: Instituto de Geografia – Universidade de São Paulo, Outubro 1984, pp. 94-95.

\_\_\_\_\_. “Renda da Terra Diferencial I” e “Renda da Terra Diferencial II”, In *ORIENTAÇÃO* N. 6 – São Paulo: Instituto de Geografia – Universidade de São Paulo, Dezembro 1985, pp. 93-104.

\_\_\_\_\_. “Renda da Terra Absoluta”, “Renda da Terra de Monopólio”, “Renda da Terra Pré-Capitalista”, “Preço da Terra”, In *ORIENTAÇÃO* N. 7 – São Paulo: Instituto de Geografia – Universidade de São Paulo, Dezembro 1986, pp. 77-85.

OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista* – São Paulo: Boitempo, 2003.

OSEKI, Jorge Hajime. “Algumas tendências da Construção Civil no Brasil”. São Paulo, FAU, 1982, 126 p.

PARKINSON, Arthur. M. “Crédito Imobiliário no Brasil”, mimeo., SECOVI-SP, 2002.

\_\_\_\_\_. “Habitação de Mercado” – Sumário Técnico, mimeo. SECOVI-SP, março 2002.

PEREIRA, Margareth da Silva. “As palavras e a cidade: o vocabulário da segregação em São Paulo (1890-1930)”, In *Espaço & Debates*, nº 42 – São Paulo: Neru, 2001.

PEREIRA, Paulo César Xavier. *Espaço, técnica e construção*. São Paulo: Nobel, 1988.

PERIUS, Virgílio Frederico. “Nova Lei Cooperativista e as Cooperativas Habitacionais”, In Seminário Nacional Cooperativismo e Associativismo: Soluções para a habitação 2003. Porto Alegre, 2003. 22p.

PETRONE, Pasquale. “A cidade de S. Paulo no século XX”, In *Revista de História*, ano VI, nº 21 e 22 - São Paulo, jan./ jul. 1955.

\_\_\_\_\_. “Na Baixada Santista: A porta e o porto do Planalto”, In *Geografia Urbana 1* – São Paulo: Instituto de Geografia – Universidade de São Paulo, 1969.

PINTAUDI, Silvana Maria. *O templo da mercadoria – estudo sobre os shopping centers do Estado de São Paulo* – São Paulo – Tese de Doutorado – Departamento de Geografia -FFLCH – USP, 1989.

PINTO, Victor Carvalho. “Notas introdutórias ao Direito Urbanístico”, In FREITAS, José Carlos de. *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000, pp. 145 – 158.

PINTO, Yves Atahualpa. “Constituições fraudulentas de associações habitacionais para promoção de loteamentos ilegais”, In FREITAS, José Carlos de. *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999, pp. 157 – 174.

PONTUAL Ricardo. “A questão habitacional no âmbito do sistema financeiro da habitação”, *Relatório de indicadores sociais – Uma análise da década de 1980* – Rio de Janeiro: IBGE, 1995.

PRADO JR., Caio. *A cidade de São Paulo* – São Paulo: Brasiliense, 1998.



RAFFARD, Henrique. *Alguns dias na Paulicéa*, in *Revista Trimestral do Instituto Histórico e Geográfico do Brasil*, Tomo LV, Parte I, 1º e 2º trimestre – Rio de Janeiro: Companhia Typographica do Brazil, 1892.

RAMOS, Aluísio W. *Fragmentação do espaço da/na cidade de São Paulo: Espacialidades diversas do Bairro da Água Branca*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Geografia – FFLCH – USP – São Paulo, 2001.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados – As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro* – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, Maria Alice Rosa. “O mercado de trabalho na cidade de São Paulo nos anos vinte”, In Silva, Sérgio & Szmrecsányi, Tomás (orgs.). *História Econômica da Primeira República* – São Paulo: Edusp/ Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/ Editora Hucitec, 2002.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras: habitação e especulação, o direito à moradia, os movimentos populares* – São Paulo: Contexto, 2001.

ROLNIK, Raquel. *Cada um no seu lugar! (São Paulo, início da industrialização: geografia do poder)*, Dissertação de Mestrado, FAU, USP-SP, 1981.

\_\_\_\_\_. “São Paulo na virada do século: territórios e poder”, In *Cadernos de História de São Paulo*, nº 2 – São Paulo: Museu Paulista, 1993.

\_\_\_\_\_. “São Paulo, início da industrialização: o espaço e a política”, In Kowarick, Lúcio (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente* – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

\_\_\_\_\_. “Planejamento Urbano nos anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas”, In Ribeiro, Luiz César Queiros & Santos Junior, Orlando (orgs.), *Fragmentação e Reforma Urbana* – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

\_\_\_\_\_. *A cidade e a lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo* – São Paulo: Fapesp: Studio Nobel, 1999.

\_\_\_\_\_. *São Paulo* – São Paulo: Publifolha, 2001.

ROYER, Luciana de Oliveira. *Política Habitacional no Estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU* – Dissertação de mEstrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) – USP, SP, 2002.

SABATINI, Francisco, CÁCERES, Gonzalo & CERDA, Jorge. “Segregação residencial nas principais cidades chilenas: tendências das três últimas décadas e possíveis cursos de ação”. In *Espaço & Debates*, v. 24 n. 45 – jan./jul 2004.

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

SAES, Flávio Azevedo Marques de. “O campo da economia”, In *Cadernos de História de São Paulo*, nº 1 – São Paulo: Museu Paulista, 1992.

SÃO PAULO (ESTADO), SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO. COORDENADORIA DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO. *Aspectos estruturais do desenvolvimento da economia paulista: construção civil*. São Paulo, 1978, 313 p.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. “O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana”, in *Espaço & Debates*, ano XIV, nº 37 – São Paulo: NERU, 1994.

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. & PEREIRA, Paulo César Xavier. “Habitação em São Paulo”. In *Revista de Estudos Avançados*, nº 48 – São Paulo: Instituto de Estudos Avançados – USP, Maio/Agosto 2003.

SANTOS, Marcus Vinícius Monteiro dos. “Loteamentos Irregulares e Clandestinos – A Improbidade Administrativa Decorrente da Omissão dos Agentes Públicos no seu Dever de Fiscalização”, In FREITAS, José Carlos de. *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000, pp. 142 – 253.

SANTOS, Milton de Oliveira. *O espaço dividido: Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos* – Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

SANTOS, Regina Bega dos. *Rochdale e Alphaville: Formas diferenciadas de apropriação e ocupação da terra na metrópole paulistana* – Tese de Doutorado, FFLCH/USP, Departamento de Geografia, 1994.

SCHMIDT, Afonso. *São Paulo de meus amores* – São Paulo: Paz e Terra, 2003.

SCOTT, Allen J. & AGNEW, John & SOJA, Edward & Storper, Michael – “Cidades-regiões globais”, In *Espaços e Debates*, n. 41, Ano XVII, 2001, p. 11-25.

SEABRA, Odette Carvalho de Lima. *A Muralha que cerca o mar – Uma modalidade de uso do solo urbano* - Dissertação de Mestrado, FFLCH –DG - USP, São Paulo, 1979.

\_\_\_\_\_. *Os meandros dos rios nos meandros do poder: Tietê e Pinheiros – Valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo* – Tese de Doutorado, Departamento de Geografia, FFLCH – USP – São Paulo, 1987.

\_\_\_\_\_. “Pensando o processo de valorização e a geografia”, In *Boletim Paulista de Geografia*, n. 66 – São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1 Sem. 1988, pp. 97-103.

SILVA, Janice Teodoro da. *São Paulo: 1554-1880. Discurso Ideológico e organização espacial*. Tese de Doutorado – FFLCH – USP – Departamento de História – São Paulo, 1980.

\_\_\_\_\_. “São Paulo: Quatro séculos de história”, *In Cadernos de História de São Paulo*, nº 3/4 – São Paulo: Museu Paulista, 1994/95.

SILVA, Ligia Maria Osório. “A apropriação territorial na Primeira República”, *In* Silva, Sérgio & Szmrecsányi, Tomás (orgs.). *História Econômica da Primeira República* – São Paulo: Edusp/ Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/ Editora Hucitec, 2002.

SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana (análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife)* – São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1977.

SOMEKH, Nadia. *A cidade vertical e o urbanismo modernizador* – São Paulo: Studio Nobel: Editora da Universidade de São Paulo: FAPESP, 1997.

\_\_\_\_\_. “São Paulo anos 30: verticalização e legislação urbanística”, *In Espaço & Debates*, nº 40 – São Paulo: NERU, 1997(a).

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. *A identidade da metrópole – A verticalização em São Paulo* – São Paulo: Editora Hucitec / Edusp, 1994.

SPOSATI, Aldáiza. *Cidade em pedaços* – São Paulo: Brasiliense, 2001.

SWARY, Itzahak & TOPF, Barry. *La desregulación financiera global* - México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

TASCHNER, Suzana Pasternak. “Degradação ambiental nas favelas de São Paulo”. *In Espaço & Debates*, nº 39 – São Paulo: Neru, 1996.

TAUNAY, Afonso de Escragnolle. *São Paulo nos primeiros anos – 1554 – 1601* – São Paulo: Paz e Terra, 2003.

TOLEDO, Benedito Lima de. *Em um século, três cidades*. – Rio de Janeiro: FC. Editora, n. 19, 1978.

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

\_\_\_\_\_. *Le profit, la rente et la ville – Eléments de théorie* – Paris: Economica, 1984.

TORRES, Haroldo da Gama & MARQUES, Eduardo César. “Tamanho Populacional das Favelas Paulistanas ou Grandes Números e a Falência do Debate sobre a Metrópole”, *paper* para apresentação no Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais – Caxambu – Minas Gerais, setembro de 2002.

TORRES, Haroldo da Gama & OLIVEIRA, Gustavo Coelho de. “Primary Education and Residential Segregation in the Municipality of São Paulo – A Study Using Geographic Information Systems” Trabalho apresentado no Seminário “Segregation in the City”. Cambridge, EUA, Lincoln Institute of Land Police, julho de 2001.

TRILLA, Carme. *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. Barcelona: Fundación “la Caixa”, 2001.

VARGAS, Nilton. “Tendências de mudança na indústria da construção”, In *Espaço & Debates* – São Paulo: NERU, ano XII, nº 36, 1992, p. 47 – 53.

VENDROSSI, Alessandro Olzon. *A securitização de recebíveis imobiliários: uma alternativa de aporte de capitais para empreendimentos residenciais no Brasil* – Dissertação de Mestrado – Escola Politécnica, USP, São Paulo, 2002.

VIEIRA, Sidney Gonçalves. *O centro vive – O espetáculo da revalorização do centro de São Paulo: sobrevivência do capitalismo e apropriação do espaço* – Tese de Doutorado – Rio Claro: Instituto de Geociências e Ciências Exatas, 2002.

VILLAÇA, Flávio. *A estrutura territorial da metrópole sul-brasileira*, Tese de Doutorado – São Paulo – FFLCH-USP, Departamento de Geografia, 1978.

WATANABE JR., Julio. “Origens do empresariamento da construção civil em São Paulo”, In Githay, Maria Lucia Caira & Pereira, Paulo César Xavier – São Carlos, RiMa, 2002.

WOLFF, Silvia Ferreira Santos. *Jardim América. O primeiro bairro-jardim de São Paulo e sua arquitetura* – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado /Edusp /Fapesp, 2001

WERNA, Edmundo *et al.* *Pluralismo na habitação* – São Paulo: AnnaBlume, 2001.

### **Consultas em jornais e fontes diversas**

ABAC – Associação Brasileira de Administradoras de Consórcios.  
<http://www.abac.org.br> [11/06/2002].

ANUÁRIO BRASILEIRO DE CONSTRUTORES E INCORPORADORES  
[Organização Mário Sérgio Garcia e Élio Gomes de Sá] – São Paulo: Victoria Books, 2004, 297 p.

AOQUI, Cássio. “BC injeta R\$ 33 bi em crédito imobiliário”. Folha de S. Paulo, 15/09/2002. Caderno Imóveis, p. 1.

\_\_\_\_\_. “Escritórios de alto padrão devem ter queda de 8% a 10%”. In *Folha de S. Paulo*, 23/06/2002, Imóveis, p. 1.

ASSOCIAÇÃO CULTURAL E DE CIDADANIA DO PANAMBY. *Notícias do Panamby*. Out-Nov. 2004, Edição 08 – Ano 01; e Dez. 2004 – Edição 09 – Ano 01, 04pp.

ATO (N) nº 55/95 – PGJ, DE 23 DE MARÇO DE 1995. In FREITAS, José Carlos de. *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999.

BALBI, Sandra. “Bancos engordam lucros com poupança”. Folha de S. Paulo, 15/07/2002, Dinheiro, p. B1.

Banco BRASCAN S.A.

[http://www.bancobrascan.com.br/cgi/public/cgilua.exe/web/templates/htm/brascan\\_pt/index.htm](http://www.bancobrascan.com.br/cgi/public/cgilua.exe/web/templates/htm/brascan_pt/index.htm), [31/03/2005].

BARBOZA, Nathalia. “Cooperativas se voltam para a classe média”, in Folha de S. Paulo, 10/04/2005, Imóveis 1, p. 01.

BIANCARELLI, Aureliano. “Uma chácara no Morumbi, na mira de Erundina”. *Jornal da Tarde*, 09/06/1989.

CAMPOS, Isabel. “Investidor busca “porto seguro” do imóvel”. In *Folha de S. Paulo*, 27/05/2002, Folhainvest, p. B5.

CANZIAN, Fernando. ““Bolha imobiliária” pode minar recuperação mundial, alerta FMI”. In *Folha de S. Paulo*, 04/04/2003, Dinheiro, p. B1.

\_\_\_\_\_. “Cresce desigualdade entre latinos, diz Bird”, In *Folha de S. Paulo*, Caderno Dinheiro, p. B 10, 08/10/2003.

CAPITELLI, Marici. “Morumbi Rico, Morumbi Pobre”, In *O Estado de São Paulo*, 13/10/2002.

CEBRAP – CEM (Centro de Estudos da Metrópole) –  
<http://www.centrodametropole.org.br>.

COINVALORES. <http://www.fundoimobiliario.com.br>, [20/05/2002; 25/02/2003].

CONDEPHAAT, Processo de Tombamento da Chácara Tangará, n. 27.096/89.

CVM – PANAMBY. Processo de Registro do Fundo de Investimento Imobiliário Panamby, nº SEP/GER/RFI – 95/004, em 09 de março de 1995.

DIAS, José Alan. “Aumenta a procura de imóveis para investimentos”. In *Folha de S. Paulo*, 11/09/2002, Dinheiro, p. B8.

EMPLASA – [www.emplasa.sp.gov.br](http://www.emplasa.sp.gov.br)

ESTATUDO DA CIDADE. LEI Nº 10.257 DE 10 DE JULHO DE 2001. In FREITAS, José Carlos de. *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001.

FERNANDES Jr, Ottoni. “Brasil Dividido”, In Desafios do Desenvolvimento, Ano 1, nº 4, novembro de 2004, p. 8-14.



GAFISA S.A. *Living in Panamby*, s/d. 10 p.

IBGE. <http://www.ibge.gov.br/>, [07/12/2004].

IBGE(2004a).[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=219](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=219), acessado em 07/12/2004.

LEI Nº 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências, In FREITAS, José Carlos de. *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999.

LEI Nº 4.591, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias, In [http://www.legislacao.planalto.gov.br/legislacao/nsf.Viw\\_Identificacao/lei4.591-1964?OpenDocument](http://www.legislacao.planalto.gov.br/legislacao/nsf.Viw_Identificacao/lei4.591-1964?OpenDocument), acessado em 13/12/2004.

LONGO, José Luiz. “Projeto da Lubeca ainda depende de parecer técnico do Cndephaat”. *Gazeta Mercantil*, 26/09/1989.

MOTTA, Sandra. “Banco reduz financiamento para a classe média comprar imóvel”, *Diário de S. Paulo*, 18/01/2003, Economia, p. B1.

PANAMBY. *Prospecto de Distribuição de Cotas Representativas do Fundo de Investimento Imobiliário Panamby*, março de 1995, 65 p.

PAULIQUEVIS, Marina. “Instabilidade aumenta investimento no setor”. In *Estado de S. Paulo*, 07/07/2002, Imóveis 1, p. 1.

PEREIRA, Renée. “Cenário incerto fortalece investimento em imóvel”. In *O Estado de S. Paulo*, 14/07/2002, Imóveis 2, p. 13.

PREVI - <http://www.previ.com.br> , [10/12/2002 e 25/02/2003].

PRODAM - [www.prodam.sp.gov.br](http://www.prodam.sp.gov.br), [20/01/2004].

SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo.  
“Não é o que parece”, In *Janela – Opinião do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo* – São Paulo, ano 11, Nº 555, 05/12/2004.

VALENTE, Edson. “Crédito bancário ainda é opção onerosa”, Folha de S. Paulo, 03/08/2003, Imóveis, p. 1.

VIVEIROS, Mariana. “Justiça de Mauá embarga bens de empresas”, In Folha de S. Paulo, 23/08/2001, Caderno Cotidiano, p. 1.

## **Entrevistas**

1) *Nome:* Ricardo Penna de Azevedo.

*Função:* Diretor de Investimento.

*Empresa:* Planner Corretora de Valores S.A.

*Área de atuação da empresa:* Corretora de valores mobiliários.

*Data:* 26/03/2002.      *Local:* São Paulo, SP.

2) *Nome:* Régis Dallagnese.

*Função:* Gerente de Estruturação de Fundos de Investimento Imobiliário.

*Empresa:* Rio Bravo Securitização S.A.

*Área de atuação da empresa:* Investimentos em Fundos Imobiliários, Securitização de Recebíveis Imobiliários.

*Data:* 15/05/2002.

*Local:* São Paulo, SP.

3) *Nome:* Sérgio Belleza Filho.

*Função:* Consultor de Investimentos

*Empresa:* Coinvalores – Fundo de Investimento Imobiliário Europar.

*Área de atuação da empresa:* Corretora de Valores e Mercadorias – Estruturação e Colocação de Fundos de Investimento.

*Data:* 16/08/2002.

*Local:* São Paulo, SP.

4) *Nome:* Pedro Klumb.

*Função:* Presidente.

*Empresa:* SFI - Serviços Financeiros Imobiliários.

*Área de atuação da empresa:* Estruturação de fundos imobiliários, securitização de recebíveis imobiliários e administração de ativos imobiliários.

*Data:* 17/09/2002.

*Local:* São Paulo, SP.

5) *Nome:* Rodrigo Machado e Rodrigo Mennocchi.

*Função:* Estruturação de fundos imobiliários.

*Empresa:* Banco Ouroinvest/Brazilian Mortgages.

*Área de atuação da empresa:* Estruturação de Fundos Imobiliários.

*Data:* 04/10/2002.

*Local:* São Paulo, SP.

6) *Nome:* Luiz Paulo Pompéia.

*Função:* Diretor.

*Empresa:* Embraesp – Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio.

*Área de atuação da empresa:* Consultoria para o Setor Imobiliário.

*Data:* 04/11/2002.      *Local:* São Paulo, SP.

7) *Nome:* Arthur M. Parkison.

*Instituição:* Secovi – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo.

*Cargo:* Vice Presidente de Financiamento.

*Data:* 20/11/2002.      *Local:* São Paulo, SP.

8) *Nome:* Carlos Albert Pires [CAP] – Luis Fernando Fadigas<sup>133</sup> [LFF]- Alexandre Leal [AL].

*Função:* Técnicos Seniores – Departamento de Administração de Locação de Imóveis

*Instituição:* Previ – Fundo de Pensão dos Funcionários do Banco do Brasil.

*Data:* 07/02/2003.      *Local:* Rio de Janeiro, RJ – Praia de Botafogo, 501.

9) *Nome:* Reynaldo Cue.

*Instituição:* Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU

*Área de atuação:* Gerência de Planejamento Econômico – Superintendência de Planejamento Estratégico.

*Função:* Especialista II.

*Data:* 24/06/2003.      *Local :* São Paulo – SP.

10) *Nome:* Prof. Dr. Aziz Ab´Saber.

*Data:* 12/07/2003.

*Local:* Instituto de Estudos Avançados, São Paulo – SP.

11) *Nome:* Berthelina Alves Costa

*Instituição:* CDHU.

*Função:* Coordenação de Departamento.

---

<sup>133</sup> O Sr. Luis Fernando Fadigas não estava no momento da realização da entrevista, chegando posteriormente. Porém conversou alguns minutos para esclarecer alguns pontos sugeridos por Carlos Alberto Pires. As contribuições dele foram anotadas e estão inseridas ao longo da entrevista nas partes correspondentes ao tema.

*Departamento:* Núcleo de Estudos Fundiários.

*Data:* 27/08/2003      *Local:* São Paulo.

12) *Nome:* Carolina Maria Pozzi de Castro - Autora da tese de Doutorado *A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90.* – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU): USP, São Paulo, 1999.

*Instituição:* Secretaria Municipal de Habitação

*Função:* Diretora.

*Departamento:* Habicentro.

*Data:* 19/09/2003      *Local:* São Paulo.

13) *Nome:* Daniel Amor (Arquiteto).

*Instituição:* Cohab – SP.

*Função:* Assessor do Diretor de Patrimônio.

*Departamento:* Patrimônio.

*Data:* 29/09/2003      *Local:* São Paulo.

14) *Nome:* Adriano Constantino

*Instituição:* Cohab - SP

*Função:* Assessor técnico da Presidência.

*Data:* 07/10/2003      *Local:* São Paulo.

15) *Nome:* Tereza Herling

*Instituição:* Cohab - SP

*Função:* Superintendente.

*Departamento:* Superintendência de Planejamento e Projetos.

*Data:* 14/10/2003      *Local:* São Paulo.

16) *Nome:* Rubens Migliori Liberatti.

*Instituição:* Cohab - SP

*Função:* Superintendente de Obras.

*Data:* 28/11/2003      *Local:* São Paulo.

17) *Nome:* Orlandino Alves de Lima Junior.

*Função:* Gerente.

*Empresa:* Rodobens Engenharia – Sistema Fácil.

*Data:* 16/12/2003      *Local:* São Paulo – SP.

18) *Nome:* Cecília Luchesi.

*Empresa:* Cohab-SP

*Função:* Assistente de Gerência na Área de Aprovação e Cadastro (Registros Imobiliários)

*Data:* 05/08/2004.      *Local:* São Paulo – SP.

19) *Nome:* Maria Isabel Cabral

*Empresa:* Ambiente – Trabalhos para o Meio Habitado

*Função:* Arquiteta responsável pelo projeto e execução do mutirão “City Jaraguá”

*Data:* 29/09/2004.      *Local:* São Paulo – SP

20) *Nome:* Prof. Dr. Paulo César Xavier Pereira

Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

*Data:* 08/10/2004.      *Local:* FAU – USP, São Paulo - SP.

21) *Nome:* Fábio Kahn

*Empresa:* Ambiente – Trabalhos para o Meio Habitado.

*Função:* Arquiteto – Mutirão City Jaraguá

*Data:* 18/10/2004.      *Local:* São Paulo - SP.

22) *Nome:* Donizeti Fernandes de Oliveira

*Função:* Coordenador Nacional da União Nacional dos Movimentos de Moradia

*Data:* 19/10/2004.      *Local:* São Paulo - SP.

23) *Nome:* Elaine Ferreira Rosa

*Função:* Coordenadora do Mutirão City Jaraguá

*Data:* 07/12/2004.      *Local:* São Paulo – SP.

24) *Nome:* Maria Olide.

*Função:* Arquiteta responsável pelo projeto do FII Panamby.

*Data:* 19/01/2005.      *Local:* São Paulo – SP.

25) *Nome:* Márcia Aparecida Becheli.

Moradora do City Jaraguá.

*Data:* 03/02/2005.      *Local:* Mutirão City Jaraguá – São Paulo –SP.

26) *Nome:* Doraci.

Moradora do City Jaraguá.

*Data:* 03/02/2005.      *Local:* Mutirão City Jaraguá – São Paulo –SP.

27) *Nome:* Lourinaldo Caetano da Silva.

Morador do City Jaraguá.

*Data:* 03/02/2005.      *Local:* Mutirão City Jaraguá – São Paulo –SP.

28) *Nome:* Rivanilda Lenadro e Renata Pereira.

Moradoras do City Jaraguá.

*Data:* 03/02/2005.      *Local:* Mutirão City Jaraguá – São Paulo –SP.

29) *Nome:* Rosa Richter.

*Função:* Presidente do CONSEG (Conselho Comunitário de Segurança) do portal do Morumbi e membro da Associação Panamby e do Conselho Gestor do parque Burle Marx; moradora há 6 anos no Panamby.

*Data:* 17/02/2005.      *Local:* São Paulo.

30) *Nome:* Rafael B. Birmann.

*Empresa:* Birmann Construtora e Incorporadora S.A.

*Função:* Diretor.

*Data:* 21/02/2005.

*Local:* São Paulo – SP.

31) *Nome:* Daniel e Ana de Godoy Luise.

*Moradores do Panamby.*

*Data:* 20/04/2005.

*Local:* São Paulo – SP.