

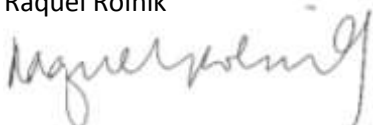
Relatório Científico Final

**Planejamento Territorial e Financiamento do
Desenvolvimento Urbano nos Municípios do Estado
de São Paulo: Marchas e Contra Marchas**

Agosto de 2013

Pesquisadora responsável

Raquel Rolnik



Pesquisadores

Ana Paula de Oliveira Lopes

Danielle Cavalcanti Klintowitz

Joyce Reis Ferreira da Silva

Júlio Sarti Caldeira

Renato Cymbalista

Rodrigo Faria Gonçalves Iacovini

Vitor Coelho Nisida

Sumário

1. Introdução.....	4
2. Atividades Realizadas	5
2.1 Estudos de campo	5
2.2 Entrevistas	5
2.3 Levantamento de produtos habitacionais	6
2.4 Análise fiscal	7
2.5 Doações de campanha	7
3. Investimentos habitacionais em municípios paulistas: quem decide?.....	9
3.1 Hipóteses e trajetória de pesquisa	9
3.2. As relações federativas na definição de investimentos habitacionais – Governos Municipais e Governo Federal	14
3.3 Entrelaçamento “Estado-empresas” na definição da política habitacional	30
3.4. Conclusão	46
3.5 Bibliografia	47
4. Quem decide sobre a qualidade urbanística do que é produzido nas cidades? Um ensaio sobre a matriz do zoneamento como instrumento de regulação urbanística.....	51
4.1 Introdução	51
4.2 Matriz de zoneamento e a produção residencial	51
4.2 Zoneamento e habitação popular	72
4.3 Conclusão	86
4.5 Bibliografia	86
5. O Programa Minha Casa Minha vida em Registro - São Paulo: o bairro Jardim Agrochá... 88	
5.1 Introdução	88
5.2 A terra	88
5.3 O projeto	90

5.4 Os moradores	93
5.5 Considerações finais	95
6. As determinantes políticas dos processos de urbanização de assentamentos precários ..	98
6.1 Introdução	98
6.2 Período Pré-2005	100
6.3 A teoria do conta-gotas	107
6.4 Período pós-2005	108
6.5 Conclusão	112
6.6 Bibliografia	114

1. Introdução

Este projeto chega ao seu final com a produção de quatro ensaios baseados nas principais questões e conclusões encontradas ao longo do percurso trilhado nestes dois últimos anos. A ideia de serem feitos ensaios em vez de um Relatório Científico Final convencional, em que simplesmente se descreveria as atividades realizadas e seus resultados, teve como objetivo gerar textos que possam posteriormente ser facilmente adaptados para publicação em revistas e periódicos especializados. Com isso, mais do que gerar um produto restrito ao âmbito interno da pesquisa, espera-se publicizar e potencializar ao máximo seus resultados, que se mostraram ricos e inovadores.

No primeiro destes ensaios, analisam-se amplamente quais os principais atores, arenas e processos envolvidos na definição dos investimentos habitacionais realizados nos municípios do estado de São Paulo. A partir dos estudos de caso realizados, concluiu-se que as relações federativas estabelecidas entre municípios e Governo Federal e também aquelas estabelecidas pelo Estado como um todo com o segmento empresarial são as principais norteadoras das decisões relativas a esses investimentos.

Em seguida, em função de ser um tema de estudo continuamente estudado pelo grupo de pesquisa, é avaliado como, nos municípios estudados, a regulação urbanística incidiu ou não sobre o território e sobre os produtos habitacionais decorrentes tanto de uma política pública, no caso daqueles produzidos através do Programa Minha Casa Minha Vida, quanto daqueles produzidos independentemente pelo mercado. A conclusão a que se chegou é que o zoneamento tem sido o principal instrumento de regulação urbanística adotado pelas cidades brasileiras com a finalidade de ordenar o território urbano, sendo constantemente esvaziada sua função reguladora pelo fato de este instrumento não conseguir incidir na produção - de modo a qualificar os produtos imobiliários - e por se sujeitar a alterações em suas regras quando elas não estão de acordo com a produção formal. A partir da melhor compreensão da forma e da aplicação do zoneamento nas cidades estudo de caso da pesquisa, fica claro que a legislação é menos determinante para a produção imobiliária da cidade do que esta o é para a própria legislação.

Tendo em vista a riqueza de situações detectadas nos estudos de caso, decidiu-se que os dois últimos ensaios enfocariam processos decisórios de investimentos específicos que, de alguma forma, fossem relevantes e representativos. O primeiro destes aborda a trajetória do único empreendimento destinado à habitação de interesse social produzido através do MCMV em Registro, mostrando como todos os atores – poder público, empresários, beneficiários – se relacionam e se articulam. O último ensaio olha para os processos de urbanização de assentamentos precários em Osasco, enfocando principalmente o caso do Jardim São Pedro e as determinantes políticas identificadas a partir dele.

Todos estes ensaios baseiam-se e sintetizam os vários resultados obtidos ao longo desta última etapa de pesquisa, que contou com as atividades descritas no item a seguir.

2. Atividades Realizadas

2.1 Estudos de caso e Pesquisa de campo

Para dar sequência à primeira etapa e explorar as questões e hipóteses norteadoras da pesquisa, foram realizados estudos de casos em seis municípios: Ferraz de Vasconcelos, Hortolândia, Jacareí, Osasco, Praia Grande e Registro. Nestes, a incursão da pesquisa no plano municipal se deu através da coleta e análise dos orçamentos, de publicações institucionais, da legislação, de planos e de diversos outros documentos produzidos pelas três esferas envolvidas – os municípios escolhidos para serem estudados, o estado e a União. A análise foi qualificada através da realização de diversas visitas exploratórias aos municípios e aos empreendimentos habitacionais produzidos e/ou urbanizados, nas quais eram colhidos documentos e dados sobre a gestão municipal e os empreendimentos e eram realizadas entrevistas. Foram entrevistados: gestores municipais (tanto de secretarias de habitação e desenvolvimento urbano quanto de outras pastas, como planejamento), membros do poder legislativo municipal, representantes da gestão habitacional estadual (secretaria de habitação, CDHU, etc.), integrantes das superintendências da Caixa Econômica Federal, empresários, profissionais envolvidos com a área habitacional, assim como representantes da sociedade civil organizada.

2.2 Entrevistas

Hortolândia

Michelle Curcio - Técnica da Secretaria de Planejamento;

Ronaldo Reis - Secretário de Planejamento Urbano de Hortolândia;

Alexandre Tonetti - Diretor da Secretaria de Habitação;

Paulo Amorim - ex-Secretário de Habitação de Hortolândia;

Elisamara Emiliano - ex-funcionária da Secretaria de Habitação;

“Paulão” - vereador pelo PT e presidente da Câmara de Vereadores de Hortolândia;

Silmar Fattori - arquiteto responsável pela GIDUR da região de Campinas;

Luis Carlos Britto - engenheiro diretor da construtora Labutare;

Luiz Fernando Olimpio - arquiteto da construtora Faleiros.

Jacareí

Priscila Maria de Freitas - gerente de sistemas urbanos da Secretaria de Planejamento de Jacareí;

Alexandre Sant’anna - diretor de apoio à atividade empresarial da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Jacareí;

Itamar Alves - vereador pelo PDT;

Prof. Marino Faria - vereador pelo PT;

Pedro Paulo Nogueira - coordenador da GIDUR regional de São José dos Campos;

Carlos José Novaes Ramires - engenheiro da construtora Itajaí;

Eng.º Manara - técnico do INPE em São José dos Campos.

Osasco

Sérgio Gonçalves – Secretário de Habitação (2005-2013)

Sofia Reinach – técnica da Secretaria de Planejamento

Valmir Prascidelli, ex-Vereador(2009-2012) e atual Vice-Prefeito

Jair Assaf – ex-Secretário de Habitação (1993-1996 e 2001-2004) e atual Vereador pelo PSDB

Valdomiro Ventura – Vereador de Osasco (atual) e Líder Comunitário do bairro Jd. Marieta

Engº Miguel Sastre - Diretor da Terra Nova Engenharia e Construções;

Ester – Líder Comunitária do bairro Vila Menck e membro do Conselho de Habitação

Roberto – Líder Comunitário do bairro Colina D’oeste e membro do Conselho de Habitação

Ferraz de Vasconcelos

Francisca Izidro – Assessora da Secretaria de Habitação

José Izidro Neto – Secretário de Habitação

Marcos Antônio Castello (conhecido como Ratinho) – Vereador

Roberto Antunes de Souza - Vereador

Amanda da Silva Bezerra - Gerente de Projetos da Construtora Tenda

Praia Grande

Silvio Amaro Silva – Chefe da divisão de Programas e Projetos Habitacionais da Secretaria de Habitação e Meio Ambiente

Sonia Oliveira, Jaqueline Alves França de Melo, Milton Silva de Jesus, Raimundo Santana dos Santos, José Vitorino Silva Lima - *Integrantes Associação Movimento Pró-Moradia Sítio do Campo*

Euvaldo Reis dos Santos (conhecido como Vitrolinha) - Vereador de Praia Grande

Leandro Rodrigues Cruz – ex-vereador de Praia Grande atuante nas questões habitacionais

Registro

Sandra Kennedy – Ex-prefeita (2009-2012) pelo PT

Noeli Florido – Assistente Social da Prefeitura

Rodolfo Redis – Engenheiro proprietário da Construtora Jorcal

Sinéio – Engenheiro e funcionário da Construtora Jorcal

Moradores do Empreendimento Jardim Agrochá 1

2.3 Levantamento de produtos habitacionais

Foram levantados diversos produtos habitacionais, do mercado imobiliário, da produção informal e principalmente do Programa Minha Casa Minha Vida, para os quais foram feitas fichas seguindo o seguinte roteiro (considerando os dados que se encontravam disponíveis):

1. Caracterização morfológica (empreendimento)
2. Caracterização tipológica (componentes do empreendimento):
3. Localização
4. Faixas de renda a que foram destinadas
5. Agente executor por período, tipologia, etc.
6. Relação com zoneamento e parâmetros da zona.

2.4 Análise fiscal

Com o objetivo de subsidiar a análise dos municípios estudo de caso do ponto de vista de sua capacidade financeira, foi feita uma avaliação das finanças municipais das cidades de Ferraz de Vasconcelos, Hortolândia, Jacareí, Osasco, Praia Grande e Registro. Visando entender a autonomia financeira e a capacidade de investimento destes municípios, foram levantados dados referentes às contas públicas de 2008 a 2011 da Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA).

Foram levantados e sistematizados dados sobre receitas e despesas, classificando-os por tipo e destacando aqueles referentes os setores de urbanismo e habitação. A metodologia utilizada para esta análise foi:

- a) Identificar as principais receitas e despesas por natureza¹ e por função de Habitação e de Urbanismo nominais (históricos) disponíveis nos últimos quatro anos (2008/2011).²
- b) Transformar os valores nominais em valores reais de 2012 com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).
- c) Verificar o equilíbrio orçamentário (receita total menos despesa total).
- d) Agrupar as receitas entre: Próprias, Transferências e Operações de Crédito.
- e) Agrupar as despesas entre: Correntes, Investimentos, Amortização de Empréstimos e Outras Despesas de Capital.
- f) Calcular a Receita Disponível formada por Recursos Próprios, Transferências Correntes menos Despesas Correntes e Amortização de Empréstimos.
- e) Comparar a Receita Disponível com o montante global de investimentos³. Se for inferior, isso evidencia que para o nível de investimento realizado foi necessário contar com operações de crédito e/ou transferências de capital da União ou do Estado.
- f) Calcular a média dos valores anuais dos itens "c" a "f" e a composição percentual dessas médias para os itens "d" e "e".
- g) Efetuar a análise tomando como base representativa os valores obtidos em "f".

2.5 Doações de campanha

Para averiguar as relações entre Estado e empresas, foram levantados junto ao Tribunal Superior Eleitoral os dados referentes às doações de campanha efetuadas por empresas ligadas ao desenvolvimento urbano para campanhas eleitorais (nacionais/estaduais e municipais). Os dados foram baixados, limpos e organizados a partir das informações disponíveis das prestações de contas dos principais candidatos em cada pleito. Nas nacionais e estaduais, foi possível realizar para os anos de 2002, 2006 e 2010 em relação às doações realizadas aos dois primeiros colocados de cada pleito, aos seus respectivos Comitês de Campanha e aos Diretórios Nacionais/Estaduais de seus partidos. Nos pleitos municipais de 2008 e 2012, foi realizado o levantamento das doações efetuadas aos três primeiros colocados na disputa, aos seus Comitês e aos Diretórios Locais, Estaduais e Nacionais de seus partidos. Ao final, todos os dados foram compilados e trabalhados para que pudessem ser comparados entre si.

¹ Pessoal, Material de Consumo, Serviço de Terceiros, Juros, Investimentos, Inversões Financeiras, Amortização de Empréstimos.

² Dados disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/sobre>

³ Não há disponibilidade na STN de detalhamento do investimento por função, mas apenas pelo seu valor total.

3. Investimentos habitacionais em municípios paulistas: quem decide?

O presente ensaio sintetiza alguns dos principais resultados obtidos com a pesquisa “Planejamento Territorial e Financiamento do Desenvolvimento Urbano em Municípios do Estado de São Paulo: Marchas e Contra Marchas”, realizada, entre os anos de 2011 e 2013, pela equipe do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). O projeto se insere numa linha de pesquisa mais ampla que vem sendo desenvolvida no laboratório que busca compreender os processos decisórios que orientam e definem os investimentos em desenvolvimento urbano e em habitação nas cidades brasileiras, mapeando os atores e arenas envolvidos nesses processos e as relações estabelecidas entre eles.

3.1 Hipóteses e trajetória de pesquisa

Nessa linha de pesquisa, iniciada em 2009 com o projeto “Pactos sócio-territoriais, financiamento e gestão metropolitana”, desenvolvido conjuntamente com a rede Observatório das Metrôpoles, têm sido testadas três grandes hipóteses relacionadas a tais processos decisórios.

A primeira hipótese seria de que os municípios brasileiros, em função de disponibilidade reduzida de recursos próprios, dependeriam de transferências do governo federal e estadual para investir em habitação e em desenvolvimento urbano em geral. Por serem voluntárias e discricionárias, estas transferências requereriam um alto grau de mediação política para serem efetivadas. A segunda hipótese diz respeito às arenas participativas que foram introduzidas nos municípios do país nas últimas décadas, as quais teriam pouca, ou mesmo nenhuma, incidência nos processos decisórios relacionados aos investimentos na área. A terceira e última grande hipótese é de que, se o município for mais autônomo, se possuir boa capacidade institucional, se institucionalizou uma estrutura de participação e se esta participação incide em processos decisórios, tudo isso implicaria numa condição melhor de adequação das moradias da população daquele município, ou seja, numa condição melhor de urbanidade de seus domicílios.

Após a primeira incursão de pesquisa nessa direção, realizada com a pesquisa Pactos, ficou evidente que havia importantes questões a serem aprofundadas. Nesse sentido, esta segunda pesquisa, concentrada agora nas cidades do estado de São Paulo, tinha como intenção focar os processos decisórios na área de habitação de seis municípios paulistas entre os anos de 2000 e 2010, buscando apreender algumas importantes questões. A maioria dos municípios do estado de São Paulo é dependente ou não de outras esferas de governo para realizar investimentos em habitação? As arenas participativas incidiram sobre os processos decisórios que levaram a implementação dos investimentos a serem realizados? O que tem sido produzido em termos de política habitacional nos municípios do estado? Quais são concretamente os atores, arenas e processos específicos envolvidos nos investimentos em habitação nas cidades do estado de São Paulo?

Para iniciar esse percurso, foi construído um panorama da situação vivida nos municípios paulistas a partir da coleta e síntese de dados e indicadores que se relacionavam com as hipóteses e questões definidas para a pesquisa. Essa etapa também tinha como objetivo subsidiar a escolha dos estudos de caso que seriam explorados posteriormente.

Primeiramente, foi trabalhado o eixo relacionado à capacidade financeira e autonomia do município, vinculado à hipótese de que, quanto mais rico, melhor será a capacidade do município para investir autonomamente em habitação adequada, melhorando as condições urbanísticas de seus domicílios. Neste eixo, foram manipuladas as seguintes variáveis: receita tributária, despesas, receitas de transferências estaduais e de transferências federais. Construiu-se, assim, o primeiro grande bloco de análise, no qual se buscou enxergar quais são as cidades mais ricas e autônomas e aquelas mais pobres e dependentes, incluindo de que níveis de governo estas dependem financeiramente.

Dentre todas as leituras realizadas nesse eixo, destaca-se a análise da relação entre as receitas tributárias⁴ de cada município (a qual pode ser usada de maneira autônoma) e sua receita total (que inclui recursos provenientes de transferências carimbadas da União e do estado).

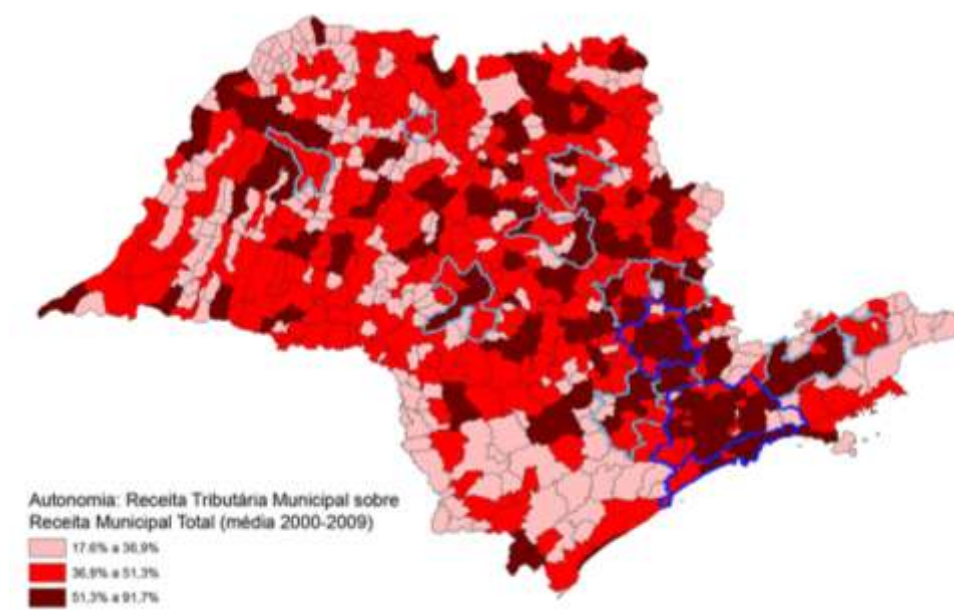
Tabela 1 – Autonomia financeira: Receita Tributária Municipal sobre Receita Municipal Total

Faixas de autonomia	18 a 30%	30 a 50%	50 a 92%
Nº de municípios	110	399	136
% de municípios	17%	62%	21%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade

De acordo com a tabela acima, apenas 21% dos municípios do estado têm mais de 50% de receita oriunda de receita própria. Também é importante ressaltar que a maior parte dos municípios (62%) tem entre 30 e 50% de sua receita oriunda de esforço arrecadatório próprio e um percentual significativo (17%) depende de transferências para compor mais de 70% de seu orçamento. Se utilizarmos ainda outra metodologia de análise – deixando de incluir a parcela do IPVA e do ICMS que permanecem no município – veremos que essa situação é ainda mais precária, pois em média as receitas tributárias próprias dos municípios representariam apenas 29% do total de suas receitas. No caso do universo composto por todos os municípios brasileiros, essa situação é ainda mais grave, pois a média de receitas tributárias próprias representaria apenas 20% do total de suas receitas.

Mapa 1 – Autonomia financeira: Receita Tributária Municipal sobre a Receita Municipal Total (média 2000-2009)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade

⁴ Para compor a variável de receita tributária, utilizou-se uma agregação realizada pela Fundação SEADE, denominada arrecadação tributária, que se compõe da soma de todos os tributos, taxas, contribuições e impostos arrecadados em cada município paulista. Como se buscava entender a capacidade e autonomia financeira dos municípios, criou-se um indicador que busca sintetizar o percentual de recurso da receita total municipal que era produzido no próprio município. Para calcular este indicador, utilizou-se a soma de todos os tributos e taxas arrecadados no município e adicionamos a 25% do ICMS e 50% do IPVA, que correspondem aos percentuais do ICMS e do IPVA que ficam no município antes de serem repassados ao governo estadual, para serem redistribuídos, pois se considera que, apesar destes impostos serem classificados como receita de transferência, são resultado direto de um esforço próprio municipal e de sua dinâmica econômica.

O mapa acima demonstra o perfil estadual espacializado no tocante às situações de municípios em relação à autonomia financeira baseada na relação da receita tributária municipal sobre a receita total. Em relação à regionalização observada nos indicadores de autonomia financeira, é importante destacar que 40% dos municípios que fazem parte do grupo mais autônomo estão inseridos em Regiões Metropolitanas ou em Aglomerações Urbanas. Entretanto, deve-se notar que, apesar de a maioria dos municípios inseridos nestas regiões terem alta autonomia, nem todos os municípios com alta autonomia são metropolitanos. Além disso, percebe-se claramente que existe um rebatimento entre a situação de autonomia municipal e o dinamismo econômico influenciado pelos grandes eixos rodoviários do estado, verificando-se a maior frequência de municípios com alta autonomia ao longo destes eixos.

Ficou evidente, contudo, que ainda há uma grande dependência municipal em relação às transferências realizadas por outros entes federados (União e estado). Separando as transferências constitucionais/legais da União daquelas provenientes do estado de São Paulo, percebeu-se que as transferências federais apresentam no conjunto dos municípios paulistas percentuais importantes das receitas municipais, muito mais significativos do que as transferências estaduais. Enquanto 23% dos municípios paulistas têm mais de 50% das suas receitas advindas das transferências federais, a maior dependência das transferências estaduais é de no máximo 13% da receita total municipal, sendo que apenas 5 municípios do estado têm mais de 10% de suas receitas advindas deste tipo de transferências, demonstrando como as transferências estaduais tem pouca relevância.

Se no âmbito geral da administração municipal a dependência de transferências já é considerável, no campo habitacional, e na área do desenvolvimento urbano como um todo, essa dependência financeira é ainda maior. Diferentemente de setores como a saúde e educação, a área de política urbana não conta com transferências constitucionais e/ou legais, dependendo o município das transferências voluntárias – realizadas por intermédio de convênios entre entes federados.

De acordo com levantamentos realizados para esta pesquisa acerca das finanças municipais, por exemplo, as despesas com Urbanismo e Habitação representam, em média, apenas 13,5% da despesa total dos municípios paulistas e somente 12,4% no caso dos municípios brasileiros. Analisados isoladamente, observa-se que, dos 13,5% gastos pelos municípios paulistas, aproximadamente 11,9% destinam-se à despesa com Urbanismo (infraestrutura urbana, transporte coletivo e, principalmente, serviços urbanos) e apenas 1,6% destina-se à habitação. No caso dos 12,4% da despesa dos municípios brasileiros, 11,3% são destinados ao Urbanismo e apenas 1,1% à habitação.

Além de possuírem poucos recursos próprios e investirem menos ainda em habitação, havia a hipótese de que suas condições institucionais eram muito frágeis. Procurando entender como os municípios paulistas estão estruturados do ponto de vista organizacional para intervir na área de habitação levantamos dois grupos de variáveis, nos quais se verificou a existência ou não de diversos itens elencados em cada grupo: 1) capacidade institucional para implementação de políticas habitacionais (abrangendo presença de órgão, fundo de habitação, Plano Local de Habitação de Interesse Social, cadastro); e 2) capacidade institucional para regulação do solo (possuir Plano Diretor, Zoneamento, Lei de Parcelamento do Solo, Zonas Especiais de Interesse Social e Legislação Específica de Regularização Fundiária).

De toda a análise efetuada cabe destacar que, no Brasil, em 2009, aproximadamente 80% dos municípios possuíam cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais, enquanto, no estado, esse número é de apenas 66% dos municípios. Já em relação ao Fundo de Habitação – que constituiu requisito básico para adesão municipal ao SNHIS e condicionante para transferência direta de recursos federais para habitação – apenas 42% dos municípios brasileiros o tinham constituído em 2009, enquanto 68% dos municípios paulistas já o possuíam.

Olhando para outras condições institucionais que requerem maior esforço por parte das gestões locais – como órgãos, planos e instrumentos urbanísticos – a situação é pior. Apenas 13% dos municípios paulistas possuíam plano de habitação e somente 7 municípios (0,01%) dos 645 municípios paulistas possuíam todos os componentes institucionais analisados.

Deve-se considerar, por fim, que os dados disponíveis demonstram apenas a quantidade (existência ou não) de instrumentos institucionais por município, o que pode implicar em uma generalização que não necessariamente reflete as nuances da realidade com relação ao tema. Esses resultados, portanto,

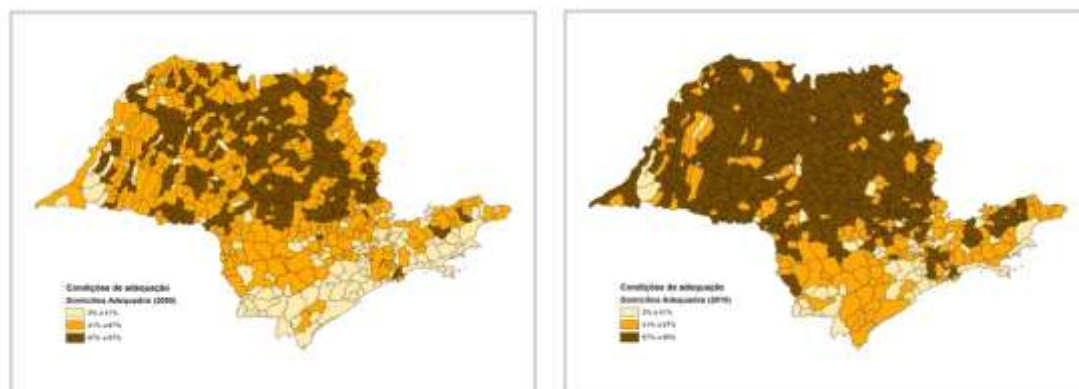
podem mascarar uma realidade de ainda maior fragilidade, pois a partir deles não se pode verificar se tais instrumentos levantados tinham sido ou não efetivamente implementados, quais os resultados em termos práticos de sua aplicação para o município, etc. Nesse sentido, esperava-se que a situação da capacidade institucional a ser encontrada nos municípios fosse ainda pior do que aquelas refletidas nos dados gerais levantados.

Mesmo com todas essas dificuldades no tocante à autonomia financeira e às condições institucionais, verificou-se que houve uma melhoria das condições de adequação domiciliar nos municípios paulistas. Esse indicador – que vem sendo desenvolvido e utilizado há anos pela equipe de pesquisa – serve como uma ponderação em relação à produção habitacional, ou seja, discute-se não somente o número de domicílios que vem sendo produzidos, mas também se esta produção se traduz em oferta de moradias adequadas ou não.

Enquanto em 2000, dos 10,5 milhões de domicílios paulistas existentes, aproximadamente 6,1 milhões (58,2%) encontravam-se em situação adequada; em 2010, dos 13,0 milhões de domicílios no Estado, 8,7 milhões passaram a ser adequados, elevando o percentual de adequação para 66,7%. Numa análise desagregada em nível local, a grande maioria dos municípios paulistas obteve melhora de 2000 para 2010 nos números que indicam a porcentagem de seus domicílios adequados. As poucas exceções encontradas foram aqueles municípios de pequeno porte nos quais houve um grande aumento no número total de domicílios no período, de tal maneira que o incremento no número de domicílios adequados não conseguiu acompanhar o crescimento acelerado total.

A partir da leitura dos mapas a seguir, percebe-se que, apesar da melhora generalizada das condições de adequação (sobretudo no norte e no oeste do estado), o padrão espacial das condições de adequação em 2000 se manteve em 2010 – à exceção do noroeste, que avançou significativamente. Os municípios com piores índices continuam a ser encontrados nas franjas das regiões metropolitanas de São Paulo e da Baixada Santista e em regiões economicamente menos dinâmicas, tais como as cidades mortas do Vale do Paraíba, cidades litorâneas, cidades do Vale do Ribeira e do Pontal do Paranapanema (extremo oeste do Estado).

Mapa 2 – Percentual de domicílios adequados em São Paulo por município em 2000 e 2010



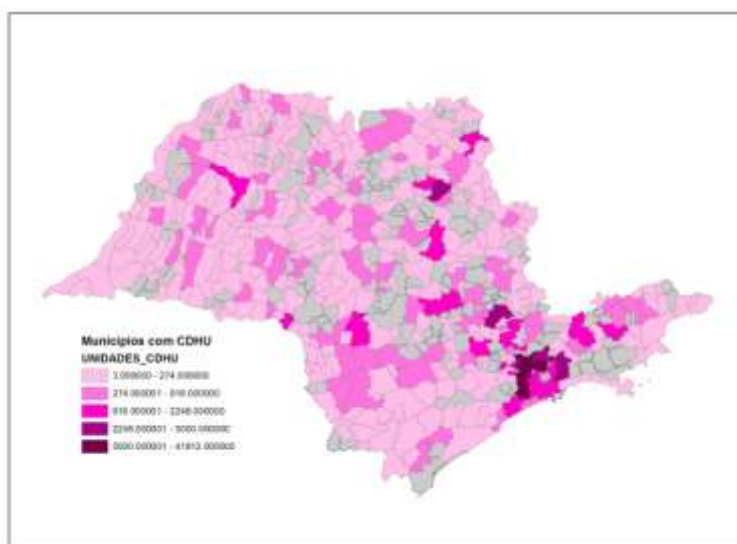
Fonte: *Elaboração própria a partir de dados do Censo 2000 e 2010*

Além dessa melhora nas condições de adequação domiciliar, encontrou-se também uma relevante produção habitacional nos municípios do estado. Foi montado um quadro relativo à produção habitacional nos municípios paulistas como forma de verificar a existência de investimentos habitacionais. Em função de disponibilidade de dados nessa etapa, optou-se por dar ênfase à provisão habitacional por unidades novas, tendo sido considerada principalmente a produção feita pela CDHU (na década de 2000) no âmbito estadual, e pelo programa Minha Casa Minha Vida, no âmbito federal, nos dois primeiros anos do programa (2009 a 2011).

Por um lado, a CDHU produziu aproximadamente 140.000 unidades no período de 10 anos (2000 a 2010). Por outro o PMCMV produziu cerca de 140.000 unidades em apenas 2 anos (2009 a 2011). Esta produção totaliza 280.000 unidades construídas através de políticas públicas (estadual e federal), o que corresponde a quase 11% do incremento do número de domicílios no estado entre 2000 e 2010 (que foi de 2.488.508 de unidades).

Buscou-se, ainda, analisar se esta produção possuía alguma lógica de distribuição regional. No caso da produção efetuada pela CDHU, foi percebida tanto uma diminuição no total de atendimentos habitacionais (de 227.287 em 1990, para 174.680 em 2000) quanto uma inflexão na década de 2000 em relação à sua distribuição na década de 1990. Mesmo a produção ainda ocorrendo de forma disseminada no estado de São Paulo (em 463 municípios), houve um aumento significativo da produção nas regiões metropolitanas, principalmente na RMSP, a qual subiu de 25% do atendimento habitacional da década de 1990 para 43,5% nesta última década.

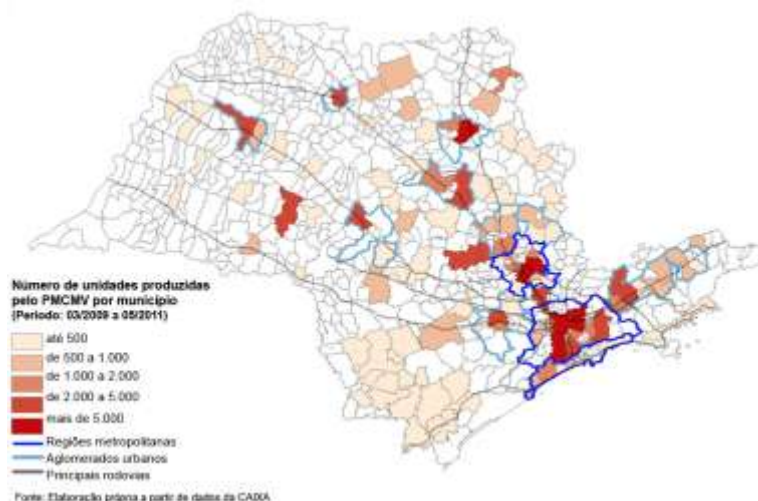
Mapa 3 – Produção da CDHU (2000-2010)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela CDHU

Analisando a totalidade da produção realizada no Estado de São Paulo na FASE I do PMCMV, pode-se verificar que as maiores concentrações (número de unidades) desta produção ocorreram também em municípios localizados nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos no Estado de São Paulo (83,4%), das quais 54,1% em RMs.

Mapa 4 –Número de unidades produzidas pelo PMCMV Fase I, por município.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação Seade

Pelo mapa é possível verificar essa concentração principalmente ao longo do eixo das principais rodovias do Estado de São Paulo, tais como Anhanguera, Bandeirantes, Dutra e Castelo Branco. A exceção a esta lógica é a produção em pequena quantidade, mas bem distribuída, nos municípios do Vale do Ribeira e seu entorno (17 municípios, sendo a menor produção, 10 unidades em Iporanga, e a

maior em Barra do Turvo com 162 unidades). Comparando-se essa distribuição territorial da produção do MCMV com a produção efetuada pela CDHU e com a melhoria das condições de adequação domiciliar na década, parece haver uma convergência, pelo menos, no que tange à evolução seguindo os grandes eixos rodoviários já mencionados e principalmente em direção ao noroeste do estado.

A partir de cruzamentos como esse, obteve-se uma radiografia das condições dos municípios paulistas baseada nos eixos levantados (autonomia financeira, capacidade institucional, adequação domiciliar e produção habitacional) que auxiliasse na escolha dos estudos de caso. Ao final, os estudos de caso foram decididos com o objetivo de avaliar – dentre as situações que melhoraram em termos de adequação domiciliar e que contaram com alguma produção habitacional pública – alguns municípios com alta autonomia (Osasco, Hortolândia, Praia Grande e Jacareí) e outros com baixa autonomia (Registro e Ferraz de Vasconcelos) para poder observar qual o papel do governo local neste processo.

Os estudos de caso, portanto, seriam essenciais para que fosse possível realizar as análises acerca das arenas, esferas e processos concretos que orientam ou definem os investimentos em habitação nos municípios, pois, apesar das condições financeiras e institucionais dos municípios, suas condições de adequação melhoraram e houve uma intensa produção habitacional pública. Conforme se verificou nesses estudos de caso, essa produção, entretanto, não esteve mais diretamente ligada a ações desenvolvidas autonomamente pelos municípios, que na realidade abandonaram as suas políticas próprias e simplesmente passaram a aderir àquelas estabelecidas pelos governos federal e estadual.

Dessa forma, norteiam o percurso a ser trilhado neste ensaio as seguintes questões: quem efetivamente decide como se realizam os investimentos em habitação, principalmente aqueles efetivados hoje através do MCMV; o que faz os municípios quererem aderir aos programas dos governos estaduais e federal e abandonarem iniciativas autônomas; é possível perceber de fato um movimento de recentralização – ou, se não de recentralização, de maior centralização – da agenda decisória na política habitacional na esfera federal; qual o peso das relações estabelecidas entre o aparelho estatal e o segmento empresarial da construção. Em função do seu peso, importância e atualidade, decidiu-se colocar uma ênfase maior nessa análise no papel desempenhado pela implementação do MCMV, analisando outros programas (principalmente PAC e CDHU) a partir dele.

3.2. As relações federativas na definição de investimentos habitacionais – Governos Municipais e Governo Federal

Como salientado anteriormente, as hipóteses que fundamentam este ensaio e a pesquisa na qual se insere vêm sendo alvo de estudos e análises ao longo dos últimos anos numa linha de pesquisa sobre processos decisórios em políticas urbanas e habitacionais. Parte-se da avaliação de que, no Brasil, os anos 1980/90 teriam representado avanços institucionais no campo da política urbana e da autonomia municipal com a incorporação à Constituição Federal de 1988 dos princípios da função social da cidade e da propriedade, da participação dos cidadãos nos processos de planejamento e da elevação dos municípios a entes federativos.

Do ponto de vista do pacto federativo, foi delegada aos municípios a competência integral pela elaboração de planos diretores para planejar seu processo de urbanização, incumbindo a este instrumento a explicitação da função social da propriedade e da cidade. Entretanto, a responsabilidade sobre as políticas setoriais ligadas ao desenvolvimento urbano, como a habitacional, foi atribuída aos três entes federativos, de modo concorrente.

Durante o processo Constituinte, a agenda da Reforma Urbana convergia também com uma pauta municipalista, que identificava uma maior descentralização do governo e autonomia municipal com a ampliação da democracia no contexto de luta contra o período autoritário, marcado por uma centralização dos recursos e do poder decisório sobre as políticas no âmbito federal (Arretche, 2000; Melo & Jucá Filho, 1990). Nascia, então, a luta por um novo modelo federativo que tinha como objetivos principais fortalecer os governos subnacionais e democratizar o plano local; luta esta resultante, segundo Abrucio (2005), “da união entre estas forças descentralizadoras democráticas com grupos

regionais tradicionais, que se aproveitaram do enfraquecimento do Governo Federal num contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional-desenvolvimentista a ele subjacente”.

Vitoriosa, a pauta municipalista conseguiu que a Constituição promovesse, em seu texto, a elevação dos municípios, antes unidades administrativas dos governos estaduais, a entes federativos autônomos, com repasses de recursos financeiros aos governos locais. Paralelamente, alimentando e ao mesmo tempo sendo alimentado por esse processo, viveu-se um período único na trajetória da política habitacional brasileira: um forte protagonismo das administrações locais.

Historicamente a política habitacional no Brasil se estruturou, desde a década de 1930 até hoje, em um modelo onde o protagonismo foi e é exercido de forma centralizada pelo governo federal – que dispunha dos recursos e desenhava os modelos institucionais de financiamento e produção, cabendo aos governos locais na maior parte das vezes apenas a adesão às práticas instituídas pela União. Em todo este período de quase sete décadas, os municípios tiveram um maior protagonismo apenas em um breve momento que se consolidou com a crise do SFH e BNH, em meados da década de 1980, que culminou na extinção do BNH em 1986.

Esta extinção, aliada à promulgação da Constituição de 1988 (que não estabeleceu nenhuma hierarquia preferencial de competência de gestão entre as esferas governamentais, determinando que a implementação de programas habitacionais é de competência comum a todas as esferas de governo), de certa forma induziu um processo de descentralização das políticas habitacionais. No momento em que se testemunhava a desarticulação da política federal de habitação, todos os estados brasileiros eram dotados de companhias estaduais de habitação, que haviam sido constituídas para participar da política implantada pelo BNH e, assim, já tinham capacidade técnica considerável (Arretche, 2000). Segundo Melo e Jucá Filho (1990), observou-se então uma “estadualização da política habitacional” com a proliferação de ações estaduais e municipais. Este processo teve uma dimensão regional diferenciada, sendo que os municípios e estados mais ricos do sudeste apresentaram maior capacidade de mobilização de recursos próprios.

Os governos estaduais e municipais passaram a estabelecer suas prioridades, delineando novos modelos de políticas sociais de acordo com suas capacidades administrativas e recursos fiscais disponíveis. O modelo descentralizador-municipalista adotado pela Constituição significou também uma maior autonomia para que os municípios experimentassem novas políticas habitacionais, sobretudo no campo da urbanização e regularização de assentamentos precários, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade (Rolnik, Nakano & Cymbalista, 2007). Além de maior autonomia, os governos, agora eleitos pelo voto popular, passaram a apresentar maiores preocupações com o desenvolvimento de políticas públicas e com o atendimento de reivindicações populares.

A crise fiscal do Estado, especialmente nos âmbitos federal e estadual, e a consequente diminuição de verbas para as necessidades habitacionais, aliada a pressão popular, contexto democrático que amplia a pressão popular, acarretaram um processo difuso e não planejado de descentralização, que poderíamos chamar de uma “municipalização selvagem” da política habitacional para os setores de menor renda (Azevedo, 2007).

Esta fase de atomização de experiências nas esferas municipal e estadual foi caracterizada por uma grande heterogeneidade e marcada pela diversidade de iniciativas. Surgem interessantes programas habitacionais que adotam pressupostos inovadores como desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, estímulo a processos participativos e autogestionários, parceria com a sociedade organizada, reconhecimento da cidade real, projetos integrados e a articulação com a política urbana (Ministério das Cidades, 2007; Bonduki, 1994). Estas iniciativas funcionaram como um grande “laboratório” que permitiu a criação de inúmeras experiências bem-sucedidas, muitas das quais premiadas internacionalmente. No que se refere às suas potencialidades, estudos demonstraram as grandes possibilidades de inovação institucional e de adaptabilidade às especificidades locais (Bonduki, 1994; Souza, 1997 apud Azevedo, 2007).

Apesar disso, estas experiências acabaram como experiências unitárias e isoladas, que não ajudaram, com raras exceções, a gerar políticas mais amplas e disseminadas no contexto nacional, tendo em vista a ausência de uma política nacional. Assim, os municípios exerceram um protagonismo, investindo

recursos institucionais e financeiros, apenas por breve período de tempo, somente quando o governo federal se retira desta produção por lhe faltar recursos institucionais e financeiros para garantir o protagonismo exercido em outras épocas. No momento em que são retomados os investimentos em habitação pela União, os municípios começam paulatinamente a deixar de protagonizar a política habitacional.

Sendo assim, não é de se espantar que, relação a despesas em habitação, atualmente os municípios brasileiros chegam a gastar em média aproximadamente apenas 1% de seu orçamento total com área. Nos municípios estudados pela pesquisa, a maior representatividade de gastos com habitação é encontrada em Osasco, o qual não chega a gastar, em média, sequer 5% do total de seu orçamento.

Ao ser levantado, ainda, o tipo de ações que vêm sendo desenvolvidas nestes municípios com este orçamento, constatamos praticamente a ausência de ações implementadas exclusivamente com recursos municipais. Apenas em Hortolândia foi detectado um programa de fornecimento de materiais de construção para melhoria habitacional que era de iniciativa exclusiva municipal, ou seja, que não fazia parte de qualquer programa federal ou estadual. Na realidade, nestes municípios, constatamos que aqueles que se encontravam implementando ações autonomamente na área habitacional, há alguns anos atrás, deixaram de priorizá-las para aderir às linhas de ação disponibilizadas pelos programas federais. Se antes usavam recursos próprios (mesmo que fossem reduzidos) para realização de ações próprias e aderentes à realidade municipal, hoje, nesse novo contexto de larga oferta de recursos federais (em sua maioria devidamente amarrados com normativas e procedimentos definidos federalmente), os municípios deliberadamente abrem mão dessa possibilidade de investimento autônoma e redirecionam suas ações no sentido de apenas potencializar sua capacidade de captação de verbas federais. Muitos deles têm, no máximo, centrado seus esforços em usar seu capital político em articulações para fazer “rodar” tais programas e políticas em seus territórios.

No caso específico de Osasco, que contava com ações de regularização e urbanização pontuais desenvolvidas com recursos próprios, esse redirecionamento foi plenamente consciente. A percepção de que o governo federal estava ampliando os financiamentos para a área e rumores que já circulavam no meio político sobre a possibilidade de ser lançado um grande pacote de investimentos – que mais tarde viria a ser o PAC – teriam despertado a gestão municipal para a necessidade desse redirecionamento. Segundo entrevista com o próprio Secretário de Habitação, quando se inicia a gestão do PT na cidade em 2005, os recursos da secretaria teriam sido direcionados exclusivamente à contratação de estudos e projetos de intervenção em diversas áreas da cidade – produção, urbanização, reassentamentos, etc. – com o objetivo de, no momento do anúncio da abertura de qualquer oportunidade de financiamento em programa federal, o município já tivesse pronta alguma proposta para ser rapidamente adaptada ao objeto do financiamento e apresentada na sequência.

Em Ferraz de Vasconcelos, a gestão municipal também direcionou suas ações nesse sentido. De acordo com entrevistas, a própria criação de uma secretaria de habitação teria se dado com o principal intuito de criar uma instância que fosse capaz de gerar projetos para captar recursos federais para a área. Perceba-se: não se tratava da criação de uma secretaria para formular e implementar uma política habitacional municipal, mas para aproveitar o momento de grande liberação de recursos para captar o máximo possível. Sequer essa estratégia foi bem sucedida, tendo sido a gestão municipal obrigada a até mesmo devolver recursos por não ter sido capaz de utilizá-los adequadamente, tanto pela sua estrutura institucional muito precária quanto até mesmo por denúncias de desvio de verbas.

A gestão municipal de Hortolândia também tem redirecionado suas ações para obtenção de recursos através dos programas e políticas federais. Os grandes programas que vinham sendo desenvolvidos pelo município – notadamente de regularização fundiária de assentamentos informais – se transformaram hoje majoritariamente em ações de remoção e reassentamento de ocupações através de empreendimentos produzidos pelo MCMV. Em entrevistas com representantes da secretaria de habitação, constatou-se, inclusive, que, com o advento do Minha Casa Minha Vida, o município teria deixado de buscar parcerias com a CDHU para produção habitacional e passa a focar na produção através do MCMV, porque este programa contaria com procedimentos bem mais simples de operacionalização.

Quando se questiona o por quê desse redirecionamento por parte dos municípios, a primeira resposta – ou pelo menos a resposta mais fácil de ser fornecida – seria a falta de recursos municipais para investimentos na área. Os gestores municipais entrevistados foram unânimes em reclamar sobre os

poucos recursos próprios de que dispõem para investimento, de que dependeriam fortemente das transferências, de que sua arrecadação é pequena, de que não têm estrutura sequer para fazer essa arrecadação de modo eficiente, etc.

De fato, quando a Constituição procurou fortalecer os municípios financeiramente através do aumento da sua participação nas transferências de recursos da União e dos Estados, deixou, contudo, de ampliar sua capacidade e de inovar em relação à sua competência tributária (Arretche, 2005). Segundo as hipóteses iniciais da pesquisa, a autonomia dos governos locais de tomar decisões derivaria, em grande medida, da extensão em que detém a autoridade efetiva sobre recursos tributários ou fiscais. Arretche (2005) alerta que governos desprovidos de autonomia para obter – por meio de taxaço – recursos para atender às demandas da sociedade local tendem a incorporar à sua agenda as orientações e decisões políticas de outros níveis de governo que de fato têm o poder sobre os recursos financeiros.

Portanto, a forma de acesso aos recursos definiria quais e como seriam os investimentos no território e a que demandas e interesses estes responderão. Como dependeriam majoritariamente de transferências intergovernamentais para os investimentos em desenvolvimento urbano, os municípios estariam reféns, principalmente, das políticas e decisões federais, que além de altamente mediadas pelo sistema político-partidário, não seriam necessariamente convergentes com as demandas e necessidades locais.

Ao se analisar as finanças municipais de modo mais detido, contudo, verifica-se que não se pode necessariamente afirmar que os municípios sejam “reféns” das políticas federais e que esta seja a causa de estarem aderindo aos programas federais e paulatinamente abandonando as ações que vinham desenvolvendo autonomamente no campo habitacional. Levantando os dados orçamentários dos municípios alvo de estudo de caso e comparando-os com a média dos municípios paulistas e de todos os municípios brasileiros, concluiu-se que os municípios não são tão dependentes financeiramente como pensávamos antes e que há outros fatores que estão além da dependência financeira.

Realizou-se um trabalho de identificar as principais receitas e despesas por natureza e por função de Habitação e de Urbanismo nominais (históricos) disponíveis nos últimos quatro anos (2008/2011) em cada um dos municípios estudados (Hortolândia, Praia Grande, Osasco, Ferraz de Vasconcelos, Registro e Jacareí). Posteriormente, todos esses valores nominais foram convertidos em valores reais de 2012 com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Agrupadas as receitas (em Próprias, Transferências e Operações de Crédito) e as despesas (em Correntes, Investimentos, Amortização de Empréstimos e Outras Despesas de Capital), verificou-se o equilíbrio orçamentário (receita total menos despesa total) de cada um deles para o período. Por fim, ao ser calculada a Receita Disponível (formada por Recursos Próprios, Transferências Correntes menos Despesas Correntes e Amortização de Empréstimos), esta foi comparada com o montante global de investimentos declarados pelos municípios. Quando os valores da Receita Disponível encontrada foram inferiores a este, tomou-se como um possível indicador de que, para o nível de investimento realizado, teria sido necessário contar com operações de crédito e/ou transferências de capital da União ou do Estado.

Quadro 2 - Participação das Receitas

Valores em %	<u>Ferraz</u> <u>Vasconcelos</u>	<u>Hortolândia</u>	<u>Jacareí</u>	<u>Osasco</u>	<u>Praia</u> <u>Grande</u>	<u>Registro</u>	<u>São Paulo</u>	<u>Brasil</u>
Receita Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Receita Corrente	101	103	99	99	95	96	100	101
Tributária	11	24	16	31	36	14	29	20
Outras Correntes	9	12	23	15	20	17	16	15
Transferências da União	34	18	19	11	15	30	16	29
Transferências do Estado	22	36	33	29	10	20	30	25
Fundeb	25	13	8	12	15	15	10	12
Receita de Capital	8	4	6	4	5	5	4	4
Operações de Crédito	0	1	4	0	3	0	0	1
Alienação de Bens	0	0	0	0	0	0	0	0
Transferências de Capital	8	3	1	4	2	5	2	3
Outras de Capital	0	0	1	0	0	0	1	0
Deduções Fundeb	-9	-10	-7	-7	-3	-4	-7	-8
Rec Cor Intra-Orçamentárias	0	2	2	4	3	4	3	3
Rec Capital Intra-Orçamentárias	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados básicos da STN - Finbra 2008/2011

O quadro acima apresenta a composição da receita nos seis municípios, no total de municípios do Estado de São Paulo e no total de municípios do País, para a média no período 2008/2011. Como se pode observar, a Receita Corrente variou entre 95% em Praia Grande e 103% em Hortolândia, evidenciando a pouca participação da Receita de Capital, devido à quase ausência de Operações de Crédito e de Transferências de Capital. Isso pode evidenciar a dificuldade de contratar empréstimos, uma vez que o comprometimento é reduzido pelo baixo serviço da dívida constatado em todos os municípios. Isso, também, ocorreu nos municípios paulistas e brasileiros.

Os municípios maiores (Praia Grande e Osasco) apresentam receitas tributárias acima de 30%, contrastando com Ferraz de Vasconcelos e Registro, com baixa participação dessas receitas. Nos municípios paulistas atingiram 29% e nos brasileiros 20%, evidenciando a pouca representatividade na composição da receita total. Predominam, contudo, as transferências, variando entre 25% (Praia Grande, município médio e balneário com IPTU elevado) e 55% (Hortolândia). Em quatro municípios ultrapassa metade da receita, enquanto nos municípios paulistas representou 46% e nos brasileiros, 54%.

Quanto à receita tributária, um fato curioso a ser notado diz respeito ao IPTU. Apesar de ser, junto com o ISS, a principal fonte de receita tributária dos municípios, estes não parecem ter qualquer disposição em majorar o tributo, seja através da aplicação de alíquotas maiores em casos de imóveis vazios ou subutilizados, seja atualizando a planta genérica de valores, a qual na maioria dos casos encontra-se muito defasada. Em um dos municípios estudados, foi mencionado em entrevistas que existiria, inclusive, uma diretriz clara do prefeito de que em nenhuma hipótese se mexeria em tributos como forma de aumentar arrecadação, tendo em vista que se trataria de uma medida politicamente impopular.

Quadro 3 - Participação das Despesas

Valores em %	<u>Ferraz</u> <u>Vasconcelos</u>	<u>Hortolândia</u>	<u>Jacareí</u>	<u>Osasco</u>	<u>Praia</u> <u>Grande</u>	<u>Registro</u>	<u>São Paulo</u>	<u>Brasil</u>
Despesa Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Despesa Corrente	83	86	81	88	83	89	88	88
Pessoal	42	44	36	45	43	42	39	45
Material de Consumo	11	9	6	7	6	7	5	7
Serviço de Terceiros	15	19	21	14	18	9	19	18
Juros	2	1	2	2	2	1	3	1
Outras Despesas Correntes	13	13	16	20	15	30	21	17
Despesas de Capital	17	14	19	12	17	11	12	12
Investimentos	15	12	17	10	15	9	10	10
Inversões Financeiras	0	0	0	0	0	0	1	0
Amortização de Empréstimos	2	2	1	2	2	1	2	2
Outras Despesas de Capital	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados básicos da STN - Finbra 2008/2011

Já esperado, a principal despesa é com pessoal, variando entre 36% em Jacareí e 45% em Osasco, tendo sido de 39% nos municípios paulistas e 45% nos brasileiros. O gasto com Serviço de Terceiros, onde está a limpeza pública, compõe junto com a Despesa de Pessoal cerca de 60% da Despesa Total, tendo sido de 58% nos municípios paulistas e 62% nos brasileiros. Os investimentos, como também esperado, se situaram entre 9% no caso de Registro e 17% em Jacareí, sendo encontrados nos municípios paulistas e brasileiros apenas 10%.

Muito interessante, como se discutirá adiante, é a constatação de que o serviço da dívida (Juros mais Amortização de Empréstimos) não ultrapassa 4% da composição de despesas, evidenciando o baixo endividamento dos municípios, que praticamente não contrataram Operações de Crédito, como visto na composição das receitas. Nos municípios paulistas, esse valor alcançou 5% devido à Prefeitura de São Paulo, que é uma exceção no conjunto das prefeituras do País. Nos municípios brasileiros atingiu apenas 3%, evidenciando não ser problema um problema atualmente o endividamento municipal.

Quadro 4 - Composição por Origem das Receitas

Valores em %	<u>Ferraz</u> <u>Vasconcelos</u>	<u>Hortolândia</u>	<u>Jacareí</u>	<u>Osasco</u>	<u>Praia</u> <u>Grande</u>	<u>Registro</u>	<u>São Paulo</u>	<u>Brasil</u>
<u>Receita Total</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>
Receitas Próprias	37	42	43	56	70	45	52	42
Receitas Transferidas	63	57	53	44	27	55	48	57
Operações de Crédito	0	1	4	0	3	0	0	1

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados básicos da STN - Finbra 2008/2011

A tabela acima apresenta a receita segundo sua origem, calculando-se a Receita Própria como a soma de Receita Corrente, Alienação de Bens, Outras de Capital, Deduções do FUNDEB (algebricamente), Receita Corrente Intra-orçamentária, Receita de Capital Intra-orçamentária e excluídas as Transferências da União e do estado. As Receitas Próprias se situam acima de 40%, salvo em Ferraz de Vasconcelos (37%) e as transferências acima de 40% à exceção de Praia Grande (27%). Como destacado acima, são quase inexistentes a realização de Operações de Crédito. Nos municípios paulistas ainda predominam as receitas próprias com 52%, sem representatividade das Operações de Crédito, enquanto nos municípios brasileiros prevalecem as transferências com 57%.

Quadro 5 - Composição da Aplicação Sintética das Despesas

Valores em %	<u>Ferraz</u> <u>Vasconcelos</u>	<u>Hortolândia</u>	<u>Jacareí</u>	<u>Osasco</u>	<u>Praia</u> <u>Grande</u>	<u>Registro</u>	<u>São Paulo</u>	<u>Brasil</u>
<u>Despesa Total</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>
Despesa Corrente	83	86	81	88	83	89	88	88
Investimentos	15	12	17	10	15	9	10	10
Amortização de Empréstimos	2	2	1	2	2	1	2	2
Demais Despesas de Capital	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados básicos da STN - Finbra 2008/2011

Neste é apresentada a composição sintética das despesas. Verifica-se que predominam as Despesas Correntes, com participação acima de 80%, ficando em média 2% para Amortização de Empréstimos e o restante para Investimentos. Nos municípios paulistas e brasileiros, as Despesas Correntes atingiram 88%, Investimentos 10% e Amortização de Empréstimos 2%.

O quadro a seguir apresenta o peso médio, para os anos de 2008 a 2011, das despesas de Urbanismo e Habitação em relação ao orçamento.

Quadro 6 - Despesas de Habitação e Urbanismo

Valores em % da Despesa Total	Ferraz Vasconcelos	Hortolândia	Jacareí	Osasco	Praia Grande	Registro	São Paulo	Brasil
Urbanismo e Habitação	12.3	17.1	8.6	10.3	28.1	14.7	13.5	12.4
Urbanismo	12.1	14.9	7.7	5.5	27.7	14.7	11.9	11.3
Infra-Estrutura Urbana	3.5	7.2	7.4	3.1	12.1	1.4	4.1	4.4
Serviços Urbanos	3.9	5.9	0.0	1.7	14.7	11.6	6.0	4.9
Transportes Coletivos Urbanos	0.0	1.8	0.3	0.0	0.0	0.0	0.2	0.4
Outras Despesas em Urbanismo	4.7	0.0	0.0	0.8	0.9	1.7	1.6	1.6
Habitação	0.2	2.2	0.9	4.8	0.4	0.0	1.6	1.1
Habitação Rural	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Habitação Urbana	0.0	2.2	0.9	4.4	0.4	0.0	1.2	0.8
Outras Despesas em Habitação	0.2	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	0.4	0.3

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados básicos da STN - Finbra 2008/2011

A despesa com Urbanismo se divide basicamente entre infraestrutura e serviços urbanos, especialmente de limpeza pública. Ela oscila entre 5,5% em Osasco e 27,7% em Praia Grande, com destaque nesse município os Serviços Urbanos (14,7%). É relevantíssimo destacar que é quase inexistente a despesa com Habitação, sendo no máximo de 4,8% em Osasco.

Por fim, apresentam-se os quadros de cada município acerca dos Recursos Disponíveis para produzir Investimentos, considerando o que pode ser feito por Recursos Próprios e Recursos de Terceiros. Os Recursos Próprios coincidem com os Investimentos, quando os Recursos Disponíveis são mais do que suficientes para bancá-los. Isso não quer dizer, no entanto, que os investimentos são total ou parcialmente feitos com Recurso Próprios, mas sim que esses recursos seriam suficientes para fazer o montante de investimentos ocorrido.

Quadro 7 - Recursos Disponíveis para Investimento nos Municípios (proxy)

Ferraz de Vasconcelos						Hortolândia					
R\$ milhões de 2012 - base IPCA	2008	2009	2010	2011	Média	R\$ milhões de 2012 - base IPCA	2008	2009	2010	2011	Média
1 Receitas Próprias	58	63		87	70	1 Receitas Próprias	162	184	190	212	187
2 Transferências Correntes	127	112		117	119	2 Transferências Correntes	234	231	258	289	253
3 Despesas Correntes	141	141		175	152	3 Despesas Correntes	311	316	336	372	334
4 Amortização de Empréstimos	2	2		5	3	4 Amortização de Empréstimos	11	6	8	8	8
5 Recursos Disponíveis (1+2-3-4)	43	33		24	33	5 Recursos Disponíveis (1+2-3-4)	74	93	104	120	98
6 Investimento (7 + 8)	33	27		23	28	6 Investimento (7 + 8)	52	36	51	47	46
7 Recursos Próprios	33	27		23	28	7 Recursos Próprios	52	36	51	47	46
8 Recursos de Terceiros	0	0		0	0	8 Recursos de Terceiros	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados básicos da STN - Finbra 2008/2011

Jacareí					
R\$ milhões de 2012 - base IPCA	2008	2009	2010	2011	Média
1 Receitas Próprias	171	220	212	234	209
2 Transferências Correntes	258	209	271	284	255
3 Despesas Correntes	351	355	384	404	374
4 Amortização de Empréstimos	4	5	8	9	7
5 Recursos Disponíveis (1+2-3-4)	74	68	90	104	84
6 Investimento (7 + 8)	68	82	92	67	77
7 Recursos Próprios	68	68	90	67	73
8 Recursos de Terceiros	0	14	2	0	4

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados básicos da STN - Finbra 2008/2011

Osasco					
R\$ milhões de 2012 - base IPCA	2008	2009	2010	2011	Média
1 Receitas Próprias	686	719	780	932	779
2 Transferências Correntes	572	609	606	643	607
3 Despesas Correntes	1,064	1,067	1,200	1,310	1,160
4 Amortização de Empréstimos	25	31	34	34	31
5 Recursos Disponíveis (1+2-3-4)	169	230	151	231	195
6 Investimento (7 + 8)	174	128	134	96	133
7 Recursos Próprios	169	128	134	96	132
8 Recursos de Terceiros	5	0	0	0	1

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados básicos da STN - Finbra 2008/2011

Praia Grande					
R\$ milhões de 2012 - base IPCA	2008	2009	2010	2011	Média
1 Receitas Próprias	466	475	520	592	513
2 Transferências Correntes	182	194	187	224	197
3 Despesas Correntes	471	527	574	638	553
4 Amortização de Empréstimos	10	8	7	20	11
5 Recursos Disponíveis (1+2-3-4)	168	134	125	158	146
6 Investimento (7 + 8)	177	84	56	91	102
7 Recursos Próprios	168	84	56	91	100
8 Recursos de Terceiros	9	0	0	0	2

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados básicos da STN - Finbra 2008/2011

Registro					
R\$ milhões de 2012 - base IPCA	2008	2009	2010	2011	Média
1 Receitas Próprias	47	38	42	48	44
2 Transferências Correntes	53	47	54	57	53
3 Despesas Correntes	61	64	87	82	74
4 Amortização de Empréstimos	1	1	1	1	1
5 Recursos Disponíveis (1+2-3-4)	38	20	9	22	22
6 Investimento (7 + 8)	15	6	3	7	8
7 Recursos Próprios	15	6	3	7	8
8 Recursos de Terceiros	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados básicos da STN - Finbra 2008/2011

Em síntese, como se pode observar na evolução anual dessa proxy, em geral os seis municípios estudados tiveram Recursos Próprios para poder fazer frente ao montante de Investimentos realizados em seu território. Isso pode significar que não investiram com base na realização de Operações de Crédito. É importante destacar que esse quadro refere-se ao total de investimentos declarados pelo município, incluindo os investimentos em habitação, mas não limitados a eles. Também não significa que esses investimentos foram realizados sem recursos provenientes de transferências federais ou estaduais, mas apenas que poderiam, em sua maioria, ter sido realizados com recursos disponíveis no município, ou seja, em alguma medida havia capacidade de realizar investimentos de maneira autônoma e independente.

Portanto, diante desse panorama das finanças dos municípios e comparando com a média estabelecida pelos municípios paulistas e brasileiros, a moral da história é: apesar de serem ainda majoritariamente dependentes de transferências realizadas por outros entes, os municípios têm margem de endividamento e possuem recursos próprios – poucos, mas existem – para realizar investimentos em habitação.

O recurso ao endividamento, por exemplo, se bem utilizado, poderia ser extremamente útil no caso de investimentos em habitação e infraestrutura urbana. Esses investimentos requerem grandes volumes iniciais de recurso disponíveis para sua realização (que poderiam ser fruto de empréstimo), mas não implicam posteriormente num grande aumento de despesas de custeio – com pagamento de pessoal, material, etc., diferentemente de investimentos como saúde e educação, que posteriormente requerem um volume de recursos constante para contratação de pessoal (professores, médicos, etc.), compra de material (escolar, de saúde, etc.). O recurso ao endividamento, portanto, poderia ser uma ferramenta sustentável para a realização de investimentos habitacionais e na área urbana.

Retoma-se então a questão: por que os municípios parecem estar abandonando suas políticas e projetos constituídos no período em que foram protagonistas da área habitacional e paulatinamente redirecionam suas ações no sentido da adesão completa às políticas e programas federais? Frente ao panorama das finanças municipais exposto, fica difícil sustentar a hipótese de que se deveria exclusivamente à sua baixa autonomia financeira.

Outra hipótese estaria vinculada à fragilidade institucional desses municípios, tanto no plano geral da administração municipal quanto especificamente na área habitacional. Algumas operações, como é o caso do endividamento, ensejam ações complexas de planejamento e gestão orçamentária, as quais muitas vezes estão além das atuais possibilidades de operação dos agentes públicos municipais. Mesmo em municípios economicamente e institucionalmente mais desenvolvidos, como Osasco, constatou-se em entrevistas que as gestões municipais não conseguem sequer ter clareza de qual é a sua efetiva margem de endividamento e como ela poderia ser utilizada sem que fossem violados os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No plano geral, não apenas na área do desenvolvimento urbano e da habitação, a capacidade de planejamento é muito pequena. Cada secretaria, por conta própria, realiza diversas e sucessivas tentativas de captar investimentos através de programas e linhas de financiamento disponibilizadas pelos outros entes, principalmente a União. Quando bem sucedidas, são exigidas as contrapartidas proporcionais ao valor captado. Como o processo de captação é praticado autonomamente, muitas vezes não há uma centralização das contrapartidas prometidas por cada secretaria, gerando assim uma crise orçamentária. De repente, o município se dá conta de que mesmo aquele pouco recurso próprio de que dispõe já está completamente comprometido com tais contrapartidas. Em algumas ocasiões, inclusive supera este recurso disponível. Ao final, as secretarias batem à porta do gabinete do prefeito com a intenção de obter recursos extras para todas as contrapartidas devidas. É eloquente nesse sentido o relato obtido em uma entrevista com gestor municipal ligado à área de planejamento.

É um volume de recursos muito alto o que tem sido repassado pelo governo federal para projetos, e isso gera primeiramente um encantamento nos municípios, que acabam buscando obter o máximo possível de projetos, já que isso dá visibilidade à gestão e gera dividendos políticos. [...] Depois desse encantamento, o problema começa já com as contrapartidas. A maioria dos programas do governo federal (construir uma UBS, uma creche,

etc.) você é obrigado a dar uma contrapartida. Essa contrapartida é um percentual calculado sobre o valor total do projeto, e esse valor muda ao longo do tempo [em função das cláusulas contratuais de reequilíbrio financeiro], sofre alguns reajustes. Por isso a contrapartida também muda, não muito, mas muda. O atraso na licitação e execução dos contratos, muitas vezes causados pelo próprio município, acaba afetando esse valor e ensejando um aumento da contrapartida. [...] Os municípios não estavam acostumados a essa forma de captar recursos, em que você tem que engessar uma parte do seu orçamento em contrapartidas. [...] Só que o que antes os municípios tinham uma cultura do “faz e depois vê como ajesta”, agora eles tem que se acostumar com o “faz e arca com o que se comprometeu”, no caso, as contrapartidas. O que acontecia e ainda acontece em alguns casos, é que cada área ia apresentando projetos e comprometendo contrapartidas, quando a gestão se dava conta, já havia perdido completamente o controle do orçamento em função das contrapartidas prometidas pelas diferentes secretarias. E isso não é nada organizado ou centralizado, quando se está montando o planejamento orçamentário futuro, a cada dia se descobre uma nova contrapartida de 2 milhões, 1 milhão prometida por alguma secretaria. Os municípios agora estão se dando conta, vendo isso pesar no orçamento. No nosso município, começamos esse ano percebendo que praticamente todo nosso recurso próprio [disponível] estava comprometido com contrapartidas.

Toda essa situação descrita foi verificada nos municípios estudados, tendo sido constatado, por exemplo, a devolução de recursos ao governo federal devido à incapacidade de gestão desde o maior município analisado (Osasco) até o menor deles (Ferraz de Vasconcelos). A reclamação é, portanto, generalizada, sentindo-se as gestões municipais soterradas em meio aos variados trâmites burocráticos. Segundo entrevistas, mesmo no caso de ações financiadas pelo PAC – que agora são licitadas e contratadas sob o Regime Diferenciado de Contratação (o qual acelera muito os trâmites licitatórios) – eles enfrentam diversas complicações: liberação de terrenos, regularização dominial, etc.

No que toca especificamente à área habitacional dos municípios estudados, a situação institucional encontrada nos órgãos e departamentos destinados à habitação foi, como era esperado, frágil. Embora alguns municípios contem com uma estrutura pouco mais robusta e proativa, como é o caso de Osasco e Hortolândia, em outros a situação encontrada foi de uma estrutura, além de frágil, muito despreparada.

Em Jacareí, por exemplo, não há órgão da administração direta dedicado à habitação, havendo somente a Fundação Pró-Lar, criada no início da década de 2000 com atuação restrita a poucos projetos. De acordo com entrevistas, sua função estaria basicamente atrelada à manutenção do cadastro de famílias e a gerir os terrenos doados à prefeitura por novos parcelamentos. Estes terrenos provêm, além daqueles devidos pelo que determina a Lei Federal 6.766, por lei municipal que obriga que 3% de toda área loteada seja doado à Fundação Pró-Lar, que tenta gerenciá-los.

Em Ferraz de Vasconcelos, como já mencionado, a criação de uma secretaria de habitação é recente e destinava-se, principalmente, a ampliar a possibilidade de captação de recursos federais existentes na área, sem, contudo, ter sido constituída uma institucionalidade. A título de exemplo da fragilidade, vale a pena mencionar um fato peculiar no momento de realização do estudo de caso. Inquirida uma técnica da secretaria de habitação sobre o plano municipal de habitação, que segundo levantamentos havia sido realizado com apoio financeiro do governo federal, esta desconhecia a sua existência. Em outra visita realizada, ela afirmou que havia se lembrado e encontrado o plano, tendo entregue a única cópia existente e nos autorizado a levar conosco, tendo em vista que “ninguém o usaria por lá mesmo”. À parte da peculiaridade, esse é um dos fatos que ilustra, por si mesmo, o desconhecimento por parte da gestão municipal até mesmo dos instrumentos de que já dispõe e uma vontade ainda menor de usá-los.

Apesar dessa fragilidade demonstrada por estas e pelas outras gestões municipais, a baixa capacidade institucional não tem parecido como fator determinante para o abandono das políticas próprias na área. Na verdade, ela sequer parece uma real questão, pois o novo modelo institucional desenhado para a política nacional de habitação brasileira – que se concretiza basicamente com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – aparenta prescindir da capacidade institucional e financeira dos municípios, já

que concentra totalmente a decisão no âmbito federal e transfere a promoção para o setor produtivo imobiliário e da construção civil.

O PMCMV tem como objetivo criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos (SM), tendo estabelecido um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias. Para famílias com renda de até R\$ 1.600,00, o subsídio direto pode chegar a 90% e a prestação do financiamento é fixa.

O fluxo de contratação e produção desenhado para este programa garante o protagonismo direto das empresas construtoras. No modelo institucionalizado o governo federal disponibiliza os recursos para subsídio (OGU) e para financiamento (FGTS) e solicita a apresentação de projetos. As empresas, por sua vez, apresentam projetos para os municípios, localizações, projetos e com o número de unidades que desejam. Estes projetos passam por uma avaliação da Caixa, que contrata a operação, acompanha a execução da obra e libera recursos alocados pela União. Analisando-se os montantes de recurso alocados, observa-se que o núcleo central do Programa, desde o início, foi realmente este voltado para as empresas, que acessam diretamente os recursos do FAR.

É importante notar, contudo, que a análise de projetos, bem como a contratação de obras e medição de etapas finalizadas, tal como no PAR, é parte dos procedimentos de responsabilidade da Caixa. Desde que ficou responsável por ocupar o papel do BNH quando este foi extinto, o papel desempenhado pela Caixa tem crescido. O banco passa, então, a exercer um papel preponderante no processo decisório e de implementação da política habitacional. O MCMV acelera este processo, transformando a instituição em um importante player, responsável por fazer o programa “rodar” e principal elo entre os agentes envolvidos com o programa: governo federal, empresas, governos locais e beneficiários. Em casos detectados na pesquisa, a Caixa foi o agente responsável por fazer com que o programa acontecesse no município, tendo buscado ela mesma uma construtora que estivesse interessada em produzir empreendimentos do faixa 1 e, inclusive 2 e 3, no município, que se encontrava com dificuldades em atrair interessados.

Vale lembrar que, como se trata de um banco com metas de contratação de unidades, a instituição e seus gerentes têm usado diferentes artifícios para alcançar estes objetivos, mesmo que por vezes as estratégias mobilizadas não dialoguem com as necessidades habitacionais existentes. No município de Registro, por exemplo, a Gerência da Caixa responsável pela contratação na região conseguiu modificar a meta inicial municipal de 142 para 1500 unidades. Esta possibilidade se apresentou já que a normativa do programa determina metas não para os municípios, mas para as gerências regionais da Caixa. Isso permitiu transformar a meta não alcançada em Santos em unidades construídas em Registro, o que certamente não solucionou o déficit habitacional daquele município.

Um papel importante também designado à Caixa é ser a presença federal nos municípios. A ampliação do crédito habitacional e a meta da construção de 3,2 milhões de unidades habitacionais refletiram na ampliação da capilaridade da instituição pelo território brasileiro, permitindo a construção de uma presença marcante da União no plano local. Mesmo depois que as placas de obras com os símbolos do governo federal são retiradas, a presença simbólica persiste na forma de agências da Caixa em quase todos municípios brasileiros, assim como isso ficou perceptível nos municípios estudados pela pesquisa.

O papel dos estados e municípios, neste modelo, passou a ser exclusivamente o de organizar a demanda, através de cadastros encaminhados à Caixa para a seleção dos beneficiários e, de modo facultativo, criar condições para facilitar a produção, através da desoneração tributária e da flexibilização da legislação urbanística e edilícia dos municípios (CARDOSO, 2013; ROLNIK, KLINTOWITZ, REIS, BISCHOF, 2010). Em alguns casos, considera-se que estados e municípios poderiam ainda viabilizar o atendimento à demanda de baixa renda através da cessão de terrenos públicos. No entanto, em entrevistas, tanto empresários quanto gestores municipais afirmaram que a burocratização dos processos de desapropriação, desafetação e doação dos terrenos públicos, além da má qualidade destes terrenos, têm resultado na opção preferencial das empresas em comprar novos terrenos a utilizar os terrenos doados pelas prefeituras.

A forma como o programa MCMV se estrutura, portanto, praticamente não exige qualquer atuação por parte do município. Uma regressão linear realizada com os dados de contratação da primeira fase do PMCMV indicou, por exemplo, que não existe nenhuma correlação entre o número de contratações do programa nos municípios e a sua adesão ao SNHIS, sua regularidade e implementação dos itens

exigidos, assim como sua capacidade institucional e elaboração de Planos Diretores com a inclusão dos instrumentos urbanísticos de acesso ao solo.

Nesta regressão, buscava-se inferir o que explica o “sucesso” da contratação do PMCMV nos diferentes municípios brasileiros. Assim, levantaram-se variáveis que poderiam explicar maiores contratações de unidades habitacionais no PMCMV em alguns municípios em detrimento de outros. Como variável dependente foi criado um “índice de sucesso de contratações”, calculado a partir da divisão do número de unidades contratadas pela meta estabelecida pelo governo federal, procurando-se, então, identificar todos os fatores que poderiam ajudar a explicar esta questão. A fim de facilitar a identificação dos fatores explicativos (variáveis independentes), foram selecionadas variáveis que poderiam estar relacionadas à produção habitacional. Foram estabelecidos 5 blocos de análise: (1) Capacidade institucional do setor habitacional público municipal; (2) Instrumentos de política de solo; (3) dimensões territoriais; (4) dimensões políticas; (5) dimensões de desenvolvimento econômico local.

Na regressão realizada em relação às contratações das unidades da faixa 1 de interesse social (famílias com renda de até R\$ 1.600,00), apenas as variáveis de renda per capita e as relacionadas às dimensões territoriais mostram alguma correlação. A variável renda per capita está inversamente relacionada ao índice de sucesso na modalidade HIS, indicando que quanto maior a renda da população do município menor o número de contratações de empreendimentos para a primeira faixa do programa. Aqui se pode intuir uma explicação pelo preço da terra que pode ter uma relação com a renda da população, pois cidades com população mais rica apresentam maior dinâmica imobiliária, portanto maior valor da terra, o que dificultaria a contratação do MCMV do modo como é operacionalizado.

Nas variáveis relacionadas às dimensões territoriais, verifica-se também uma correlação positiva entre as tipologias de cidades que estão na periferia dos polos regionais e de grandes cidades isoladas, significando que nestes tipos de cidades se realizam mais contratações do MCMV. Aqui, também, pode-se deduzir uma explicação relacionada ao mercado de terras, pois estes tipos de cidades apresentam menor dinâmica imobiliária, como menor disputa pela terra, entretanto, apresentam maior demanda habitacional do que as cidades com hierarquia mais baixa na rede de cidades, o que poderia explicar o maior número de contratações. Em relação ao porte populacional, se observa também uma correlação positiva entre a variável dependente e as faixas populacional entre 50 mil e 500 mil habitantes, demonstrando que o Programa tem dificuldades em rodar nas cidades maiores (com mais de 500 mil habitantes), onde o mercado de solo é mais dinâmico e o acesso à terra para produção de habitação de interesse social é mais difícil.

Em relação às contratações de unidades da faixa 2 e 3 de mercado (famílias com renda entre 3 e 10 SM), os resultados também corroboraram as teses apresentadas acima. A renda per capita, novamente, aparece associada à variável dependente, sendo que nestas modalidades, aparece positivamente associada, diferente da primeira regressão. Isso significa que, quanto maior a renda, maior o número de contratações nestas faixas podendo indicar que, nesta modalidade (que é feita para venda no mercado com subsídio e facilidades para os compradores) o programa tem maior possibilidade de sucesso nas cidades onde a população tem maior possibilidade de adquirir imóveis, por ter maior renda.

Quanto às dimensões territoriais, novamente se verifica associações, sendo que nesta modalidade, a associação é positiva em relação aos grupos de cidades classificadas como polos regionais e periferias dos polos regionais e para as cidades entre as faixas populacionais 250 mil e 1 milhão de habitantes. Este fato demonstra que nestas modalidades o programa consegue rodar em cidades de maior porte e com uma dinâmica imobiliária um pouco mais intensa do que as cidades em que roda na modalidade de HIS. Entretanto, ainda se verifica que nas cidades com mais de 1 milhão de habitantes e nas grandes metrópoles brasileiras (que apresentam as maiores dinâmicas imobiliárias e, por consequência, os maiores preços da terra) ainda não se observa uma correlação, indicando a incapacidade do modelo de atingir estes municípios. Também é significativo interpretar a associação positiva entre renda e o sucesso de contratação da modalidade nestas cidades, que pode significar que o programa consegue rodar nestas cidades com maior dinâmica do mercado de solo, entretanto, isso somente ocorre quando a renda da população é mais elevada.

Os resultados deste exercício demonstraram, por fim, que não foram observadas relações entre nenhum dos instrumentos de gestão da política habitacional (mesmo aqueles que constituíam requisitos de adesão ao SNHIS) e o índice de sucesso na contratação do PMCMV, incidindo em um declínio na vontade dos municípios em se estruturarem no setor. Também demonstrou uma dissociação entre a

política habitacional e a política urbana, já que a existência de instrumentos de política urbana fundiária também não influenciaram as contratações do PMCMV.

Com o resultado destas regressões, portanto, pode-se afirmar que existem fortes indícios de que a grande variável explicativa para o sucesso do PMCMV é realmente o preço da terra, sendo que as variáveis relacionadas à institucionalização do setor habitacional e o investimento na aplicação de instrumentos de política fundiária não tiveram significância na contratação deste programa, que funciona sob uma lógica da promoção privada da provisão de habitação de interesse social.

Não é à toa que, dentre todos os itens que se pode esperar que um município possua em termos de capacidade institucional na área habitacional, o MCMV exige apenas uma: o cadastro, sendo justamente esta a ferramenta institucional mais universalizada no país desde 1999, passando por 2004 e chegando até 2009 (ARRETICHE, 2007; ARRETICHE, 2012). Neste ano, aproximadamente 80% dos municípios brasileiros contavam com cadastro habitacional como instrumental, demonstrando não somente uma elevada incidência do instrumento como também uma alta taxa de sobrevivência ao longo do tempo.

Segundo uma pesquisa realizada em 2007 para o Ministério das Cidades (ARRETICHE, 2007, p. 22), um grupo expressivo de municípios – 30,5% – não apenas contavam com o cadastro municipal como este era o único instrumento que possuíam, não tendo sequer um órgão responsável pelo setor em 2004. Esse número fica ainda mais impressionante – 85% – se somado a ele os municípios que: não possuíam nenhum instrumento, ou possuíam apenas órgão habitacional ou que possuíam apenas órgão e cadastro, demonstrando como era absolutamente frágil a situação institucional da habitação. Em relação aos estudos de caso da pesquisa, inclusive, o cadastro juntamente com órgão ou departamento destinado à habitação (apesar das condições já apontadas acima) são os únicos itens possuídos pelos seis municípios.

Não é de se estranhar que o cadastro seja o instrumento mais generalizado. Além do fato de ser um item relativamente de fácil criação e manutenção, como afirmado em entrevista, pode ser ainda utilizado como cadastro ou fonte de informações habitacionais outros cadastros direcionados às políticas assistenciais, como lembra Arretche (2012). Nesse sentido, o MCMV realmente exige pouca capacidade institucional do município, que praticamente não necessita investir recursos ou energia para que o programa aconteça.

Além de exigir pouco em termos de capacidade institucional e de energia aplicada pelo município para ser executado, ao relegar ao município a indicação da demanda para os empreendimentos da Faixa 1, o PMCMV permite que continue no plano local um dos elementos mais preciosos para as gestões municipais: a manutenção das velhas gramáticas políticas de interação entre Estado e sociedade, especialmente o clientelismo.

Ao propor a existência de gramáticas políticas, Nunes (2010) afirma que existem padrões estruturadores e organizadores das relações pertinentes ao Estado e à sociedade, tanto das relações no plano interno de cada um deles, quanto, principalmente, das relações entre ambos. Afirma o autor que “Quatro principais gramáticas definem as relações Estado versus sociedade no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. As instituições formais podem operar numa variedade de modos, segundo uma ou mais gramáticas. Grupos sociais podem, igualmente, basear suas ações em consonância com uma ou mais gramáticas” (NUNES, 2010, p. 39).

O clientelismo, especialmente, se constitui de maneira sistemática como padrão cultural de relação política antes mesmo da gênese do Estado brasileiro (CHAUÍ, 2000). Para Nunes (2010, p. 63), o clientelismo seria um “sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses”, o qual se realizaria de maneira informal, sem qualquer tipo de regulamento, baseado somente na disputa entre agrupamentos, pirâmides ou redes de relações pessoais entre indivíduos que atravessam a sociedade brasileira de alto a baixo.

Nesse contexto, “os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema”. Os agentes políticos, principalmente aqueles integrantes de partidos que fazem parte da coalizão que se encontra no comando do Executivo, possuem canais privilegiados de acesso a esses recursos, mobilizando-os sob variadas formas. Tradicionalmente, a abordagem sobre o clientelismo tem girado em torno das formas de atendimento de demandas sociais locais em troca do apoio no pleito eleitoral. Trata-se daquela antiga e desgastada história autoridade pública que negocia a entrega de casas com a expectativa de obter votos de seus moradores na eleição seguinte (ROLNIK, 2009).

O nicho para essas práticas é ocupado tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo. Embora nos estudos de caso não tenha sido possível comprovar práticas clientelistas típicas (o vulgo “toma lá, dá cá”) por parte de membros do Executivo, foi possível perceber a importância dos frutos colhidos não apenas com a indicação de demanda, mas também em termos de benefícios eleitorais proporcionados pela inauguração de novos empreendimentos habitacionais. É importante o papel político que desempenham projetos habitacionais e de engenharia promovidos por agentes públicos, pois se tratam de produtos cujo significado vai além das considerações sobre o seu impacto econômico e social.

De acordo com um gestor público entrevistado,

É por isso que se investe tanto em obra, por conta da visibilidade que elas geram, do impacto que causa na população, que responde muito rápido a esses investimentos. (...) Tanto que o orçamento do primeiro ano de PPA [elaborado para o município] é o mais pesado em previsões de obras, pois já se tem que pensar em resultados a serem mostrados na campanha de 2016.

Tais obras não só acrescem o estoque habitacional ou, em tese, contribuem para a melhoria da qualidade de vida da população, como também são “fatos políticos” de dimensão local, regional e nacional. Esse tipo de intervenção confere legitimidade ao exercício do poder por sua elevada “visibilidade” no conjunto das realizações dos governos (CAMARGOS, 1993), ainda mais porque, no caso do MCMV, não se trata de qualquer investimento do setor da construção, mas é um investimento em habitação, utilizando assim o apelo que a casa própria goza junto à população (RONALD, 2008).

Portanto, a responsabilidade da realização do cadastro e da indicação da demanda ter sido reservada ao município, além de possibilitar a manutenção de práticas clientelistas, ainda poderia evidenciar à população como o MCMV seria resultado também da ação e do envolvimento da gestão local, mesmo que isso não corresponda fielmente à realidade. Talvez sem essa etapa do cadastro, não seria possível ao município contabilizar tão fortemente os dividendos políticos do programa.

Essa simbologia do programa e dos seus dividendos políticos merece ser analisada também do ponto de vista do governo federal, que obviamente se beneficia eleitoralmente dele. Não é de se estranhar que o PMCMV tenha sido lançado em março de 2009, pouco mais de um ano antes do período de disputa eleitoral para presidente. Além de conter os efeitos políticos nefastos que uma crise econômica poderia gerar sobre a sucessão presidencial, era importante que a então ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, pudesse ser evidenciada como a “Mãe do Minha Casa Minha Vida”, fortalecendo sua candidatura ao cargo de presidente da república.

Nas entrevistas dos estudos de caso, ficou evidente essa importância do MCMV para a reprodução dos mandatos eleitorais, sendo constantemente mencionados os números gerados pelo programa (que inclusive levou à incorporação do MCMV ao PAC, como uma forma de alavancar as metas deste último programa), como isso supostamente demonstraria o compromisso das gestões (tanto federal como municipais) com o tema, o papel exercido pelas inaugurações, etc. Estas inaugurações, inclusive, contam não só com a presença dos chefes do executivo e do legislativo local, como também muitas vezes com a presença de membros do executivo e do legislativo federal, como o Deputado Paulo Teixeira, frequentemente encontrado em inaugurações de empreendimentos do faixa 1. Parece, portanto, que cada unidade produzida vale para duas contagens, ou seja, o capital político produzido com a entrega de uma única unidade serve tanto para o município quanto para o governo federal, como se contasse duas vezes.

Ao legislativo, o clientelismo proporcionado pelo MCMV também satisfaz suas necessidades de reprodução dos mandatos eleitorais. Embora se esperasse, quando iniciada a pesquisa, encontrar uma atuação mais ativa do Legislativo nos processos decisórios de investimentos habitacionais, foi percebida nos estudos de caso uma ligeira marginalização dos seus membros. Em todos os municípios foi encontrado um padrão caracterizado por uma larga base de apoio do Executivo na Câmara – formada através da negociação de postos-chaves nas secretarias municipais – e pela consequente adesão irrestrita dessa base às propostas apresentadas pela gestão municipal ao Legislativo no tocante a todos os temas, inclusive àqueles atinentes à política habitacional e de desenvolvimento urbano. Na maioria das entrevistas em que o tema foi alvo de questionamento, ficou evidente que não há qualquer discussão substancial sobre a política habitacional no âmbito parlamentar, mesmo quando se trata da

aprovação de leis que alterem parâmetros urbanísticos, conceda isenções fiscais, etc., ficando todo o direcionamento dessa política a cargo do Executivo.

O clientelismo, como prática de membros do Legislativo na interação com o eleitorado, contudo, continua intacto. Ficou evidente nas entrevistas que ainda cabe aos parlamentares a mediação de pequenas e pontuais demandas apresentadas pela população, que vão desde o fornecimento de medidas assistenciais e da provisão de materiais de construção (como constatado em Osasco) até a influência sobre a indicação da demanda a ser atendida pelo MCMV, como em Ferraz de Vasconcelos.

Sobre a indicação da demanda, ainda, vale mencionar o caso exemplar de Registro. Segundo entrevista com a então prefeita à época da inauguração do primeiro conjunto destinado à faixa 1 no município, a gestão havia decidido que, depois de formada a lista dos possíveis beneficiários, estes seriam escolhidos através de sorteio. Os vereadores da cidade teriam então questionado essa decisão, claramente com a expectativa de que, se realizada a indicação de outra maneira, poderiam influenciar no resultado final. Embora a gestão tenha resistido às pressões, procedido ao sorteio e fiscalizado os beneficiários após a sua entrada nas unidades; alguns vereadores teriam conseguido, mesmo assim, colocar famílias suas em unidades do conjunto após a troca da gestão municipal. Isso demonstra a força de práticas clientelistas exercida por membros do legislativo, que, mesmo quando barradas inicialmente, permanecem latentes até o momento em que se torne possível sua execução.

Diante de tudo isso – de o modelo instaurado pelo MCMV prescindir de uma capacidade institucional municipal e, ao mesmo tempo, permitir a manutenção das práticas políticas locais tradicionais – coloca-se a seguinte questão: os municípios não atuam porque não tem capacidade institucional ou não têm capacidade institucional porque não atuam?

Se por um lado é verdadeiro que a ainda baixa capacidade dos municípios dificulta a formulação e a execução da política habitacional, por outro também é verdadeiro que (como temos demonstrado a partir de dados da pesquisa) muitos não buscam criar condições para a melhoria dessa capacidade porque não têm interesse em eles próprios serem agentes ativos nessa formulação. Afinal, para que eu – município – tenho que criar uma máquina de formulação, produção e gestão de habitação se posso me beneficiar da implementação de uma política habitacional sem fazer praticamente nada?

Existe, portanto, uma retroalimentação entre o modelo de financiamento estabelecido pelo governo federal para a área de habitação e a questão da capacidade institucional dos municípios. O modelo do MCMV reforça/reitera a falta de capacidade dos municípios para formulação e implementação de políticas habitacionais amplas e autônomas que sejam aderentes à sua realidade, tendo em vista que pouco demanda dessa capacidade e tampouco proporciona oportunidades de seu desenvolvimento.

Na realidade, segundo o discurso de técnicos do Ministério das Cidades e do Ministério da Fazenda (LOUREIRO, MACÁRIO, 2013), o próprio modelo proposto para o Minha Casa Minha Vida teria tido como um de seus pressupostos a avaliação dos gestores federais de que os municípios não possuem capacidade própria de implementação de uma política habitacional – não conseguem planejar, elaborar projetos, realizar licitações, etc. Essa incapacidade municipal serviu de argumento para a centralização no plano federal de uma variedade de decisões em políticas, como quais produtos habitacionais serão produzidos nas cidades, no caso do MCMV, sendo assim a baixa capacidade municipal funcional à centralização da agenda habitacional.

Em vez de serem estruturados programas de promoção de assistência técnica e de fomento ao desenvolvimento institucional, programas como o MCMV, ao centralizar a formulação no plano federal e ao entregar todo o restante da promoção ao setor privado, apenas contribui para a continuidade dessa fragilidade e torna simplesmente cômoda a situação das gestões municipais, que veem a realização de investimentos habitacionais – geradores de capital político eleitoral – sem que tenham necessariamente de realizar qualquer grande esforço institucional, já que podem se restringir à manutenção do cadastro e à indicação da demanda.

Não à toa, portanto, que nos estudos de caso não se pode perceber qualquer intenção das gestões municipais em criar alternativas próprias, buscando soluções e implementando projetos autonomamente, independentemente das linhas e programas federais. Essas constatações têm nos feito construir uma hipótese de que, embora haja certa margem para que os municípios invistam autonomamente em habitação, parece existir, principalmente a partir do advento do MCMV, uma espécie de “pragmatismo municipal”.

Ora, se continuam as relações clientelistas na indicação da demanda, se continuam a ser inaugurados projetos habitacionais que rendem dividendos políticos, se continuam as contribuições para campanhas eleitorais (como será visto posteriormente), qual a necessidade que o município teria de se esforçar para realizar ações autônomas na área habitacional?

Parece ser essa a questão que se tem feito os municípios, não sendo, portanto, apenas uma questão de autonomia financeira e de baixa capacidade institucional que determina o abandono de ações autônomas na área, como se pensava inicialmente. Há também um forte componente de inércia da gestão municipal, que vai desde a não utilização de todo seu potencial tributário e de endividamento até mesmo à pouca energia despendida por eles para construção de um arcabouço institucional para o setor habitacional. Até porque, como demonstrado, o modelo de política posto independe deste arcabouço, fazendo com que até mesmo aqueles municípios que já possuíam estruturas institucionais na área deixem de prestar atenção a elas.

Obviamente, não se trata simplesmente de condenar e culpar os municípios por essa abstenção, como se fosse uma decisão plenamente racional e premeditada a de deixarem de intervir no setor. Na realidade, o que se apurou nos estudos de caso demonstrou que os processos decisórios em políticas habitacionais são menos racionais e linearmente estruturados do que se esperaria de uma política pública, contrariando todas as expectativas de uma abordagem racionalista de políticas (Marques, 2013; Allison e Zelikow, 1999).

A experiência analisada dos investimentos habitacionais nos municípios estudados confirmou o que já vem sendo argumentado há décadas (COHEN, MARCH, & OLSEN, 1972): a inexistência de um encadeamento lógico (problemas que levam a soluções, que depois de ponderadas levariam a uma decisão) no cotidiano da administração pública. Soluções já existentes – como projetos e/ou programas federais e estaduais já estabelecidos – também levam à posterior escolha dos problemas a serem resolvidos.

Tendo em vista que são diversos os problemas que a municipalidade enfrenta ao longo de uma gestão, com outras áreas também requerendo atenção (educação, saúde, cultura, esportes, etc.), não é descabido pensar que os municípios se sintam aliviados em haver um setor em que os investimentos (e os resultados econômicos, políticos e sociais gerados por eles) aconteçam independentemente de uma ação rigorosamente sua. Além disso, não se pode esquecer que esse modelo, embora tenha atingido nos últimos anos uma nova etapa com o MCMV, vem sendo constituído há um bom tempo, historicamente capitaneado pelo Governo Federal, o qual cada vez mais tem buscado centralizar a agenda decisória da política habitacional e da política urbana como um todo, utilizando para isso principalmente o sistema de financiamento imposto por ele.

De acordo com o demonstrado por Arretche (2012), os municípios brasileiros, conquanto autônomos politicamente e com competência constitucional para execução (*policy-making*) de políticas sociais, tem uma capacidade limitada no tocante à autoridade decisória (*policy decision-making*) relativa aos parâmetros de implementação de determinadas políticas setoriais. Essa limitação seria estabelecida por mecanismos que centralizam a regulação de tais políticas no plano federal, os quais variam em função da política enfocada. Atuam como mecanismos de centralização da regulação desde dispositivos constitucionais e de legislação federal – que impõem certos comportamentos aos governos subnacionais – até mesmo normativas ministeriais que condicionam a implementação de políticas e/ou repasses de recursos.

Na área habitacional, especificamente, os moldes impostos no plano federal ao financiamento promovem essa centralização.

O papel do governo federal como financiador lhe confere recursos institucionais para coordenar as escolhas dos governos locais. O conselho gestor do FGTS define as regras de operação dos programas, assim como o agente financeiro do Fundo – a Caixa Econômica Federal (CEF) – detém o poder para autorização definitiva. Nem o Conselho Curador do FGTS nem a CEF contam com representação federativa em suas principais instâncias decisórias. São órgãos com controle majoritário do governo federal. A ausência de uma representação institucionalizada dos governos subnacionais nas arenas decisórias federais permite ao governo federal

razoável autonomia para definir unilateralmente as regras de distribuição dos empréstimos federais. Tal como na área de saúde, portanto, a União exerce sua autoridade regulatória por meio de seu poder de gasto. Sob condições em que os governos subnacionais dependam de empréstimos federais para executar programas, esses deverão executar de acordo com as normas federais (ARRETCHE, 2012, p. 164).

Nesse sentido, o modelo de financiamento consolidado pelo MCMV claramente serve para que o governo federal possa recentralizar – ou centralizar de vez – a agenda da política. Primeiramente, pelo próprio grande papel financiador, regulador e fiscalizador outorgado à Caixa, como já mencionado. Em segundo lugar, como se verá à frente, corroborou fortemente para a derrocada do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que possuía um caráter federativo e descentralizador. Em lugar dele, é estabelecido um programa que, em praticamente todos os sentidos, é regulado exclusivamente pelo Governo Federal. Em terceiro lugar, o MCMV recentraliza até mesmo dentro do próprio executivo federal a pauta da habitação, tendo em vista que passa a política a ser controlada diretamente pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda, diminuindo a intervenção do Ministério das Cidades.

Por fim, a centralização exercida por esse modelo é forte ao ponto de possibilitar que seja furado qualquer tipo de resistência ao programa que poderia ser oferecida por partidos de oposição em gestões locais. As relações entre entes federativos estão sujeita às coalizões e aos arranjos partidários que compõem as gestões federal, estaduais e municipais.

Nos estudos de caso, por exemplo, detectou-se que a manutenção de relações partidárias é importante para captação de recursos para investimentos habitacionais, principalmente aqueles obtidos através do PAC. Em municípios como Osasco, Hortolândia e Registro, a facilidade em conseguir verbas federais para área se deveu ao alinhamento partidário entre o plano local e o federal, como afirmado através de entrevistas com gestores municipais.

Por outro lado, as relações partidárias também costumavam ser importantes para que o governo federal conseguisse que seus programas rodassem no plano local e gerassem capital político, dependendo, portanto, da gestão local. Nesse sentido, mais uma inovação trazida pelo MCMV é que, ao menos aparentemente, ele permitiria que o governo federal furasse o “federalismo partidário”. Ou seja, ao relegar a promoção de empreendimentos habitacionais a empresas, o MCMV acontece nos municípios independentemente se estes são governados por partidos que compõe a base aliada do governo ou não, gerando, portanto, dividendos políticos para o governo federal independentemente da vontade da gestão local. Na já mencionada regressão linear realizada acerca do “índice de sucesso” do programa nos municípios, foi constatada, inclusive, a ausência de correlação do sucesso de contratações com o partido político dos prefeitos. Comprova-se, assim, que o programa está sendo executado independentemente dos alinhamentos partidários entre o plano federal e local, garantindo ao governo federal a obtenção de dividendos políticos mesmo em cidades dominadas por coalizões políticas de oposição.

A partir de todo esse panorama, conclui-se: se por um lado os municípios têm crescentemente adotado uma postura pragmática em relação à política habitacional, deixando de atuar em termos de formulação e planejamento na área e restringindo-se à articulação política apenas para viabilizar a implementação de programas federais; por outro, o governo federal tem efetivamente atuado para que essa situação não se modifique e que permaneça sob seu controle a definição da agenda habitacional em todos os níveis, angariando valiosos frutos políticos com essa centralização. As decisões dos investimentos habitacionais nos municípios, portanto, têm se dado a partir de relações federativas que são benéficas tanto ao governo nacional como aos governos locais, mesmo que não seja conferida autonomia efetiva aos municípios, tendo em vista que seus ganhos políticos (visibilidade, votos, etc.) continuam garantidos.

Se essas relações federativas na área são importantes para a explicação de quem decide os investimentos em habitação em municípios paulistas, há um outro lado dessa mesma moeda que também tem orientado os investimentos realizados sob a égide do modelo instaurado: o entrelaçamento histórico entre o Estado e o segmento empresarial da construção civil, como se demonstra a seguir.

3.3 Entrelaçamento “Estado-empresas” na definição da política habitacional

Para compreender o papel desempenhado pelas relações estabelecidas entre Estado e empresariado hoje no tocante aos processos decisórios de investimentos habitacionais analisados nesta pesquisa, é preciso resgatar como historicamente tem sido a construção da política habitacional brasileira ao longo das décadas. Nessa perspectiva histórica, tem ficado cada vez mais evidente que a estruturação da política habitacional e de desenvolvimento urbano encontra-se profundamente entrelaçada com a constituição e estabelecimento do setor produtivo imobiliário e da construção civil, como tem demonstrado a literatura brasileira (DAIN e LESSA, 1980; SZMRECSANYI e LEFEVRE, 1996; ARRETICHE, 1990; BRITO, 2000; CAMPOS, 2012; CAMARGOS, 1993; IACOVINI, 2013).

No campo da produção habitacional, a ação estatal para o desenvolvimento do setor se estruturou a partir de meados dos anos 1930, com os IAPs. Dentro da sua constituição e ação, a produção habitacional pelos IAPs era uma finalidade ambigualmente definida, tanto aparecendo como ligada à ideia da seguridade social plena de seus segurados quanto como instrumento de capitalização de recursos invertidos na previdência (CAMPOS, 2012; BONDUKI, 1994). Essa produção habitacional voltada para o mercado, tal como se constituiu naquele momento, supunha a emergência da indústria da construção civil e da figura do promotor imobiliário, o qual aparece somente neste período no Brasil. A interferência estatal no processo de produção habitacional se dava por meio de atividades do tipo regulatórias, com legislações que definiam as condições de acesso ao crédito e das transações no mercado fundiário. Deste modo, o Estado teve importância fundamental no processo inicial de consolidação da indústria da construção civil no Brasil, ao direcionar uma parcela da poupança nacional para o segmento da construção habitacional (ARRETICHE, 1990; BONDUKI, 1994).

Até 1946, entretanto, o Estado brasileiro não participou diretamente do processo de produção habitacional, limitando-se a regulamentar as relações entre fornecedores de crédito e agentes privados (promotores privados e beneficiários dos empréstimos hipotecários). A criação da Fundação da Casa Popular (FCP), neste ano, inaugurou a adoção de atividades estatais do tipo produtivo na área habitacional, tendo sido concebida como um órgão que centralizaria as diretrizes da política urbana e equacionamento da problemática habitacional. Este órgão foi criado já sob a ideologia do fornecimento da casa própria para a população de baixa renda, assim, deveria produzir unidades habitacionais de forma direta (o que pressupunha a promoção e edificação) ou associada (com empresas privadas contratadas para a execução da edificação) (ARRETICHE, 1990). Análises realizadas evidenciaram o caráter clientelista que regeu a distribuição das unidades produzidas no âmbito da FCP, gerando importante capital político para os gestores estatais (AZEVEDO e ANDRADE, 1982; MELO, 1987).

Embora representasse um avanço institucional na área, a atuação desse órgão teve reduzida expressão, em função de ter sido fortemente combatida por diversos setores da sociedade, dentre esses setores destacaram-se, inclusive, integrantes da indústria da construção. Para eles, a centralização de recursos proposta para realização das ações desenhadas para a Fundação poderia reduzir os recursos disponíveis à época para o financiamento da produção privada imobiliária e mesmo aqueles destinados aos grandes projetos, dos quais também se beneficiariam as empresas (BONDUKI, 1994). Seja como for, a constituição, pela primeira vez, de uma ação estatal de provisão habitacional teria sido importante para a origem de algumas empresas que, no futuro, viriam a compor o grupo das grandes empresas do ramo. Segundo a recomposição da trajetória de grandes empreiteiras brasileiras feita por Campos (2012), esse teria sido o caso, principalmente, do grupo de empresas provenientes do Rio de Janeiro.

Na década de 50 os IAPs entram em grave crise patrimonial e a política habitacional só será retomada novamente a partir de 1964, com a instalação do golpe militar, quando o setor retorna à agenda de políticas públicas do Estado brasileiro. Criado após 5 meses da instalação do novo regime, o Banco Nacional da Habitação (BNH) refletiria a intensa agitação em torno da questão habitacional ocorrida no regime anterior, marcada por pressões dos vários segmentos organizados da sociedade civil, desde empresários do setor até movimentos sociais emergentes.

Os setores empresariais demandavam fundamentalmente a adoção legal de mecanismos de correção monetária e o estabelecimento de uma “autoridade habitacional de nível nacional” que pudesse iniciar uma “mediata ação governamental” na área (MELO, 1987; ARRETICHE, 1990). Com o BNH, buscava-se, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas e, por outro, criar uma política

permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional.

O BNH era um banco que não operava diretamente com o público, atuando por intermédio de outros bancos e de agentes promotores – públicos e privados – tais como as companhias habitacionais, as companhias de água e esgoto e empreiteiras. O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) foi segmentado em dois grandes subsetores, operados por agentes distintos e dirigido a públicos diferentes. Um dirigido aos setores de renda média e alta, que foi objeto de operações dos agentes privados do sistema, como agentes financeiros, promotores e construtores imobiliários privados. Tais agentes teriam seus mecanismos de operação e, portanto, suas decisões de investimentos regulamentadas pelo BNH, tendo, assim, o Estado um forte papel regulamentar neste setor. Um segundo mercado era voltado aos setores de mais baixa renda e era operado por agências estatais, como as COHABs. Neste momento, o Estado assume um duplo papel: exercendo atividades do tipo regulatório e em outros momentos, atividades do tipo produtivo associativo (ARRETCHE, 1990).

Os recursos do SFH provinham de dois fundos distintos. O primeiro deles, que operava no sistema de mais baixa renda, era um fundo público criado em 1967: o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), poupança compulsória de parte dos salários formais captada pelo Governo Federal, que é até hoje a principal fonte de recursos de financiamento do desenvolvimento urbano do país. O SFH contava, ainda, para os segmentos de mais alta renda, com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), constituído pelas cadernetas de poupança voluntárias. Assim, enquanto os recursos do FGTS deveriam financiar as habitações de interesse social, os do SBPE eram destinados à classe média. Por tratar-se de fundos que deveriam ser devolvidos aos correntistas, as operações de financiamento eram empréstimos que deveriam render juros e correção monetária.

O sistema foi, portanto, estruturado sob a premissa de que o Estado não investiria recursos orçamentários para o setor. A partir desta premissa, segundo Arretche (1990), instituiu-se uma política que, embora estatizada, tinha um caráter fortemente marcado pela lógica privatista, segundo a qual os investimentos sem retorno implicam inevitavelmente em falência. Esta forma de atuação estatal, fortemente guiada por uma lógica privada, relaciona-se diretamente com o papel hegemônico exercido pelo SICCEGB (Sindicato das Indústrias de Construção Civil do Estado da Guanabara) e pela CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil) na estruturação da nova política habitacional pós-64 e na criação do BNH (ARRETCHE, 1990). Com a criação do novo aparato institucional, estes segmentos ocuparam, ainda, postos executivos na nova instituição, participando ativamente das arenas decisórias do setor habitacional até meados da década de 1980 (MELO, 1987).

Na realidade, o BNH e sua política habitacional surgem a partir de uma proposta que vem do setor imobiliário do Rio de Janeiro especificamente, refletindo como este se constituía no Brasil naquela época: bastante centralizado em grandes empresas nacionais. Depois da saída da Sandra Cavalcanti, em 1966, ele assume diretamente o controle sobre o banco até meados da década de 1970, quando começa a disputar com o próprio setor financeiro imobiliário, que tinha sido criado em 1966 e se fortalecido nos anos subsequentes. Este foi se fortalecendo como setor com capacidade de demandar e se colocar como ator político e vai compartilhar com o setor imobiliário o controle do Banco até o final do período (MELO, 1987; FIX, 2011).

Nessa época, foram então construídos arranjos institucionais na política habitacional que servissem a estes atores e à sua configuração na época. Na concepção originária do BNH – como agência estatal encarregada da política habitacional – estava traçado seu destino último: por meio do estímulo à poupança, aumentar os investimentos na área habitacional. O significativo afluxo de recursos da poupança particular em direção ao SBPE – incentivado por uma série de mecanismos instituídos pelo BNH, tais como desoneração da poupança, altas taxas de rentabilidade e alto grau de liquidez – foi um dos principais sustentáculos que possibilitou a produção habitacional em larga escala testemunhada no país no período militar. Neste processo, o Estado criou as condições de existência de um fluxo de crédito para a indústria da construção civil (ARRETCHE, 1990), estabelecendo, com este setor, um modelo de relacionamento de natureza estrutural para todo o período posterior. Desde então, as condições de operação de promotores e construtores imobiliários, determinadas pelas condições de oferta de crédito, têm sido estabelecidas pelo Estado.

No caso dos recursos do FGTS, as agências locais (COHABs) desempenharam as funções de promoção imobiliária, ocupando o espaço no processo produtivo que no SBPE era desempenhado pelo setor

privado. Contudo, o processo de edificações propriamente dito, como já mencionado, seria realizado por empreiteiras privadas contratadas para esta finalidade, caracterizando a relação “Estado-mercado privado” como um modelo de atividade estatal produtiva do tipo associado (ARRETCHE, 1990).

É importante ter em mente que, durante o regime militar, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram, na prática, muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário do que àquelas que caracterizam as federações. Os governadores e prefeitos das capitais eram destituídos de autonomia política e contavam com escassa autonomia fiscal já que a centralização financeira instituída pela reforma fiscal dos anos 60 concentrou os principais tributos nos cofres do Governo Federal e, ainda que tenha ampliado o volume da receita disponível dos municípios, uma vez realizadas as transferências, estas estavam sujeitas a severos controles do governo federal (Arretche, 1999).

O modelo de política habitacional desenvolvido, portanto, baseava-se na estruturação de um agente de fomento federal (BNH), do qual partiam as políticas e recursos para as demais esferas de governo, sendo que a execução dos programas de habitação de interesse social era competência de agentes promotores, quase sempre as COHABs, vinculadas aos governos municipais, estaduais e, em alguns casos, regionais. O modelo de gestão do BNH era fortemente centralizado, as entidades subnacionais dependiam inteiramente dos empréstimos concedidos pelo banco, que eram condicionados à aprovação de projetos para implementação dos programas. Assim, apesar de terem autonomia administrativa, estas entidades constituíam-se, na prática, apenas como agentes de execução de uma política gerida de fato pelo governo federal. Neste modelo praticamente não existia espaço - nem institucional, nem financeiro - para iniciativas de inovações em política habitacional no âmbito dos governos locais (Arretche, 1999).

É inegável que o SFH elevou substancialmente a escala de produção habitacional no país. Enquanto no início da década de 1960 a produção deste setor estava paralisada, em 1968 a produção viabilizada já chegava ao patamar de 140 mil unidades, e em 1982, 550 mil unidades. Ao final do BNH, em 1986, o SFH havia participado aproximadamente de 25% do conjunto da produção habitacional do país, incluindo o total da produção informal, sendo que, no período entre 1969 e 1980, esta participação chegou a quase 50% do total de novas moradias produzidas no país (MELO, 1987). Evidentemente, este crescimento da produção habitacional está associado ao crescimento experimentado na atividade econômica do país, entretanto, o fato de que uma grande parcela deste crescimento tenha sido dirigida à produção habitacional é resultado do modelo de provisão habitacional que se adotou (ARRETCHE, 1990).

No campo do setor habitacional, assim como em outros segmentos de atuação do setor da construção civil, a década de 1980 trouxe uma forte estagnação. Neste período, a situação econômica mudou completamente, tendo havido crises sucessivas com o endividamento externo, a desorganização nas finanças públicas, uma longa fase de inflação e perda de eficácia das empresas públicas. Esse processo teve enorme repercussão no SFH, com a redução de sua capacidade de investimento, gerada pela retração dos saldos do FGTS. A participação relativa dos investimentos em habitação caiu de 1,1% do PIB em 1980 para 0,32% em 1985, gerando uma enorme retração da oferta do mercado formal de habitação popular, resultando na extinção do BNH, em 1986, ficando suas atribuições parcialmente transferidas para a Caixa Econômica Federal (MELO e JUCÁ FILHO, 1990).

De 1986 a 2003, o setor do Governo Federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando a descontinuidade e a ausência de estratégia para enfrentar o problema. A Caixa tornou-se o agente financeiro do SFH, absorvendo algumas das atribuições, pessoal e acervo do BNH. A regulamentação do crédito habitacional passou para o Conselho Monetário Nacional (CMN) e tornou-se, de modo definitivo, um instrumento de política monetária, o que levou a um controle mais rígido do crédito, dificultando e limitando o financiamento da produção habitacional.

A retomada da política habitacional federal pós-extinção do BNH ocorreu em 1990, durante o governo Collor de Mello com o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH). Marcado por uma profunda imbricação do modelo de relacionamento do Estado com o segmento produtivo sob a forma de atividades estatais privatistas, o Plano se propunha a financiar em 180 dias aproximadamente 245 mil unidades, a serem produzidas com recursos do FGTS, marcando a retomada das operações com o Fundo. A produção de moradia seria realizada por meio da contratação de empreiteiras privadas, aprofundando a tendência de repasse de etapas da política habitacional à iniciativa privada. Entretanto

este programa foi um fracasso em vários sentidos. A alocação de recursos foi marcada por práticas clientelistas e pelo favorecimento de aliados do Governo Federal, por ingerências e pelo gasto excessivo, o que acabou implicando na suspensão de financiamentos via FGTS entre os anos 1992 e 1995, quando nenhum novo contrato de empréstimo foi firmado (Arretche, 2000; Azevedo, 2007).

Uma nova tentativa de formulação de uma política nacional de habitação ocorreu a partir de 1995, na administração de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Buscou-se uma separação entre regulação – incumbência estatal – e provisão – que poderia ser privada ou pública, mas com padrões de eficiência da iniciativa privada. Considerou-se que as necessidades de investimento na área de desenvolvimento urbano eram muito volumosas para a União assumir como único financiador, propondo-se uma maior abertura aos investimentos privados, à utilização de fontes externas (como bancos multilaterais e agências de fomento) e ao co-financiamento de estados e municípios. Adotaram-se princípios como a flexibilidade, as parcerias público-privadas, a rejeição aos grandes conjuntos habitacionais públicos e o crédito direto ao mutuário final (AZEVEDO, 2007; ARRETCHÉ, 2002).

Com a retomada dos financiamentos por parte do FGTS, foram criados novos programas de financiamento para o setor habitacional. A maior parte dos financiamentos era voltada diretamente ao beneficiário final, o que passou a absorver a maior parte dos recursos do FGTS, com um volume muito maior de contratações no total de recursos liberados. Existia apenas uma única modalidade que se destinava ao financiamento de estados e municípios, em alguns casos, a fundo perdido. Estes programas eram focados na recuperação de áreas habitacionais degradadas, ocupadas principalmente por população de renda de até 3 salários mínimos, por meio de melhoria ou de construção de unidades habitacionais e de infraestrutura – Programas Pró-Moradia e Habitar Brasil (Shimbo, 2010). Os governos locais passaram a ter participações muito pequenas na provisão de novas unidades habitacionais, com raras exceções de governos mais autônomos que contavam com capacidade técnica e fiscal própria. Nesse contexto de recursos federais destinados ao financiamento de intervenções em áreas irregulares e degradadas por governos locais, estes passaram a investir e direcionar suas energias a programas de reurbanização de favelas, de regularização fundiária e de produção de lotes urbanizados.

A linha de financiamento mais proeminente do período, contudo, foi o financiamento direto ao beneficiário final, subdividida em 4 grupos. Em todos estes grupos, o setor produtivo da construção civil imobiliária era o protagonista, o Estado transformou-se apenas no agente financeiro que disponibilizava crédito a juros reduzidos e intermediava as relações entre o beneficiário final e as incorporadoras.

No início do governo Lula, em 2003, foi instituído o Ministério das Cidades, uma das grandes vitórias da coalizão pela Reforma Urbana em prol da construção democrática de uma política de desenvolvimento urbano nacional. Com poucos recursos, a primeira equipe do MCidades apostou na institucionalização de sua pauta.

Neste mesmo caminho, um dos mais importantes passos dados nessa direção foi a aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) em 2005. A proposta do SNHIS foi consolidada em um dos primeiros projetos de lei de iniciativa popular (PL 2.710/92) e esteve 13 anos em tramitação. Aliado ao Conselho das Cidades, ao Fórum Nacional de Reforma Urbana e aos quatro movimentos sociais nacionais de moradia, o Ministério das Cidades foi fundamental na negociação e aprovação do novo Sistema no Congresso Nacional. Com a aprovação do SNHIS, começou a se trabalhar na sua implantação, tanto com o fomento do desenvolvimento dos instrumentos nacionais, como com uma ampla campanha para a adesão voluntária dos governos subnacionais.

Este sistema é direcionado à população de baixa renda (especialmente a que se encontra limitada a rendimentos de até 3 salários mínimos, que compõe quase a totalidade do déficit habitacional do país) e centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observados os princípios e diretrizes estabelecidos pela Política Nacional de Habitação (PNH) e por legislações específicas. O SNHIS foi organizado a partir da montagem de uma estrutura institucional, composta por uma instância central de coordenação, gestão e controle, representada pelo Ministério das Cidades, pelo Conselho Gestor do FNHIS (CGFNHIS), por agentes financeiros e por órgãos e agentes descentralizados. Além do FNHIS, o SNHIS atua com recursos de diversos fundos públicos ou de gestão pública, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

A adesão ao SNHIS por parte dos entes federativos é voluntária e se dá a partir da assinatura do termo de adesão, por meio do qual os estados e municípios se comprometem a elaborar um plano local (estadual, distrital ou municipal) de habitação e a constituir um fundo, no seu âmbito de gestão, de natureza contábil, específico para habitação de interesse social e gerido por um conselho gestor com representação dos segmentos da sociedade ligados à área, garantindo o princípio democrático de escolha de seus membros. Essa estrutura espelha, no âmbito local, a estrutura institucional e financeira montada no âmbito federal e permitiria, com a adesão ao Sistema, que os agentes locais obtivessem acesso aos recursos do FNHIS. No modelo proposto, parte dos recursos seria destinada às transferências fundo a fundo, que ficariam condicionadas ao oferecimento de contrapartida do ente federativo, sob a forma de recursos financeiros, bens imóveis ou serviços, desde que vinculados aos empreendimentos habitacionais para os quais serão direcionados recursos do FNHIS. Até o momento, as transferências fundo a fundo ainda não ocorrem, ficando os recursos do FNHIS, assim como os dos demais programas, sujeitos à apresentação e aprovação de propostas junto à CAIXA e ao Ministério.

O modelo institucional adotado pelo SNHIS prevê a descentralização da sua implementação mediante a transferência de atribuições para as esferas subnacionais e para agentes privados e agentes públicos (estatais ou não). A descentralização, por sua vez, deve cumprir a premissa da sintonia entre os entes integrantes do Sistema de forma a que exista um fio condutor único da política que garanta que políticas locais, elaboradas de forma autônoma, estejam em harmonia com a política nacional. Desta forma, o SNHIS se desdobra e se fundamenta na articulação e na integração entre os planos, programas, ações habitacionais e recursos financeiros e humanos dos três níveis de governo. Os instrumentos básicos desta articulação são os planos, os programas habitacionais e os orçamentos de cada esfera governamental.

Nos documentos do MCidades, discute-se que a obrigatoriedade de planos habitacionais nas três esferas governamentais estabelecida na lei do SNHIS poderá ser capaz de definir o fio condutor da articulação entre os governos. E que no processo de construção gradual do SNHIS, a qualificação e o alinhamento de diretrizes e prioridades entre os governos podem se converter em uma meta a ser alcançada pelos gestores do Sistema, atuando como uma espécie de elemento de atração e polarização em torno da efetiva construção de uma política nacional integrada (Ministério das Cidades, 2008). Para tanto, este Ministério negociou com a Casa Civil e Ministério da Fazenda recursos orçamentários para o FNHIS e foram disponibilizados recursos financeiros e de capacitação para que os governos locais elaborassem fundos, conselhos e planos locais de habitação, em busca de uma institucionalização da área habitacional nos três âmbitos federativos.

É importante destacar que, ao mesmo tempo em que se buscava colocar em pé este sistema no ano de 2005, a necessidade de ampliação das alianças para estender a base governista em prol da governabilidade se aprofunda com a crise do mensalão. Em julho de 2005, o primeiro ministro das cidades, Olívio Dutra, deixou a pasta a pedido do Presidente Lula, que nomearia para seu posto Marcio Fortes (integrante do Partido Progressista - PP), como parte de um acordo para possibilitar essa ampliação da base governista. Tal mudança de quadros representou uma inflexão conservadora no perfil político do Ministério e a interrupção de algumas políticas que estavam em andamento, notadamente vinculadas à intersetorialidade e articulação entre as suas secretarias.

A partir de então, passam a ser trilhados caminhos paralelos para a política habitacional no plano federal, como forma de acomodar os diferentes atores e seus interesses. Paralelamente à construção do SNHIS, foram adotadas pelo governo medidas para ampliar o mercado habitacional e abaixar a linha de exclusão ao crédito habitacional e à moradia.

Em 2004, ainda sob a gestão original do MCidades, já havia sido aprovada a Lei Federal nº 10.391/2004 que regulamentava a Alienação Fiduciária com o objetivo de fomentar mercado imobiliário. Além de instituir o “Patrimônio de Afetação”, que permitiu a segregação do acervo de cada incorporação imobiliária, essa lei também estabeleceu requisitos para demandas sobre contratos de comercialização de imóveis, tratou da atualização monetária desses contratos e permitiu ao credor manter a posse do imóvel até o devedor quitar a dívida. Essa medida teria como finalidade a segurança jurídica e econômica, em função da histórica de inadimplência no setor. Medidas complementares, tomadas pelo Ministério da Fazenda e Conselho Monetário Nacional, permitiram a utilização pelo mercado privado de recursos do SBPE que estavam retidos no Banco Central. Essas medidas geraram uma grande elevação de recursos para a produção de moradias a partir de 2004.

Do ponto de vista macroeconômico, a estabilidade econômica conquistada a partir do Plano Real, a redução de taxas de juros, o crescimento do emprego e da renda real aumentaram a capitalização do SBPE e do FGTS. Iniciada com o PSH, a partir de 2004 a política de subsídios habitacionais foi incrementada, a resolução nº 460 – aprovada pelo Conselho Curador do FGTS – permitiu utilizar recursos do fundo para aplicar em moradia, sobretudo para as faixas de renda até 3 salários mínimos (ROYER, 2009, FIX, 2011).

Estas estratégias de fomento do governo federal (regulação e canalização de recursos federais diretamente para as empresas construtoras) se relacionam com a aproximação das grandes empresas construtoras e incorporadoras e o capital financeiro. O conjunto de mudanças institucionais realizadas pelo governo e o aumento correspondente do fluxo de recursos destinados ao setor habitacional repercutiram sobre as estratégias das empresas do setor imobiliário e da construção civil.

Desde meados dos anos 2000, a habitação social já tinha passado a ser um “nicho” lucrativo para o mercado imobiliário, tendo ganhado importância o segmento que Shimbo (2011) denominou de “habitação social de mercado”. Algumas empresas começam a produzir para o mercado popular com autofinanciamento, são exemplos a Tenda, a MRV e a Rossi. Estas empresas começam a investir em uma escala maior de produção e mecanismos de barateamento de custo da construção. Estas empresas lançaram marcas especializadas no chamado “segmento econômico” ou “habitação social de mercado” (SHIMBO, 2011) e novos tipos de produto (FIT, Mais, Living, Bairro Novo, etc.), associaram-se a empresas regionais e compraram empresas que já trabalhavam com habitação, expandindo sua atuação na direção das cidades médias e também em direção a outros estados. Mas a maior mudança ocorrida foi a abertura de seu capital na bolsa de valores (IPOs), através da qual puderam captar recursos para a expansão: um total de R\$ 8 bilhões para as empresas (ofertas primárias) e cerca de R\$ 3 bilhões para acionistas controladores (em ofertas secundárias) nos primeiros anos, entre 2005 e 2008. A participação de investidores estrangeiros correspondeu a mais de 75% desse volume (FIX, 2011). A financeirização permitiu uma expansão enorme do mercado imobiliário, beneficiando-se de um ciclo ascendente de preços que já estava em curso e que é aprofundado pela própria financeirização, já que com o aumento da oferta de crédito barato, aumenta também o preço dos produtos. Por outro lado, beneficia-se também o governo, que pode aumentar os resultados com maior número de unidades habitacionais produzidas pela política (FIX, 2011, RUFINO, 2012).

Pouco a pouco, a ideia do SNHIS foi então sendo enfraquecida, tanto com a redução de recursos mobilizados para o FNHIS como com a implementação de políticas e programas habitacionais como o PAC e, posteriormente, o Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que desconsideram a existência do SNHIS e estabelecem normativas e processos decisórios que não dialogam com o Sistema instituído.

O PAC foi lançado em 2007 como estratégia de promoção do crescimento econômico do país através de um programa de investimentos em massa em infraestrutura. Sua criação alterou o desenho institucional então proposto para formulação e implementação da política de desenvolvimento nacional. Neste novo modelo, por exemplo, a formulação da política de desenvolvimento urbano, no caso intervenções em favelas (PAC-Favela) e investimentos em saneamento (PAC-Saneamento), passou a se dar na Casa Civil e Ministério da Fazenda, e não mais no Ministério das Cidades. A este Ministério, ficou reservada a gestão da implementação do programa, e à Caixa Econômica Federal o controle dos recursos. Os novos recursos não passam por dentro do FNHIS, nem observam as regras de adesão dos municípios ao Sistema instituído. Quando se observa os dados referentes à destinação de recursos para o setor percebe-se claramente que o FNHIS não tem sido priorizado. Ao mesmo tempo em que os recursos federais destinados ao setor da habitação apresentaram crescimento progressivo no período entre 2006 e 2012, os recursos alocados no FNHIS apresentam inconstâncias desde sua criação e um significativo declínio a partir 2010, como se pode observar na tabela a seguir.

Quadro 8 - Recursos orçamentários executados do FNHIS, PAC e PMCMV (em Bilhões R\$)

ANO	FNHIS	PAC FAVELAS	PMCMV	TOTAL
2006	1	1,52	-	1
2007	0,30	1,97	-	2,27
2008	0,80	2,70	-	3,50
2009	1,01	3,88	5,25	10,14
2010	0,17	1,88	6,68	8,73
2011	0,51	2,15	10,98	13,64
2012	0,134	3,20	12,55	15,88

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil - Acompanhamento da execução orçamentária da União, entre 2006 e 2012 (<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>)

A tabela acima demonstra que os recursos crescentes para o setor habitacional são alocados em outros *fundings* a fim de financiar programas habitacionais (PAC Favelas e Minha Casa Minha Vida) que não integram o modelo federativo desenhado para o funcionamento do SNHIS, que prevê os repasses de recursos através do modelo fundo a fundo para os estados e municípios. É importante ressaltar, também que os recursos destinados ao FNHIS não só são menores em termos absolutos em relação aos outros *fundings* neste período, como percentualmente sua participação nos recursos destinados à habitação perde importância, chegando a apenas 1% dos recursos totais orçamentários no final do período, como visto na tabela a seguir.

Quadro 9 - Percentuais de recursos orçamentários executados do FNHIS, PAC e PMCMV no montante dos recursos destinados ao setor habitacional (em %)

ANO	FNHIS	PAC FAVELAS	PMCMV	TOTAL
2006	43%	57%	-	100%
2007	13%	87%	-	100%
2008	23%	77%	-	100%
2009	10%	38%	52%	100%
2010	2%	22%	77%	100%
2011	4%	16%	81%	100%
2012	1%	20%	79%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siga Brasil - Acompanhamento da execução orçamentária da União, entre 2006 e 2012 (<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>)

O PAC URBANO estabeleceu um novo patamar de investimentos para o desenvolvimento urbano no âmbito federal. Na primeira gestão Lula (2003-2006), o orçamento do Ministério das Cidades girava geralmente em torno de R\$ 3,5 bilhões, com mais de 30%, em média, vindo de emendas parlamentares. Grande parte deste recurso ainda era contingenciado. Na área de habitação a situação era mais grave, tendo em vista que neste período o orçamento da área foi, em média, de R\$ 581 milhões. Segundo relatos de gestores do MCidades, inclusive, a decisão por priorizar ações de institucionalização do SNHIS neste primeiro período de gestão foi, em grande medida, motivada pela falta de recursos para a implementação de outras ações.

Com o advento do PAC e, posteriormente, do PMCMV, o patamar de recursos do Ministério se modifica na segunda gestão Lula (2007-2010), passando para R\$ 8,5 bilhões no total do Ministério, reduzindo o percentual de emendas sobre este orçamento para 13%, em média, e dobrando o orçamento para habitação (Siga Brasil, Acompanhamento da execução orçamentária da União, entre 2006 e 2010). Inicialmente o PAC previa aporte de R\$ 55,9 bilhões entre 2007 e 2010, para a área habitacional, incluindo as contrapartidas de R\$ 9,3 bilhões de estados e municípios (Brasil, 2008). Por causa deste volume de recursos alocados e com a dinâmica de execução adotada, avalia-se que o PAC Habitação causou um primeiro deslocamento na centralidade do FNHIS na política habitacional. Inclusive do ponto de vista simbólico, visto que o PAC passa a ser uma “label” que submete à sua ordem todos os programas governamentais com impacto no crescimento econômico, entre eles o próprio FNHIS.

Em 2008, a crise internacional foi o pretexto para ampliação dos mecanismos e do volume de recursos destinados ao setor, recolocando o problema da habitação através do lançamento, em 2009, do programa Minha Casa Minha Vida, cujos termos foram propostos e negociados pelo setor imobiliário diretamente com a Casa Civil (LOUREIRO, MACÁRIO, 2013). Já concebida desde o início como uma política de grande escala, cuja meta inicial era de construção de 1 milhão de moradias, posteriormente ampliada em 2011 para 3,4 milhões com o lançamento da segunda fase.

O PMCMV, em sua componente urbana, foi operacionalizado a partir da alocação de recursos orçamentários da União ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) – inicialmente, no montante de 14 bilhões de reais – e, em menor grau, ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) – inicialmente, no montante de 500 milhões de reais –, ambos gerenciados pela Caixa Econômica Federal (CEF). O FAR já vinha sendo utilizado na produção de unidades habitacionais para famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos, dentro do Programa de Arredamento Residencial (PAR), recebendo recursos transferidos do Orçamento Geral da União (OGU) e do FGTS. Já o FDS havia se constituído como fonte de recursos para o Programa Crédito Solidário (PCS), com objetivo de produção de unidades em regime de autogestão, através de cooperativas ou associações. A partir de então, o PCS passa a ser substituído pelo PMCMV-Entidades. Analisando-se os montantes alocados, observa-se que o núcleo central do Programa, desde o início, foi aquele voltado para as empresas, que acessam diretamente os recursos do FAR através da apresentação de projetos a serem avaliados e aprovados pela CAIXA.

Em relação à política macroeconômica, claramente se buscava impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção civil. Além dos subsídios, o programa amplia também o volume de crédito para aquisição e produção de moradias, ao mesmo tempo em que reduz os juros com a criação do Fundo Garantidor da Habitação, que aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades. Desta forma, pretendia-se manter o desenvolvimento do setor imobiliário e reaquecer as atividades do ramo da construção civil, que experimentava uma fase de intenso crescimento desde 2006, mas que vinham sofrendo importantes impactos da crise econômica (CARDOSO, 2011, ELOY, 2013). Curiosamente, retomam-se neste momento argumentos semelhantes aos que originaram a experiência do BNH, também criado para impulsionar a economia por meio de efeitos multiplicadores e ampliar oportunidades de acesso ao trabalho formal para populações com baixa qualificação (BOLAFFI, 1982; BONDUKI, 2008).

O PMCMV foi fortemente inspirado na experiência chilena, avaliada pelo empresariado da construção civil, na ocasião, como o modelo mais adequado para dinamizar a produção habitacional, resguardando um papel protagonista para o setor empresarial. Considerando o desenho adotado para o programa, fortemente ancorado na participação deste setor, o PMCMV entrou em choque com os princípios do SNHIS, que era pautado no papel estratégico do setor público, ignorando em larga medida premissas e debates acumulados em torno do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PlanHab) (ROLNIK, NAKANO, 2009; KRAUSE, BALBIN, LIMA NETO, 2013; CARDOSO, 2013).

Um dos impactos mais imediatos sobre os programas desenvolvidos no âmbito do FNHIS diz respeito à eliminação dos repasses de recursos para as ações de provisão habitacional. Desde o lançamento do PMCMV, o FNHIS passou a concentrar os seus recursos nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional, por orientação do MCidades, acatada pelo Conselho Gestor do Fundo (CARDOSO ET ALL, 2011, RELATÓRIO DE GESTÃO DO CONSELHO GESTOR DO FNHIS, 2012). Vale destacar que, a partir de 2010, priorizou-se a alocação de recursos deste fundo em obras complementares a projetos em andamento financiados com recursos do PAC, o que mostra o caráter subsidiário do FNHIS nas decisões de política habitacional na atual conjuntura.

Cabe reiterar que a maioria dos recursos do OGU destinados ao setor habitacional, como os recursos do PAC e PMCMV, têm sido alocados fora do marco do FNHIS, e, portanto não foram utilizados como estratégia de consolidação da Política Nacional de Habitação (PNH) e do SNHIS (IPEA, 2011). Essa prática esvazia o esforço institucional de criação e implementação do SNHIS e FNHIS. Além disso, a contratação de recursos nestes programas não tem sido condicionada ao cumprimento das exigências para adesão ao SNHIS e, em especial, no caso dos municípios, da elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Para aqueles municípios que concluíram ou estão concluindo o PLHIS, a seleção de projetos e a distribuição de recursos, por meio de diferentes programas, não têm levado em consideração o conteúdo e prioridades apontadas nesses planos. Dessa forma, perde-se a oportunidade de induzir a estruturação ou aprimoramento do planejamento habitacional no nível municipal e desloca-se o esforço da política pública apenas para o campo do projeto. Nesse sentido, o PLHIS poderia cumprir importante papel na articulação da política habitacional e urbana (DENALDI, 2013). Entretanto, o que já se observa em muitos municípios é o adiamento da formulação do PLHIS, já que, por um lado, parece cada vez mais distante a possibilidade de transferências de recursos no modelo fundo a fundo através do FNHIS e, por outro lado, porque os gestores consideram mais vantajoso concentrar seus esforços para conseguir que estes programas sejam implementados em seu território, corroborando, portanto, para a hipótese do “pragmatismo municipal” levantada anteriormente.

Todo esse resgate realizado acerca da política habitacional brasileira serviu para demonstrar que, embora com fortes permanências, a política habitacional vai se modificando ao longo do tempo, com diferentes tipos de promoção, de produção, de financiamento e de protagonismo.

São importantes de serem destacadas, para o argumento que se constrói neste ensaio, três questões a partir dessa trajetória: 1) a trajetória confirma que, embora haja alguns momentos excepcionais, o modelo instaurado ao longo dos anos para a área habitacional parece mesmo prescindir da constituição de uma real e efetiva institucionalidade no plano municipal, corroborando, portanto, com uma inércia ou “pragmatismo municipal” no setor, já largamente abordada na primeira seção deste ensaio; 2) historicamente a formulação da política habitacional esteve centralizada no governo federal, havendo um movimento de recentralização – ou de uma centralização ainda maior – nessa última etapa narrada, também previamente abordada; e 3) o modelo de política habitacional que vem sendo estruturado, principalmente nesta última fase, decorre e, ao mesmo tempo, possibilita a manutenção do histórico entrelaçamento do Estado e do setor empresarial da construção civil. Embora as duas primeiras questões já tenham sido amplamente abordadas neste ensaio, a última merece ainda ser aprofundada.

Raízes profundas enlaçam empresas do setor da construção civil e agentes públicos, tendo sido o próprio processo de estruturação do setor fomentado fortemente pelo Estado. Utilizando a definição proposta por Camargos (1993) para o setor da construção pesada, pode-se dizer que esse relacionamento configura uma “articulação funcional” entre o setor da construção civil como um todo e o Estado, tendo em vista as características estruturais do setor e a relevância do papel desempenhado pelo Estado no seu processo de acumulação e expansão. Para a autora, poder-se-ia inclusive afirmar que essas relações estabelecidas seriam “um dos pilares que sustentam o pacto básico de dominação capitalista no Brasil, ao lado de outras não menos poderosas articulações, como por exemplo as que existem entre Estado e frações monopolistas do capital estrangeiro” (CAMARGOS, 1993, p. 159).

Nesse mesmo sentido, Lessa e Dain (1980) apontam a configuração, no desenvolvimento do sistema capitalista brasileiro durante o século XX, de um arranjo peculiar composto pelo Estado, pelo capital privado estrangeiro e pelo capital privado nacional. Denominado pelos autores de “sagrada aliança”, esse arranjo teria nascido ainda durante a primeira metade do século e seria regulado por duas cláusulas básicas e intocáveis.

A primeira delas implicaria numa divisão da economia brasileira entre esses atores, reservando-se ao capital privado nacional as órbitas nas quais tradicionalmente dominou: a indústria de transformação tradicional (têxtil, movelaria, etc.), o setor bancário, o segmento imobiliário e a indústria da construção (construtoras, empreiteiras, etc.). Ao Estado, caberia a gestão do pacto, a implementação de infraestrutura (energética, de transportes, etc.) e, através de suas empresas públicas, as indústrias de base e bens intermediários; e ao capital privado estrangeiro, outros segmentos industriais.

A segunda cláusula definia uma regulação atinente à repartição horizontal nos lucros, na qual o capital nacional deveria sempre ter ampla participação, não podendo ser inferior à das órbitas sob controle do capital estrangeiro. Para Lessa e Dain (1980, p. 261), a manutenção dessa segunda cláusula, fomentada pelo Estado, estaria ligada à reiteração do que denominam “padrões perversos de valorização”. Manter essa alta participação do capital nacional na repartição dos lucros exigiria que obtivessem massas de lucros que ultrapassariam as oportunidades de valorização de seus segmentos. Assim, os “padrões perversos de valorização” – como a “permissividade com movimentos especulativos, obliquidade patrimonialista, hipervalorização de imóveis urbanos e rurais, inflações seculares, etc.” (LESSA & DAIN, 1980, p. 260) – “não são disfunções do nosso capitalismo, mas dimensões do seu modo de ser. Não são desvios ou equívocos na condução da política econômica, mas um reclamo estrutural desse tipo de capitalismo” (DAIN & LESSA, 1980, p. 262).

Dessa forma, portanto, a permanência no tempo dos esquemas de poder do empresariado da construção civil, para além das sucessões governamentais e dos diferentes espectros políticos (como comprovada com a ascensão do PT ao governo federal), pode ser explicada também pelo próprio posicionamento deste segmento do empresariado brasileiro no pacto de dominação capitalista, mantido através da articulação funcional setor-Estado (CAMARGOS, 1993, p. 159).

Nessa relação de simbiose, as empresas do setor dependem fortemente do Estado para garantir seus ganhos permanentes, e o Estado, por sua vez, utiliza de forma keynesiana o investimento em habitação e infraestruturas, que necessitam e empregam este setor, para alavancar suas políticas macroeconômicas e ao mesmo tempo garantir suas relações de poder a partir do capital político gerado com estas operações.

Esse é precisamente o caso do programa MCMV, medida anticíclica, que fez com que o Brasil sentisse apenas como uma “marolinha”⁵ as consequências da crise mundial ao fazer com que a economia brasileira fosse aquecida pela injeção de recursos no setor da construção civil. Enquanto o Estado é beneficiado pela melhora na economia através da criação numerosos postos de trabalho e pela produção de milhares de unidades habitacionais – que funcionam como importantes geradores de capital político para períodos eleitorais – o setor da construção se beneficia dos novos arranjos produtivos para promoção habitacional disseminados por este programa.

A partir dos estudos de caso, ficou evidente que estes novos arranjos têm permitido um maior protagonismo do setor empresarial na promoção habitacional, tendo em vista a existência de uma enorme injeção de recursos no setor numa escala nacional, saindo, portanto, apenas da esfera de decisão local a existência ou não de ações que impliquem contratações. Nesse sentido, o empresariado é brindado com um leque de opções de atuação na área que possibilita sua escolha em onde, como e quando pretende atuar. O programa proporciona, portanto, toda uma nova mobilidade para a realização de negócios por parte das empresas.

Um primeiro exemplo dessa mobilidade mencionado em entrevistas (por gestores municipais, por construtores, por técnicos do governo estadual, etc.) é migração de empresas no estado de São Paulo entre a produção propiciada pela CDHU e aquela proporcionada pelo MCMV, as quais possuem lógicas bem distintas. O procedimento trazido pela CDHU era muito mais complexo, implicando invariavelmente numa demora e num dispêndio de recursos muito maior em função das suas regulações e diretrizes. O MCMV teria eliminado e/ou facilitado muitos desses procedimentos, sendo atualmente o principal foco de interesse das construtoras no estado, que têm preferido aderir a este programa em

⁵ Durante o auge da crise mundial iniciada nos EUA em 2008, o então presidente Lula, para dar segurança aos investidores e garantir que suas medidas anticíclicas estavam corretas, declarou que a quebra de Wall Street em 2008 poderia ter sido um tsunami para os EUA, mas no Brasil ela estava mais para uma “marolinha”. (PERRY, 2011).

detrimento de contratações realizadas pela CDHU. Segundo os construtores, isso estaria relacionado, por exemplo, à maior facilidade no MCMV em se definir e adquirir terrenos para a realização de empreendimentos, pois seria muito melhor a compra do terreno (no caso do MCMV) do que a espera pela doação por parte da prefeitura (requisito no caso da CDHU).

Outro aspecto relacionado à mobilidade empresarial proporcionada pelo MCMV diz respeito à onde promover empreendimento. De acordo com empresários entrevistados em nos estudos de caso de Osasco, Jacareí e Hortolândia, estaria mais fácil circular para produzir entre diferentes cidades. Caso esteja muito difícil em uma delas – por conta de legislações e/ou dificuldade em aprovações de projetos – as empresas simplesmente migram para outras localidades, pois há uma oferta nacionalizada. As empresas não ficam mais, então, dependentes/reféns da burocracia e regulação estatal, de processos de licitação intermináveis, etc. Evidentemente existem ainda algumas etapas burocráticas (aprovação da Caixa, licenciamentos ambientais, etc.), mas nem de perto representam o peso dos procedimentos anteriores. Dessa forma, a produção e, conseqüentemente, a rentabilidade pelas empresas através do MCMV é mais dependente apenas da sua própria capacidade produtiva.

É mencionado por esses construtores, ainda, que a mobilidade trazida pelo programa possibilitaria que não estejam mais estritamente dependentes do preço de terra, pois também podem se mover para outras cidades/regiões em que haja melhores ofertas/oportunidades de terra. Como demonstrou a regressão linear, já mencionada, acerca do “índice de sucesso” do programa nos municípios, há realmente fortes indícios de que a grande variável explicativa para o sucesso do PMCMV é realmente o preço da terra. Como a decisão sobre a implantação do programa em um município ou não passou para o setor produtivo, ficou claro neste exercício quantitativo que o modelo implementado dialoga com as lógicas do mercado imobiliário, já que a ocorrência do maior número de unidades está sendo efetivamente orientada pelas facilidades e perspectivas de maiores ganhos por parte dos incorporadores (KLINTOWITZ, 2012). Ou seja, o preço da terra ainda importa, mas essa questão pode ser resolvida pelo empresário ao desistir de produzir em um determinado município e migrar para outro em que o preço seja menor. Isso, contudo, pode significar que, em função de uma maior rentabilidade, se estará deixando de combater o déficit habitacional de um município, pois a decisão empresarial de desistir da produção em um determinado município possivelmente significará a ausência total de uma ação na área habitacional.

Além da mobilidade, o programa tem influenciado inclusive nos próprios arranjos dentro do setor empresarial. Não se pode tratar, em análise como esta, a iniciativa privada apenas como um bloco coeso, formado por iguais, todos com os mesmo objetivos. Evidentemente, a busca pelo lucro é uma base comum a todas e inerente ao sistema capitalista, mas é preciso conferir nuances a essa análise a partir do caso estudado, podendo ser encontradas diferenças significativas entre a atuação de empresas e a relação de umas com as outras. Por vezes, convergem e cooperam entre si. Em outros momentos, competem e conflitam fortemente.

Assim, foi constatado – e está sendo aprofundado em outras pesquisas que enfocam especificamente o MCMV – que o programa tem permitido a formação de novos arranjos empresariais entre empresas de diferentes portes, por exemplo. Pelo que foi apurado até o momento, tem se buscado uma acomodação de interesses através de uma divisão tácita da produção em diferentes faixas do programa, cabendo a produção da Faixa 1 nos municípios pesquisados a empresas locais e de pequeno porte e a produção das outras faixas a grandes empresas do setor. Foi constatado ainda que, em alguns casos, muitos empreendimentos têm sido produzidos através de subcontratações de empresas locais pelas grandes empresas. Um dos fatores que tem surgido como relevante para essa subcontratação é o fato de as empresas locais estarem mais adaptadas às realidades locais (legislações, mercado local, institucionalidade, etc.).

Por fim, é importante visualizar que o modelo que vem sendo estabelecido para a política habitacional brasileira, e mesmo da política urbana como um todo, reitera um importante padrão de relacionamento “empresa-sistema político”: a distribuição de doações eleitorais por empresas em épocas de campanhas municipais. Em um país em que as campanhas eleitorais mostram-se extraordinariamente caras (SAMUELS, 2006), conseqüentemente se tornam cada vez mais relevantes a ampliação e a manutenção da arrecadação de doações de campanha.

Estudos como o de Samuels (2006) apontam que candidatos em todos os níveis recebem a maior parte do dinheiro de fontes empresariais. Dentre essas, a maior parte provém justamente de setores

fortemente influenciados pela regulação governamental ou muito dependentes de contratos públicos, fazendo com que três setores dominem as contribuições financeiras de campanha: o financeiro (bancos), o da indústria pesada (aço, petroquímica, etc.) e o da construção (SAMUELS, 2006, p. 141). Ao analisar a distribuição de recursos realizada por estes setores em diferentes esferas, o autor afirma

Em relação à distribuição de contribuição aos candidatos a governador, a estatística mais impressionante diz respeito ao dinheiro que vem de firmas de construção. As empreiteiras financiaram candidatos para todos os cargos, mas os candidatos a governador receberam bem mais, em termos relativos, de empresas deste setor. Além do mais, as contribuições de empreiteiras para candidatos a governador eram maiores que as feitas por estas empresas a candidato a senador ou deputado. Isso ocorre porque as recompensas, para uma empreiteira, de ter um governador amigável são muito maiores do que se tivesse um deputado ou senador cordiais. Embora membros do Congresso tenham alguma influência na distribuição de projetos de construção, governadores são mais importantes nessas decisões. São eles que influenciam a decisão sobre qual firma vai executar um projeto para grandes empresas públicas. Firmas de construção, portanto, concentram seus recursos em eleições para governador, em um esforço para garantir acesso contínuo aos contratos com o governo para pavimentar estradas, construir pontes, represas, escolas, hospitais e outros projetos para o setor público. Isso não quer dizer que candidatos a senador e deputado não recebam contribuições de empresas de construção. Senadores e deputados apresentam emendas ao orçamento anual que favorecem certas empreiteiras, ou em troca de contribuições de campanha ou na esperança de receber contribuições para campanhas. Por seu turno, as empreiteiras que fornecem a maior parte dos fundos de campanha receberam mais contratos e pagamentos do governo federal (SAMUELS, 2006, p. 143).

Isso significa que, se as doações empresariais afetam diversas áreas de políticas (SAMUELS, 2006, p. 148), as políticas habitacionais e urbanas são afetadas de sobremaneira (ROLNIK, 2009). Ao explicarem o funcionamento da “máquina de crescimento urbano”, Molotch e Logan (2007) contribuem para esse entendimento. Os autores afirmam que, na composição da coalizão pró-crescimento, os políticos são atores centrais, tanto pelo seu poder de influenciar a formação do consenso em torno da necessidade do crescimento quanto, principalmente, pela possibilidade de efetiva intervenção para viabilizar esse crescimento através da implementação de políticas. Por outro lado, eles dependem fortemente, no caso norte-americano e brasileiro, de doações privadas para a realização de suas campanhas, o que proporciona às corporações envolvidas na coalizão um certo grau de controle sobre a classe política.

Virtually all politicians are dependent on private campaign financing, and it is the real estate entrepreneurs – particularly the large-scale structural speculators – who are particularly active in supporting candidates. The result is that candidates of both parties, of whatever ideological stripe, have to garner the favor of such persons, and this puts them squarely into the hands of growth machine coalitions. Thus many officeholders use their authority, not to enrich themselves, but to benefit the “whole community” – that is, to increase aggregate rents (MOLOTCH & LOGAN, 2007, p. 67).

As doações seriam, portanto, um elo de articulação entre ambos atores e, principalmente, um mecanismo de controle do capital sobre as decisões de agentes do Estado, especialmente nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas. Por esse motivo, desde o início da pesquisa, um dos caminhos de investigação trilhados foi buscar detectar a influência de doações de campanha na definição e implementação dos investimentos habitacionais.

Buscou-se abordar o tema em entrevistas e também se procedeu ao levantamento e processamento dos dados relativos a doações disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Não se obteve, entretanto, muito sucesso relativamente ao tema em entrevistas. Naquelas em que se abordava o tema, nitidamente sentia-se um desconforto por parte do entrevistado em abordá-lo, geralmente alegando estar pouco inteirado do assunto ou até mesmo desconhecer. Embora esse desconforto já possa ser

interpretado como um indício de como se trata de um assunto delicado, pouco além disso se extraiu de entrevistas. Como demonstram outras pesquisas centradas no tema (FORMIGA-XAVIER, 2012), inclusive, é extremamente desafiante operacionalizar a questão numa pesquisa científica partindo de um estudo de caso, tendo em vista que o pesquisador não possui o poder investigatório de uma instituição como o Ministério Público.

Dessa maneira, a maior fonte de informações que possibilitou análises foram os dados e informações colhidas através do TSE, sendo necessárias, contudo, algumas ressalvas a seu respeito. Primeiramente, cumpre lembrar que este levantamento constitui, muito provavelmente, apenas a “ponta do iceberg”, visto que muitas doações realizadas passam ao largo do sistema oficial chancelado pela Justiça Eleitoral (FORMIGA-XAVIER, 2012). Em segundo lugar, é importante apontar que a disponibilidade de dados relativos a doações varia de ano a ano, tendo em vista que as regras acerca da prestação de contas são constantemente modificadas pela Justiça Eleitoral. Samuels (2006, p. 134) aconselha que, “ao explorar as finanças das campanhas, devemos simplesmente fazer o que der com que está disponível”. Mesmo representando apenas uma parte, as doações oficiais registradas pelo TSE fornecem uma boa base para o entendimento da natureza dos financiamentos de campanha no Brasil. Optou-se, assim, por analisar os dados disponíveis⁶, os quais já traziam possibilidades comparativas e suficientes indícios acerca das hipóteses de pesquisa.

A intenção não foi de identificar ligações e especulações em torno da ligação entre investimentos habitacionais e caixas de campanha (o que seria extremamente difícil no âmbito de uma pesquisa), mas, sim, de realizar um levantamento da importância de doações de campanha feitas oficialmente por empresas ligadas ao desenvolvimento urbano para pleitos eleitorais. Optou-se por não se restringir a análise das doações às empresas diretamente ligadas à construção residencial, construindo-se o panorama geral das doações efetuadas por empresas ligadas ao desenvolvimento urbano em geral. A motivação foi, primeiramente, o fato de que muitas empresas são ao mesmo tempo construtoras e empreiteiras de obras públicas (sendo difícil distingui-las apenas com informações da Junta Comercial) e que se observa atualmente, nos estudos de caso desta pesquisa e de outras que estão enfocando especificamente o MCMV, que muitas das empresas que atuam no programa tem uma trajetória originada na produção de grandes obras de saneamento e infraestrutura, muitas vezes nos mesmos municípios em que surgiram e outras tantas vezes, até mesmo extrapolando o âmbito local e regional. Além disso, também influenciou a compreensão de que mesmo empresas ligadas a outros setores do desenvolvimento urbano, como saneamento, acabam se envolvendo e sendo beneficiadas em alguma medida por investimentos habitacionais.

Analisando os dados de doações de campanha para eleições nacionais, estaduais e municipais, pode-se perceber que as doações efetuadas por empresas ligadas ao desenvolvimento urbano são muito relevantes para a reprodução dos mandatos eleitorais. No total 533 empresas doaram para as campanhas nacionais, estaduais e municipais analisadas. Dentre essas, apenas fizeram doações em todos os pleitos grandes grupos da construção civil nacional, como Camargo Corrêa, OAS, Carioca e Vega.

Nas eleições nacionais e estaduais, especificamente, foram encontradas 280 empresas ligadas ao desenvolvimento urbano (empreiteiras, construtoras, incorporadoras, etc.) doadoras de recursos para campanhas entre 2002 e 2010, somando um volume de R\$ 230.371.861,67, que representa, aproximadamente, 18% do total arrecadado pelas campanhas presidenciais e de governadores do período – R\$ 1.275.346.583,96. Não se pode esquecer, ainda, que as grandes empreiteiras fazem parte, atualmente, de conglomerados econômicos gigantescos (inclusive com empresas pertencentes aos outros setores importantes em termos de financiamento de campanha mencionados acima), sendo muito provável que mais de uma empresa pertencente a esses conglomerados realize doações de

⁶ Foram levantados, tratados e analisados os dados do TSE relativos a doações para as campanhas eleitorais nacionais (presidência e governo estadual de São Paulo) nos anos de 2002, 2006 e 2010 dos dois primeiros colocados na disputa e de seus comitês financeiros e diretórios partidários. Também foram levantados, tratados e analisados os dados de doações para as campanhas municipais (nos seis municípios estudados pela pesquisa) nos anos de 2008 e 2012 dos três primeiros colocados na disputa e de seus comitês financeiros e diretórios partidários (incluindo não só os diretórios locais, mas também os diretórios estaduais e nacionais para eleições municipais).

campanha, implicando numa soma certamente maior do que essa. Representam as doações do setor, portanto, mais que um quinto do total arrecadado pelos candidatos e partidos analisados, um valor elevado por se tratar de apenas um segmento econômico. Nas eleições municipais de 2008 e 2012, foram encontradas, no total, 302 empresas ligadas ao desenvolvimento urbano como doadoras, cujas doações estão distribuídas conforme o quadro a seguir.

Quadro - Arrecadação total de campanhas e doações de empresas ligadas ao desenvolvimento urbano				
	TOTAL ARRECADADO	EMPRESAS DES. URBANO	%	
Pleitos Nacionais 2002 a 2010 - Cand., Com. e Diret.	R\$ 1.275.346.583,96	R\$ 230.371.861,67	18%	
Pleito Municipal 2008 - Candidatos e Comitês Locais	R\$ 14.787.875,21	R\$ 1.480.350,13	10%	
Pleito Municipal 2012 - Candidatos e Comitês Locais	R\$ 13.537.697,99	R\$ 1.930.320,00	14%	
Pleito Municipal 2012 - Diretórios Nac. e Est. (PT e PSDB)	R\$ 361.539.509,67	R\$ 194.571.802,00	54%	

É interessante observar que, embora as campanhas dos principais candidatos nos municípios estudados tenham arrecadado menos em 2012 do que em 2008, o total arrecadado junto às empresas da área de desenvolvimento urbano e o percentual representativo dessas doações cresceram, subindo este de 10% para 14% do total arrecadado. Mesmo assim, é importante notar que essa representatividade sequer se aproxima da representatividade das doações dessas empresas para os diretórios nacionais e estaduais do PT e do PSDB⁷ nos pleitos municipais, que chega a ser 54% do total arrecadado por esses diretórios.

Embora não se tenha uma série histórica para fazer afirmações categóricas sobre o assunto (o TSE disponibiliza os dados dos diretórios nacionais e estaduais em eleições municipais apenas para o ano de 2012), é importante pensar o significado disso em termos políticos. Essa representatividade nos indica primeiramente dois importantes fatos: como é expressivo o volume de recursos que os diretórios nacionais e estaduais dispõem para distribuir entre seus diversos candidatos locais; e como as empresas do desenvolvimento urbano valorizam a realização de doações aos diretórios nacionais.

A primeira constatação demonstra o poder que os diretórios nacionais e estaduais possuem nas campanhas eleitorais municipais, os quais disponibilizam seus recursos de acordo com a importância regional do município para o partido, com a força política de seu candidato, etc. Tendo em vista que, em diversos municípios, são decisivos esses repasses de recursos efetuados pelos diretórios, pode-se então compreender que as doações de campanha realizadas por empresas não são apenas recursos utilizados para manutenção do entrelaçamento entre setor empresarial e o Estado, mas também para manutenção do controle das altas esferas dos partidos sobre suas bases.

Claro, há casos em que as lideranças municipais também possuem força política suficiente para elas mesmas conseguirem captar recursos que financiem suas campanhas independentemente dos altos escalões partidários. Nos municípios estudados, a maioria dos candidatos recebia, em volume e representatividade, doações pouco relevantes de empresas da área de desenvolvimento urbano, chegando mesmo a casos em que sequer havia doação por parte delas. A exceção foram os municípios de Osasco e de Praia Grande, os quais possuem maior população e dinâmica econômica. Apesar de ainda dependerem fortemente das doações efetuadas pelos diretórios estadual e nacional dos seus partidos, neles as doações diretamente feitas aos candidatos por empresas da área apresentaram relevância, principalmente no caso de Praia Grande, em que 51% dos mais de R\$ 2 milhões arrecadados pelo candidato vencedor provêm do setor empresarial da construção. Através do estudo de caso, foi identificado que isso se deve ao fato de historicamente o grupo político hegemônico no município ser composto por uma família cujos principais negócios são do ramo imobiliário e da construção.

⁷ Foram realizados levantamentos de dados apenas dos Diretórios Nacionais do PT e do PSDB em pleitos municipais pelo fato destes partidos serem os principais partidos encontrados nos estudos de caso. Além disso, são importantes para demonstrar que, embora de espectros políticos diferentes, ambos recebem vultosas doações de campanha de empresas do campo urbano.

Distribuição Partidária de Recursos Doados por Todas Empresas de Des. Urbano					
	PSDB		PT		Total
	SP	Nacional	SP	Nacional	
Pleito 2002	R\$ 1.418.700,00		R\$ 209.000,00	R\$ 1.357.000,00	R\$ 2.984.700,00
	48%		7%	45%	100%
Pleito 2006	R\$ 3.016.500,00	R\$ 4.987.882,00	R\$ 550.000,00	R\$ 11.886.420,05	R\$ 20.440.802,05
	15%	24%	3%	58%	100%
Pleito 2010	R\$ 30.325.695,56	R\$ 66.864.800,02	R\$ 13.789.401,01	R\$ 95.966.463,03	R\$ 206.946.359,62
	15%	32%	7%	46%	100%
Pleito 2012	R\$ 12.113.000,00	R\$ 45.441.100,00	R\$ 9.402.100,00	R\$ 127.615.602,00	R\$ 194.571.802,00
	6%	23%	5%	66%	100%
Total	R\$ 46.873.895,56	R\$ 117.293.782,02	R\$ 23.950.501,01	R\$ 236.825.485,08	R\$ 424.943.663,67
	11%	28%	6%	56%	100%

A partir da tabela acima, é importante, ainda, observar que a distribuição dos recursos doados é diferente no plano do estado de São Paulo e no plano nacional, tanto nas eleições municipais (2012 – único pleito municipal em que se dispõe de dados relativos aos diretórios nacionais e estaduais) quanto estaduais e nacionais (2002, 2006 e 2010). Enquanto no estado a maior parte do volume de doações é destinada a candidatos do PSDB, no nível nacional a maior parte dos recursos destina-se ao PT.

A hipótese a que estas constatações conduzem é a de que as empresas que têm capacidade financeira de fazer grandes doações distribuem os recursos entre os vários partidos independentemente de seu espectro político, como apontado por Molotch e Logan (2007, p. 67) e, especificamente para o caso brasileiro, por Kinzo (1998). Fazem isso, contudo, de acordo com as tendências eleitorais, “apostando mais fichas” no âmbito específico em que cada partido tem maior chance de ser vitorioso, como é o caso do PSDB nas disputas eleitorais no estado de São Paulo e do PT nas disputas em âmbito nacional. Nesse sentido, novamente tornam-se importantes, por exemplo, as doações efetuadas no âmbito nacional, pois possibilita ao partido, de acordo com suas estratégias em cada pleito, tentar reverter distorções. Recebendo um volume grande de doações através de seu diretório nacional, pode o PT, por exemplo, desenhar uma estratégia para tentar compensar a sua menor arrecadação no estado de São Paulo e, com isso, tentar ampliar suas bases locais.

A segunda constatação – de que as empresas do desenvolvimento urbano valorizam a realização de doações aos diretórios nacionais – é importante para reflexão acerca da centralização da agenda decisória das políticas. Para isso, é necessário compreender que estas empresas têm encarado as doações de campanha como uma forma de “seguro” (IACOVINI, 2013; LAZZARINI, 2011), através do qual se asseguram de que haverá investimentos na área, de que haverá contratações públicas para elas, de que serão realizados os pagamentos devidos, dentro dos prazos inclusive, etc. Uma hipótese, nesse sentido, que explicaria a valorização da doação aos diretórios estaduais e nacionais é de que as empresas têm investido mais naqueles atores que realmente possuem o poder de influenciar as decisões relativas a estas políticas, ou seja, elas têm investido mais no plano partidário federal do que no local (mesmo em eleições municipais) pelo fato de que é justamente no plano federal que são tomadas as grandes decisões acerca das políticas habitacional e de desenvolvimento urbano.

A articulação entre o atual modelo de definição da agenda decisória de políticas e o sistema político se dá, entre outros mecanismos, através das doações de campanha efetuadas pelas empresas ligadas ao desenvolvimento urbano. Como os ganhos do setor têm dependido menos de acordos e contratos locais e mais do que nacionalmente tem sido estabelecido, existe, assim, um paralelismo entre quem define e dispõe os recursos para investimentos habitacionais e para quem se doa mais em épocas eleitorais. Dessa forma, os “caciques” partidários conseguem inclusive obter um maior controle das suas bases locais, tendo em vista que controlam os recursos de campanha, e o partido consegue, nacionalmente, estabelecer para si estratégias de crescimento regional, aportando mais recursos onde há um interesse maior de crescimento da legenda.

Por fim, não podemos nos furtar a apontar outra importante conclusão a partir da constatação do vulto das doações levantadas: embora haja um crescente protagonismo do setor empresarial na promoção habitacional, o Estado ainda desempenha um importantíssimo papel, pois, não fosse assim, muito provavelmente as empresas não teriam motivos para realizar doações na escala encontrada. Não se pode dizer, então, que o Estado está ausente da área habitacional, pois talvez ele nunca tenha estado tão presente no Brasil quanto agora. Seu papel não se restringe a apenas um importantíssimo agente

financiador, injetando recursos, tendo na verdade um papel verdadeiramente ativo no sentido de “abrir o campo” para o setor privado. Assemelha-se, portanto, à atuação preconizada há tempos para o estado (WORLD BANK, 1993) de criar condições para atuação do segmento empresarial no setor através de reformas no sistema financeiro, de alterações no patrimônio de afetação, na edição de novas regulações à área, etc.

Governments are advised to abandon their earlier role as producers of housing and to adopt an enabling role of managing the housing sector as a whole. This fundamental shift is necessary if housing problems are to be addressed at a scale commensurate with their magnitude to improve substantially the housing conditions of the poor-and if the housing sector is to be managed as a major economic sector (WORLD BANK, 1993, p. 01).

Indo além da criação de condições para atuação, o Estado por vezes chega mesmo a auxiliar na organização do setor privado na área habitacional, como acontece em diversas outras áreas no Brasil. Este modelo ideal neoliberal subjacente a esta proposta do Banco Mundial – em que sai o estado do setor habitacional e entra a iniciativa privada, porque o mercado tem uma produção muito mais eficiente – tem sido contestado pelos casos concretos estudados, ao menos parcialmente. Nos casos estudados, a Caixa tem aparecido, por exemplo, como importante ator estatal tanto no fomento ao mercado (chegando a ir atrás de empresas para que o programa aconteça em alguns municípios, como constatado em entrevistas realizadas em Hortolândia) quanto até mesmo no apoio técnico ao desenvolvimento dos projetos por parte da iniciativa privada (como aconteceu em Registro). Longe de apenas regular o que pode ou não ser feito nos empreendimentos financiados através do MCMV, o banco tem efetivamente cooperado com diversas empresas para a sua implementação, até mesmo pelo fato de terem sido impostas a ela metas a serem cumpridas em relação ao programa.

É importante, portanto, entender que a relação entre atores privados e o Estado não se caracteriza por uma simples e pura dominação daqueles sobre este. Em alguns momentos, ela é conduzida também em benefício do próprio Estado, com razões próprias. Ou seja, não se trata simplesmente da captura completa e absoluta do Estado por grupos econômicos.

Sob o nosso ponto de vista, é inegável que alguns grupos da sociedade têm maiores recursos de poder do que outros, e portanto têm condições diferenciadas de ter seus interesses representados nas políticas estatais. De forma similar, é também evidente que os resultados da luta política influenciam as políticas do Estado e, em especial, que os movimentos sociais podem alterar o padrão de políticas estatais através da sua pressão. Entretanto, não podemos admitir que a esfera política seja subordinada ou que Estado não tenha inércia, estratégias e interesses próprios, ou mesmo que se apresente passivamente no embate entre os diversos grupos. Sendo assim, nem o Estado pode ser apenas ocupado por grupos da sociedade, apresentando-se como heterogêneo e complexo em si mesmo, nem a política pode ser colonizada por dinâmicas de outras esferas, como a economia. Considerar essas dinâmicas corresponde a estudar os processos políticos inteiramente, assim como analisar os processos internos ao Estado, e as interfaces deste com a sociedade (MARQUES & BICHR, 2001, p. 3).

Por isso, tem sido utilizado neste ensaio a ideia de que esta relação se dá através de uma articulação funcional entre Estado e empresas da construção, em que há uma relação de mútuo beneficiamento. Estas empresas conseguem crescer e se estruturar a partir dos investimentos estatais em habitação; e o Estado, por seu turno, tem se utilizado do segmento como mecanismo de condução de política econômica, tendo em vista os impactos macroeconômicos desencadeados pelas atividades do setor. Trata-se, assim, mais do que um simples jogo sórdido de interesses (o qual realmente existe em muitos casos), mas representaria “o produto ou a ‘consequência perversa’ da conjugação de elementos históricos e econômicos, a manifestação imediata de um pacto ‘burocrático-empresarial’ solidamente acordado” (CAMARGOS, 1993, p. 159).

3.4. Conclusão

Ao final de todo o percurso trilhado, retoma-se a pergunta que serve de título deste ensaio: quem decide os investimentos habitacionais em municípios do estado de São Paulo?

Partia-se da constatação de que, embora gozassem de baixa autonomia tributária/financeira e de condições institucionais extremamente frágeis, os municípios paulistas haviam conseguido na década de 2000 melhorar suas condições de adequação domiciliar e de que uma expressiva parcela do incremento habitacional devia-se a investimentos públicos em habitação. O que se esperava entender era justamente quais eram esses investimentos, como eram definidos e quem os decidia.

A conclusão a que se chegou é que a definição da política habitacional implementada nos municípios se dá a partir de relações estabelecidas em dois planos: no âmbito das interações entre os entes federativos e naquele do entrelaçamento entre o Estado e o setor produtivo.

No plano federativo, historicamente constituiu-se uma estrutura habitacional em que o protagonismo encontra-se centralizado na União. Apesar de um breve período de tempo (entre as décadas de 1980 e 1990) em que os municípios encabeçaram as experiências na área e do período em que se fomentou a construção do SNHIS (no início dos anos 2000), o modelo que se consolida no setor habitacional está configurado para que as principais decisões políticas e técnicas fiquem concentradas nas mãos do Governo Federal, com um papel cada vez mais importante desempenhado pela Caixa Econômica Federal.

Ao tentar entender os mecanismos através dos quais essa centralização é exercida, foram encontradas respostas um tanto quanto diferentes das hipóteses iniciais da pesquisa. Se por um lado ainda é relevante a dependência municipal de transferências de recursos por outros entes federativos, por outro, descobre-se que os municípios eram mais autônomos financeiramente do que se supunha, pois, mesmo que poucos, possuem recursos próprios para investimento e ainda uma margem de endividamento quase praticamente não utilizam.

Quanto às condições institucionais dos governos locais, foi encontrada realmente uma situação de precariedade no setor habitacional e na gestão municipal como um todo. Contudo, o modelo de política que tem se estabelecido para habitação parece prescindir e, até mesmo, desestimular a estruturação institucional da área na medida em que o processo decisório (técnico e político) se concentra no plano federal e independe da existência de uma estrutura institucional capaz de elaborar projetos e implementar obras, já que no modelo do MCMV esta é praticamente inteiramente realizada pela iniciativa privada.

Ao contrário do que se poderia imaginar, foi constatado nos estudos de caso que este esquema não incomoda os governos locais. Paulatinamente, estes têm abandonado iniciativas próprias no campo habitacional e direcionado grande parte de suas ações à adesão das políticas e programas propostos pela União. Os municípios, portanto, têm aberto mão da sua capacidade de formulação e planejamento e aderido a uma postura pragmática de centrar seus esforços, no máximo, nas intermediações políticas (apenas quando elas são necessárias) para fazer “rodar” tais programas em seus territórios. Do ponto de vista do “pragmatismo municipal”, não haveria mesmo necessidade de qualquer outro esforço, tendo em vista que, embora centralizado na União e implementado pela iniciativa privada, o modelo estabelecido com o MCMV promove uma produção em larga escala de unidades habitacionais em pouco tempo, gerando importantes dividendos eleitorais, tanto no plano federal quanto no plano local. Além disso, ele permite a manutenção nos municípios das velhas gramáticas políticas que orientam as interações entre agentes políticos e sociedade no plano local, como o atendimento clientelista da demanda e com relações com empresas privadas, que eventualmente podem gerar também contribuições para financiar campanhas eleitorais.

As relações federativas, contudo, não explicam completamente o “sucesso” desse modelo, que também é fortemente influenciado pelas relações estabelecidas entre estado e setor empresarial da construção. Esta relação é histórica, podendo ser interpretado o próprio nascimento e fortalecimento do setor da construção como uma obra pública. O padrão estabelecido para essa relação tem se caracterizado como uma articulação funcional, em que ambos os lados mutuamente contribuem e, ao mesmo tempo, se beneficiam.

De um lado, o segmento da construção serve recorrentemente ao Estado como instrumento de implementação de políticas macroeconômicas (justamente o caso do MCMV), atuando como mecanismo de aquecimento da economia nacional ao criar numerosos postos de trabalho, gerar demandas de consumo secundárias e ativar cadeias produtivas. Além, é claro, dos dividendos políticos resultantes das próprias unidades produzidas pelo segmento, com grande apelo junto à população.

Por outro lado, a atuação do Estado no sentido de ativamente incentivar o crescimento das empresas nacionais, de criar mecanismos protecionistas e de, até mesmo, organizar o setor em determinados momentos foi fundamental para a consolidação do setor. Consideradas “usuárias” ou “consumidoras”, essas empresas têm sua sobrevivência atrelada às decisões tomadas no âmbito das políticas habitacionais, intimamente relacionadas às conexões estabelecidas com integrantes do aparelho estatal em seus vários níveis.

Mobilizam tais relações através de diferentes mecanismos, como, por exemplo, a realização de grandes doações financeiras a campanhas eleitorais. Tendo em vista o volume e a constância dos recursos aportados em campanhas pelas empresas do segmento (tanto em eleições nacionais/estaduais como municipais), conforme demonstrado, fica evidente o peso de sua influência nas ações implementadas por agentes políticos. Essa relevância, na realidade, é evidente por si só, pois na dinâmica política e eleitoral que se vive no país hoje – com campanhas extraordinariamente caras em termos comparativos – seria ingênuo não considerar o peso dessa questão nas decisões tomadas sobre políticas e investimentos. Tais doações são significativas não apenas para a reprodução dos mandatos eleitorais e como forma de controle das empresas sobre os grupos políticos eleitos, mas também como mecanismo de controle das próprias cúpulas partidárias sobre suas bases.

Trata-se, portanto, de uma relação que vai além da simples captura do aparato estatal por interesses corporativos privados, sendo uma verdadeira relação de simbiose entre Estado e empresas da construção. Assim, temos um arranjo federativo na política habitacional que desestimula a adoção de políticas habitacionais locais ao mesmo tempo em que induz a adesão às políticas estabelecidas no âmbito federal, que tem se traduzido num modelo representado hoje pelo MCMV. Por outro lado, esse modelo representa a continuação da histórica imbricação entre o Estado e empresas na trajetória da política habitacional e urbana, as quais têm sido orientadas tanto pela maximização dos lucros e pela estruturação do setor empresarial quanto pelo papel que isto representa na economia e na política nacional. Essa é a lógica que conforma o modelo de política habitacional que temos hoje no país e explica como são definidos os investimentos habitacionais realizados em municípios paulistas. Resta saber: este modelo é bom para os beneficiários e para o futuro das cidades brasileiras?

3.5 Bibliografia

ALLISON, G., ZELIKOW, P. **Essence of decision**. Boston: Addison-Wesley Longman, 1999.

ANDERSON, P. **O Brasil de Lula**. Novos Estudos-CEBRAP, n. 91, p. 23-52, 2011.

ARRETCHE, M. **Estado e mercado na provisão habitacional: três modelos de política**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1990

_____. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Renavan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. **Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A reforma de programas sociais**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 3, 2002.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV / Fiocruz, 2012.

AZEVEDO, S. de; ANDRADE, L. A. G. de. **Habitação e Poder: da fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação**. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro: 2011

AZEVEDO, S. **Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências**. IN CARDOSO, Adauto Lucio. Coleção Habitare - Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras - Uma avaliação das

políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre IPPUR/ Observatório das Metrópoles: 2007

BOLAFFI, G. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema**. In MARICATO, Ermínia (org.) A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial . São Paulo: Editora AlfaÔmega, 1982.

BONDUKI, N. **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: FAUUSP, 1994.

_____. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998;

_____. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Arq – Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, n. 1, p. 70-104, 2008

BRASIL. **Ministério das Cidades: Resultados, Projeções, Ações**. Brasília, Ministério das Cidades, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Evolução dos Investimentos em habitação (2002-2010)**. Brasília: 2011.

BRITO, M. **A participação da iniciativa privada na produção do espaço urbano**. São Paulo: FFLCH/USP, 2000.

CAMARGOS, R. **Estado e empreiteiros no Brasil - uma análise setorial**. Campinas: IFCH / UNICAMP, 1993.

CAMPOS, P. **A Ditadura dos Empreiteiros - as empresas nacionais da construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2012.

CARDOSO, A. L. et al, 2011. **Habitação de Interesse Social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano**. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: Maio de 2011

CARDOSO, A. L.; LEAL, J. A. **Housing Markets in Brazil: Recent Trends and Governmental Responses to the 2008 Crisis'**, International Journal of Housing Policy, 10: 2, 191 —208, 2010.

CARDOSO, A. L. (org.) **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro : Letra Capital , 2013.

CHAUI, M. **Brasil – mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

COHEN, M., MARCH, J., OLSEN, J. **A Garbage Can Model of Organizational Choice**. Administrative Science Quarterly, Vol 17, pp. 1-25, 1972.

DAIN, S.; LESSA, C. **Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento**. In: L. BELLUZZO, & R. COUTINHO, Desenvolvimento capitalista no Brasil (pp. 247-265). Campinas: UNICAMP, 1980.

DENALDI, R. **Política Habitacional e Urbana: avanços e impasses**. XV Encontro Nacional da ANPUR. Recife: Maio de 2013.

DIAS, E. C. **Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida: negócios, votos e as reformas da habitação**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08012013-145204/>>.

ELOY, C. Ms. **O sistema de financiamento habitacional no Brasil: perspectivas e desafios para a redução do deficit**, 2013. NO PRELO.

FERREIRA, J. S. W. (coord.) **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano**. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. SãoPaulo : LABHAB ; FUPAM,2012.

FIX, M. de A. B. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**, 2011. (doutorado). Instituto de Economia – IE, Unicamp.

FORMIGA-XAVIER, C. **A corrupção política e o Caixa 2 de campanha no Brasil**. São Paulo: Dissertação de mestrado - FFLCH / USP, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**, 2006. Belo Horizonte: 2007.

- IACOVINI, R. F. G. **Rodoanel Mario Covas: atores, arenas e processos**. Dissertação. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas**. Comunicados do IPEA, 25 de outubro de 2011.
- KINZO, M. **Funding parties and elections in Brazil**. In: A. WARE, & P. BURNELL, Funding democratization. London: Transaction Publishers, 1998.
- KRAUSE, C.; BALBIN, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: como fica a política habitacional?** XV Encontro Nacional da ANPUR. Recife: Maio de 2013.
- LAZZARINI, S. **Capitalismo de Laços**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. **Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida**. Brasília: IPEA, 2013 (no prelo).
- MARQUES, E. C.; BICHIR R. M. **Clivagens ideológicas e empresas privadas nos investimentos públicos urbanos - São Paulo 1978/98**. Seminário Temático de Políticas Públicas – ANPOCS, 2001.
- _____. **As políticas públicas na ciência política**. In: E. MARQUES, & C. FARIA, A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: UNESP/CEM, 2013.
- MELO, M. A. B. C. de. **Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação: Brasil em perspectiva comparada**. In: Espaço & Debates, ano X, no. 31, 1990.
- _____. **The State, the Housing Question and Policy Formation in Brazil 1937-1975**, tese submetida à Universidade de Sussex, Inglaterra, 1987.
- MELO, M. A.; JUCÁ FILHO, A. **Políticas públicas para as áreas urbanas: o impacto da crise fiscal e das transformações institucionais**. Anais do VII Encontro de Estudos, 1990.
- MOLOTCH, H., LOGAN, J. **Urban Fortunes - the political economy of place**. Berkeley: University of California Press, 2007.
- NUNES, E. de O. **A gramática política do Brasil – Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- RONALD, R. **The ideology of home ownership**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008.
- ROLNIK, R. ; BISCHOF, R.; REIS, J.; KLINTOWITZ, D. **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do PMCMV? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. 132.
- ROLNIK, R.; KLINTOWITZ, D.; IACOVINI, R. F. G. **Financiamento e processos decisórios: em busca das determinantes da política de desenvolvimento urbano no Brasil**. In: 35º encontro anual da ANPOCS, 2011, caxambu. Anais do 35º encontro anual da ANPOCS. Caxambu: 2011.
- ROLNIK, R. **La democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil**. Revista Eure, Vol. XXXV, Nº 104, abril 2009
- ROLNIK, R.; NAKANO, K. **As armadilhas do Pacote Habitacional**. in: LE MONDE, Diplomatie Brasil. Edição: 05 de março de 2009.
- ROYER, L. de O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- RUFINO, M. B. C. **A incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza**. 2012. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- SAMUELS, D. **Financiamentos de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: G. SOARES, & L. RENNÓ, Reforma política - lições da história recente (pp. 133-153). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SHIMBO, L. Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

_____. **Empresas Construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado**. In: MENDONÇA G. Jupira, COSTA S. M. Heloisa. (Org.) O Estado e Capital Imobiliário: Convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

SZMRECSANYI, M.; LEFEVRE, J. **Grandes empreiteiras, Estado e reestruturação urbanística da cidade de São Paulo, 1970-1996**. IV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 1996.

WORLD BANK. **Housing – Enabling Markets to Work**. Washington DC: World Bank, 1993.

4. Quem decide sobre a qualidade urbanística do que é produzido nas cidades? Um ensaio sobre a matriz do zoneamento como instrumento de regulação urbanística.

4.1 Introdução

Este ensaio foi escrito para compor um dos produtos finais da pesquisa financiada pela FAPESP “Planejamento Territorial e Financiamento do Desenvolvimento Urbano nos Municípios do Estado de São Paulo: Marchas e Contra Marchas”. Embora o foco da pesquisa sejam os processos decisórios envolvidos nos investimentos habitacionais em seis municípios paulistas (Ferraz de Vasconcelos, Hortolândia, Jacareí, Osasco, Praia Grande e Registro) parte da análise consistiu na leitura da regulação urbanística vigente nestas cidades para investigar sua possível incidência nestes processos. Historicamente, o zoneamento tem sido o principal instrumento de regulação urbanística adotado pelas cidades brasileiras com a finalidade de ordenar o território urbano. No entanto, na prática, é bastante questionável sua capacidade de incidência na qualidade dos espaços da cidade. A partir de estudos feitos pela pesquisa, foi possível identificar que este o zoneamento está organizado a partir de em uma matriz comum, repetida com pouca variação em cada uma das cidades que apresentam perfis econômicos, populacionais e ambientais distintos. Por outro lado, sua lógica se mostra bastante incorporada pela produção imobiliária residencial formal em relação aos produtos residenciais populares.

O que se observou nas situações estudadas é que a função reguladora do zoneamento se esvazia, por este instrumento não conseguir incidir na produção - de modo a qualificar os produtos imobiliários - e por se sujeitar a alterações em suas regras quando elas não estão de acordo com a produção formal. A partir da melhor compreensão da forma e da aplicação do zoneamento nas cidades estudo de caso da pesquisa, fica claro que a legislação é menos determinante para a produção imobiliária da cidade do que esta o é para a própria legislação.

No caso do MCMV, como se trata de uma produção privada de habitação de interesse social, tanto a lógica do zoneamento, quanto a padronização tipológica estabelecida pela CAIXA, apresentam aderência à necessidade de produção estandardizada, porém carecem de qualidade urbanística e não respondem às necessidades das demandas que estes empreendimentos buscam atender.

4.2 Matriz de zoneamento e a produção residencial

Nesta primeira parte a análise da legislação urbanística dos municípios estudados ajudará a demonstrar que o zoneamento é, além de um instrumento amplamente utilizado, uma ferramenta de regulação urbanística de características e parâmetros bastante cristalizados naquilo que denominamos de matriz. Esta matriz é composta por um conjunto de parâmetros e lógicas de controle de uso e ocupação do solo que se reproduzem em todas as cidades analisadas.

A composição básica desta matriz se dá através de parâmetros de separação de usos, controle de verticalização e da produtividade do solo, controle da ocupação e do ambiente construído e de segregação social. A variação destes elementos, assim como a relação entre eles, é o que compõem as regras gerais presentes nos zoneamentos de todas as cidades estudadas nesta pesquisa. A análise de cada um destes elementos necessita, em alguns casos, retomar determinados momentos históricos, para compreender desde sua genealogia até alterações significativas na sua forma de buscar incidir sobre a regulação do uso e ocupação do solo.

1 Separação de usos

Por definição, o conceito de zoneamento prevê a demarcação de zonas através das quais se estabelecem categorias de permissão de uso e parâmetros de ocupação do solo. Neste caso, para entender como a separação de usos passa a ser utilizada no zoneamento, é preciso retomar o início do processo de industrialização da economia brasileira nas décadas de 1930-40, ao qual o processo de urbanização de São Paulo está intimamente relacionado. Diante do modelo industrial da época, o Estado passou a determinar regras para evitar os conflitos entre usos industriais e outras atividades, principalmente a residencial. A presença de fábricas geradoras de ruído, de poluição atmosférica e com grande tráfego de veículos e mercadorias, exigiu que a legislação urbanística passasse a incorporar parâmetros para lidar com estes impactos.

A opção tomada, neste caso, foi definida a partir do princípio da separação das atividades. Para isso, a apropriação da noção de **incompatibilidade** foi fundamental para o modo como o zoneamento passou a regular o território através de suas funções. O objetivo do zoneamento era primordialmente isolar a indústria a qualquer custo, fosse para preservar os usos residenciais, fosse para garantir uma grande reserva fundiária para a produção em escala ou a logística necessária ao modo de produção em questão. (NERY JR., 2002)

O conceito de **incompatibilidade**, somado aos preceitos do modernismo no urbanismo, contribuiu para a construção da lógica da separação funcional para organização da cidade. O lugar da moradia, do trabalho, do consumo e até do convívio passam a ter suas zonas específicas e distintas, de modo a não se sobreponem e evitar que seus respectivos usos entrem em conflito, buscando preservar as características próprias funcionais e físicas de cada um. O controle legal sobre o território, que determinava as atividades e formas com que se podia ou não ocupar o espaço, segregava os usos por zonas para evitar que atividades industriais depreciassem as áreas de moradia, ou que a movimentação dos agitados centros comerciais se tornasse um inconveniente para a vida nos bairros.

A definição de usos, assim como a noção de incompatibilidade como elemento fundamental da matriz do zoneamento acarretou em uma lógica de difícil controle diante da complexidade real e atual das cidades. A multiplicidade de formas de usos em virtude dos avanços econômicos e tecnológicos, ao ter de ser estabelecida em uma regra geral para a cidade toda, demandou (e ainda demanda) a criação de subcategorias de tipos de serviços, de comércio, de usos institucionais, bem mais complexos do que a separação de usos inicialmente formulada.

Somado a isso, as inúmeras possibilidades de relações entre os usos – coexistência da moradia, com serviços, comércio nas suas diversas subcategorias – torna a noção de incompatibilidade uma espécie de “sub-matriz” dentro da própria matriz. Ou seja, a regulação ao pressupor que pode abarcar a totalidade de formas de usos e sua relação, cria uma complexidade de difícil manejo por parte do poder público, que precisará recorrentemente inserir novas atividades e resolver incompatibilidades que são próprias da natureza das cidades.

Deste modo, a noção de coexistência de usos, não é tratada como algo intrínseco às cidades, e sim como algo que deva ser regulada por parâmetros de incomodidade. Ao estabelecer como princípio básico a “anti-mistura de usos”, toda e qualquer forma de heterogeneidade passa a depender de mecanismos de controle do que se quer evitar ou de uma simples definição do que é permitido ou não, impedindo o estabelecimento de mecanismos que viabilizem esta coexistência com reconhecimento, com incentivo e com qualidade.

Dos municípios estudo de caso analisados, Hortolândia, Praia Grande, Ferraz de Vasconcelos e Osasco descrevem esta separação funcional da mesma maneira. Estas cidades criam **classificações de uso do solo** (tipo de moradia, tipo de comércio, tipo de indústria, etc) e estipulam quais são permitidos ou não em cada uma de suas zonas.



Figura 1: Exemplo do zoneamento de Osasco. Fontes: arquivos da pesquisa e zoneamento do município de Osasco: Lei nº 1485/1978 e alterações.

Utilizando o zoneamento de Osasco como exemplo da incompatibilidade funcional como princípio ordenador dos parâmetros deste instrumentos, observa-se a seguir dois quadros com as categorias de uso criadas pelo município, utilizadas em dois exemplos de zonas que sintetizam o método de como estes usos são associados a zonas distintas para que não se misturem. O primeiro quadro é de uma zona estritamente residencial, que permite o uso R1 (residencial unifamiliar) e uma das subcategorias do R3 (conjunto residencial).

Em todas as zonas que permitem o uso residencial (a exceção são as Zonas Industriais, as Zonas de Áreas Verdes as Zonas de Uso Exclusivamente de Comércio e Serviço), o uso R1 (unifamiliar isolado no lote) é sempre permitido, uma vez que é o uso mais comum e considerado mais compatível com outros, por seu baixo padrão de incomodidade. Outros, usos, no entanto, são mais limitados. Nas Zonas Residenciais de Baixa Densidade (ZR1), por exemplo, observamos sempre a presença do uso R1, e a permissão de alguns usos considerados não incômodos, como áreas de preservação ambiental ou patrimonial, e outras tipologias residenciais (R2 – multifamiliar vertical ou horizontal até 8 famílias e R3 – conjuntos residenciais, dependendo da região). Em algumas localidades, é permitido o uso por comércio varejista e serviços, porém sendo sujeito a um controle especial.

Quadro 1: Exemplo de Zona Residencial em Osasco.

Zonas de Uso	Usos permitidos	Usos sujeitos a controle especial
ZR1/01	R1 e R3.1 Residencial unifamiliar; conjunto residencial em terreno de área inferior a 15.000 m ²	E4 Áreas de preservação ambiental ou histórica, clubes.

Fonte: elaboração própria à partir da Lei nº 1485/1978 e alterações.

O oposto se observa nas zonas industriais e de grande movimento comercial desse município. Nas Zonas de Uso Exclusivamente de Comércio e Serviços (ZCS), vê-se uma exclusão total (com uma única exceção) do uso habitacional, e uma permissão de uso industrial de pouco impacto. Tomando como exemplo as Zonas Industriais (ZI) no segundo quadro, vemos uma restrição dos usos habitacionais e, na maioria dos casos, sua proibição.

Quadro 2: Exemplo de Zona Industrial em Osasco.

Zonas de Uso	Usos permitidos	Usos sujeitos a controle especial
ZI/01	I1, I2, C2.6, C2.7, C2.8, C2.9, C3, S3 Indústrias não incômodas, Indústrias diversificadas, Comércio varejista diversificado: materiais de grande porte, depósito de materiais em geral com até 1.000 m ² , materiais perigosos, distribuição de materiais de pequeno porte; Comércio atacadista; Serviços especiais (carga).	S2.5, E2.2, E2.4, E2.6, E2.7, E3.2, E3.4, E3.6, E3.7, E4, I3, I4 Serviços de hospedagem; Instituições diversificadas (até 2.500 m ²) e especiais: Lazer e cultura, Assistência Social, Administração e Serviço Público, Transporte e comunicação; Áreas de preservação ambiental ou histórica, clubes; Indústrias especiais (risco), conjuntos industriais.

Fonte: elaboração própria à partir da Lei nº 1485/1978 e alterações.

O município de Osasco faz ainda outro controle sobre os usos, sujeitando alguns tipos de uso à permissão especial em determinados tipos de zona, dividindo-os em “Permitidos” e “Sujeitos à Controle Especial”. Esta também é uma forma de controle adotada por Praia Grande porém com critérios diferentes. No município litorâneo cujo zoneamento é definido pela LC nº 615/11, a tal permissão decorre do tipo de via e da zona em que este uso pretende se instalar, enquanto que em Osasco a permissão é avaliada e concedida por um órgão especial (Escritório de Planejamento Integral de Osasco) que tem critérios próprios estabelecidos internamente. Hortolândia também adota essa forma de controle, permitindo certos usos que poderão ser autorizadas mediante Estudo de Impacto de Vizinhança nas Zonas, Setores e Corredores, de acordo com quadro apresentado no Plano Diretor (Lei nº 2902/2008).

Registro utiliza ainda outra forma de controle, em três categorias: usos permitidos, usos tolerados e usos permissíveis. Usos tolerados são aqueles preexistentes, sujeitos a um critério de permissão dependendo da via, porém não se sujeitam aos parâmetros gerais da zona por serem preexistentes, enquanto os usos permissíveis são aqueles sujeitos a aprovação pela prefeitura, semelhante a Osasco.

Esta permissão especial, assim como as zonas mistas ou equivalentes, são variações da forma de regulação baseada na total incompatibilidade e separação de usos. A incompatibilidade entre diferentes atividades é entendida, nestes casos, como algo menos inviolável, de modo que critérios de **comodidade** são estipulados para que usos, antes antagônicos como é o caso do morar e do produzir, possam compartilhar a mesma zona.

Trata-se de uma superação da separação de usos rígida, cuja inflexibilidade não condiz com a realidade de organização do território existente das cidades. Há zonas residenciais que permitem atividades industriais de baixo impacto assim como zonas industriais que também reconhecem a possibilidade da moradia desde que respeitados alguns critérios. Osasco, Praia Grande, Hortolândia, Ferraz de Vasconcelos e Jacareí são exemplos de como usos diversos passaram a ser equacionados de modo a compartilharem uma mesma área da cidade. A classificação de usos é utilizada, nestes casos, não para

segrega, mas para conciliar usos, teoricamente, conflituosos, em algum patamar de coexistência de atividades.

Quadro 3: Usos permitidos nas Zonas Mistas ou zonas equivalentes			
Municípios	Usos industriais	Usos comerciais e de serviços	Usos residenciais
Ferraz de Vasconcelos Z3 – Zona Mista (Lei 1.057/1978)	Permite usos industriais classificados como de baixo impacto	Permite usos comerciais em lotes de esquina	Permitido.
Hortolândia ZM1 – Zona Mista 1 (Lei 665/1998, alterada pela Lei 2600/2011)	Permite “Indústrias de Grande Impacto Ambiental ou Perigosas”	Permite comércio varejista e serviços de âmbito local (pequenos e médios)	Permitido. Permite também o uso residencial em algumas zonas industriais;
Jacareí ZAP 1 – Zona de Adensamento Preferencial 1 (Lei 4847/2005)	permite indústrias com “valor de complexidade de fonte de poluição” menor que 3 em todo o município.	Permitidos em todo o município	proíbe uso habitacional na macrozona industrial; permitido no resto do município
Registro ZM1 – Zona Mista 1 (Lei 42/2008)	Permite “atividade industrial compatível ao uso residencial, não incômoda”, listada por lei.	Permite usos comerciais e de serviços vicinais, de bairro, gerais e específicos. Nas zonas residenciais são permitidos apenas os vicinais.	Permitido em todas as zonas mistas e residenciais; submetido à aprovação da prefeitura em zonas industriais.
Osasco ZECS – Zona de uso em eixos predominantemente comerciais e de serviços (Lei 1485/1998 e alterações)	Estabelece usos “sujeitos a controle especial”; permite usos habitacionais mais densos em algumas zonas industriais.	Permite os usos comércio varejista e serviços de âmbito local e diversificado, assim como S1 S2;	Não são permitidos na zona, porém permite usos industriais menos incômodos dentro de outras zonas mistas.
Praia Grande ZM – Zona Mista (Lei 615/2011)	Permite os usos industriais de baixo e médio impacto na Zona Mista e em Zonas Predominantemente Residenciais se for em via arterial ou coletora.	Permite comércio varejista e atacadista, assim como usos turísticos e serviços de “baixa e média incomodidade”.	Permitido, exceto condomínios em glebas. Permitido em todas as zonas (exceto ZUD1), às vezes limitando ao unifamiliar apenas.

Fonte: elaboração própria.



Figura 2: Exemplos de zonas em Ferraz de Vasconcelos. Fontes: arquivos da pesquisa, Google Earth e Google Street View.

A classificação dos usos e sua separação de acordo com a noção de incompatibilidade estão presentes em cinco dos seis municípios estudo de caso analisados pela pesquisa. Nestas versões atuais de aplicação do zoneamento, entretanto, fica mais clara a distância entre a legislação baseada em uma racionalidade funcional (teórica) do território, na qual usos podem ser tipificados e segregados, e a composição real do território urbano cuja natureza se dá pela coexistência de diferentes usos. Neste sentido, a complexidade que este elemento da matriz do zoneamento tem nas mais diversas cidades demonstra que a legislação, apesar de reconhecer os usos mistos, por partir de um princípio anti-mistura, condiciona a multiplicidade de usos a excepcionalizações pontuais, tornando mais complexa e difícil a aplicação das regras.

2 Controle da verticalização e produtividade do solo

O avanço tecnológico foi um componente muito importante para as mudanças da produção privada do espaço urbano, sobretudo, no que tange o processo de verticalização das cidades. O advento dos elevadores e a capacidade técnico-construtiva de se erguer prédios cada vez mais altos, possibilitou intensa verticalização em grandes centros urbanos, configurada principalmente em suas áreas mais centrais. (SOMEKH, 1997) A possibilidade de se potencializar o uso dos terrenos inseriu uma nova lógica de aproveitamento do solo urbanizado influenciando, sobretudo, a paisagem urbana.

Diante disto, a legislação que disciplina o uso e ocupação do solo estabeleceu parâmetros e regras para controlar o crescimento vertical dos novos produtos imobiliários: os gabaritos de altura, os coeficientes de aproveitamento e suas diferentes fórmulas de cálculo são exemplos de como a legislação passou a incidir sobre a produção, associando diferentes níveis de verticalização a diferentes áreas da cidade conforme determinava o zoneamento funcional.

Estas formas de controle, por um lado tentavam incidir sobre o resultado urbanístico e morfológico – como veremos no caso do gabarito; por outro, pretendiam equacionar as formas de cálculo da multiplicidade do solo em função da localização – sobretudo com o estabelecimento do coeficiente de aproveitamento.

O **gabarito máximo** das edificações é uma forma de controlar as alturas de cada edifício dentro de cada lote e tem relação direta com a constituição da morfologia urbana, já que incide sobre o desenho do conjunto edificado e dos espaços vazios da cidade. Atualmente, a aplicação do gabarito de altura máxima está mais restrito a áreas industriais, dada a necessidade de se evitar construções muito grandes que impeçam a ventilação e a circulação nestas zonas; ou também quando se pretende preservar visualmente alguma referência urbana (edifício ou área). Em municípios como Hortolândia, Ferraz de Vasconcelos e Registro há gabaritos máximos definidos pelo número de pavimentos ou altura em metros, contudo o que é mais determinante para regular quanto um edifício se verticaliza e consegue reproduzir seu terreno é o **coeficiente de aproveitamento**.

<i>Quadro 4: Controle de gabarito máximo nos municípios.</i>	
Ferraz de Vasconcelos	Nas zonas residenciais e mistas, possui número máximo da pavimentos. Já nas zonas comerciais, é relativo à largura da rua para qual se volta.
Hortolândia	A lei de uso e ocupação do solo institui gabarito de 45 metros ou 15 andares para todo o município, assim como possui gabarito específico para HIS (5 pavimentos).
Registro	Possui gabarito de pavimentos na maioria das zonas, mantendo-o em geral até 4 pavimentos nas zonas residenciais e com um máximo de 20 pavimentos para uso habitacional em zonas verticalizáveis.

Fonte: elaboração própria.



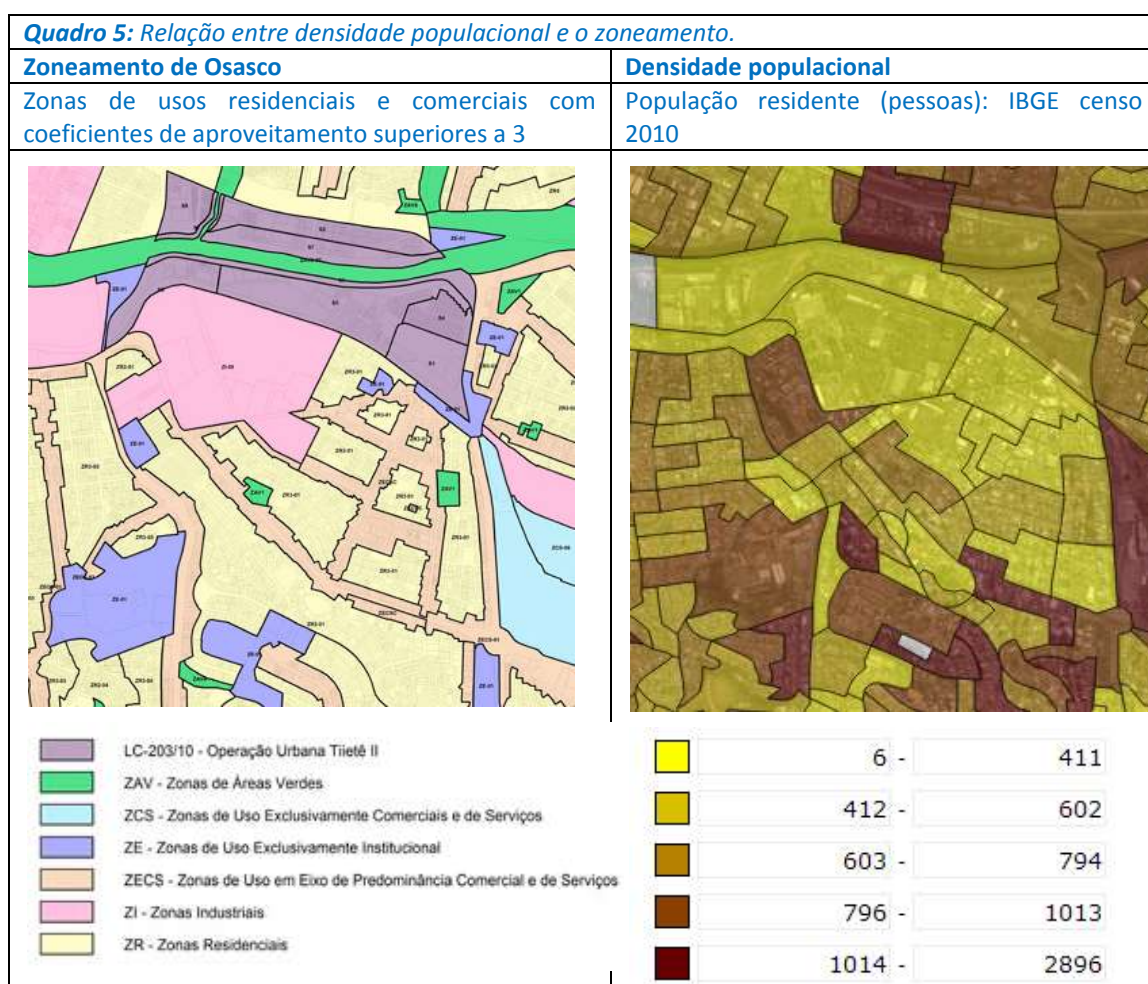
Figura 3: Empreendimento habitacional em Hortolândia. A altura do edifício (8 andares) se mostra dentro do gabarito estipulado para todo o município, de 15 pavimentos ou 45 metros.

A lógica estabelecida pela definição de um índice que expressa a capacidade de multiplicação de um terreno, anuncia diretamente a possibilidade de rendimento imobiliário deste terreno. Esta questão traz a este parâmetro, a importância que ele tem para grande parte das leis de uso e ocupação do solo. Como o zoneamento regula a produção privada, e esta é baseada na capacidade de rendimento da

terra, este elemento torna-se peça chave na matriz do zoneamento na maioria dos municípios que utilizam o zoneamento.



O coeficiente de aproveitamento é um parâmetro utilizado por todos os municípios estudados pela pesquisa: até mesmo o padrão de variação dos coeficientes é o mesmo. Para todas as zonas ou tipos de uso são definidos valores que atribuem aos terrenos correspondentes a quantidade de vezes que a área do solo poderá ser reproduzida pela edificação. Quanto mais denso se entende que a zona ou o uso possa ser, maior o valor do C.A. aferido.

Do ponto de vista urbanístico, o coeficiente de aproveitamento tenta estabelecer relação com a densidade construtiva de um terreno ou uma região. Em alguns municípios, em zonas onde se pretende estabelecer maior adensamento, comumente se permite a utilização de um maior coeficiente de aproveitamento. Sem estar atrelada a outros parâmetros que assegurem a forma deste otimização ocorrer, nem sempre esta definição de maior aproveitamento construtivo se reflete em maior densidade populacional ou habitacional. Utilizando Osasco como exemplo, podemos aferir que algumas das zonas com coeficientes de aproveitamento mais altos, não correspondem a densidades populacionais mais altas, como podemos comparar no mapa a seguir.



Fonte: Lei nº 1485/1978 e alterações, <http://www.censo2010.ibge.gov.br/painel/>.

Tal fato, por um lado pode ser pela existência de usos não residenciais, por outro, pode ser pela super população de determinadas áreas, como pode ser visto a seguir.

Quadro 6: Relação entre densidade populacional e o zoneamento.																
Zoneamento de Osasco	Densidade populacional															
Zonas de usos com coeficientes de aproveitamento de no máximo 1,0	População residente (pessoas): IBGE censo 2010															
 <ul style="list-style-type: none"> LC-203/10 - Operação Urbana Tietê II ZAV - Zonas de Áreas Verdes ZCS - Zonas de Uso Exclusivamente Comerciais e de Serviços ZE - Zonas de Uso Exclusivamente Institucional ZECS - Zonas de Uso em Eixo de Predominância Comercial e de Serviço ZI - Zonas Industriais ZR - Zonas Residenciais 	 <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tbody> <tr> <td style="width: 20px;"></td> <td style="width: 40px; text-align: center;">6 -</td> <td style="width: 40px; text-align: right;">411</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">412 -</td> <td style="text-align: right;">602</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">603 -</td> <td style="text-align: right;">794</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">796 -</td> <td style="text-align: right;">1013</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">1014 -</td> <td style="text-align: right;">2896</td> </tr> </tbody> </table>		6 -	411		412 -	602		603 -	794		796 -	1013		1014 -	2896
	6 -	411														
	412 -	602														
	603 -	794														
	796 -	1013														
	1014 -	2896														

Fonte: IBGE censo 2010, Lei nº 1485/1978 e alterações.

Ainda sobre a questão da densidade, a lei de Uso e Ocupação do Solo de Jacareí (4.847/2005), estabelece como objetivo do coeficiente de aproveitamento, a compatibilização da demanda de infraestrutura e controle da densidade, em conjunto com os demais parâmetros urbanísticos. Para isto, descreve na lei que “para a definição do Coeficiente de Aproveitamento, será multiplicada a área do terreno pelo índice definido no ANEXO VII, determinando o produto auferido a área máxima de edificação permitida.” (Art. 43, Lei 4.847/2005). No entanto, no referido quadro, não há definição de tais valores para efetuar o referido cálculo. Nesta mesma lei, há um quadro de parâmetros de urbanização, onde estão definidas as densidades (habitantes por hectare), lote mínimo em função da declividade para as respectivas macrozonas.

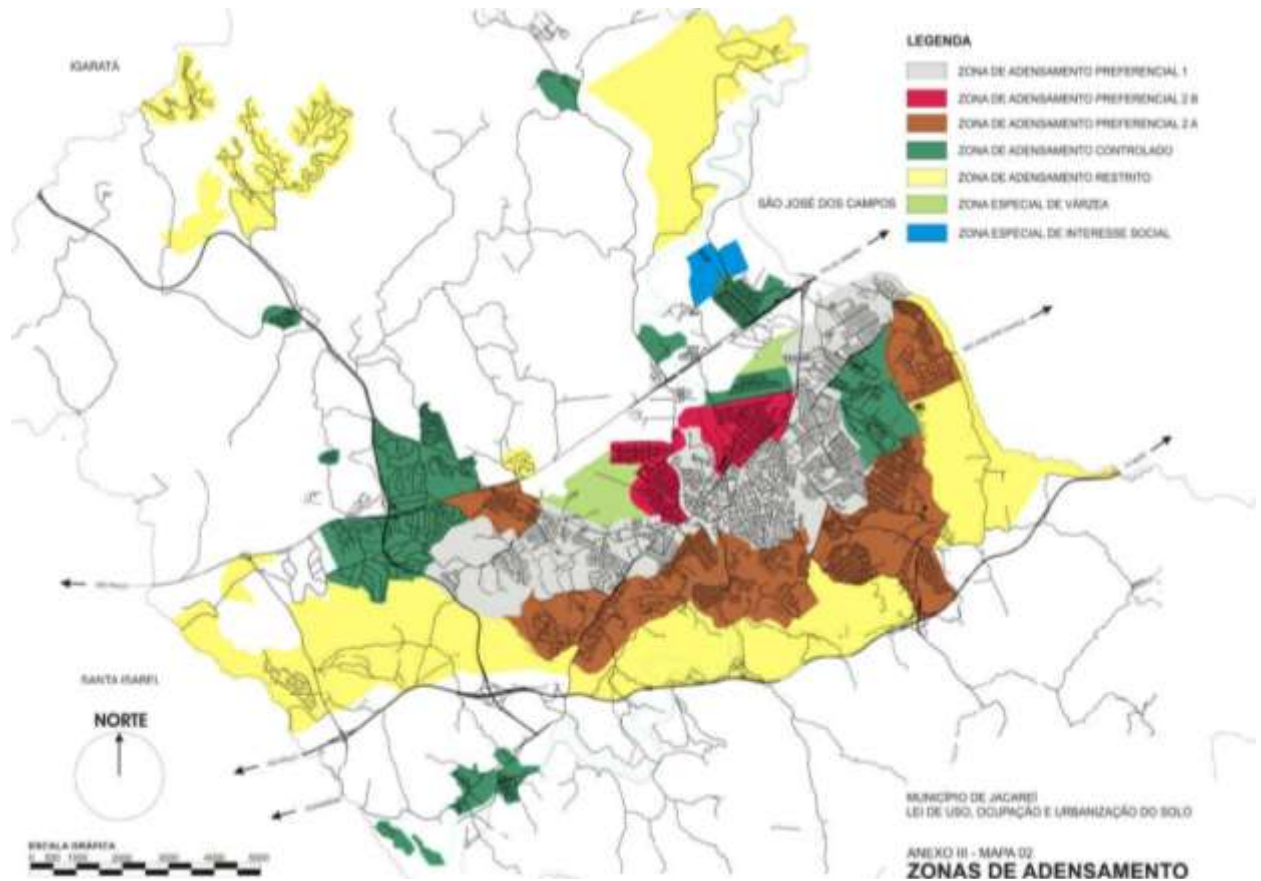


Figura 4: Zoneamento do município de Jacareí. Fonte: Lei nº 5100/2007 (alteração da Lei nº 4847/2005).

ANEXO VII - Quadro 04 - Parâmetros de Uso e Ocupação do Solo

PARÂMETROS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO									
	ZONAS DE ADENSAMENTO	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO		TAXA DE PERMEABILIDADE (%)	PERMEABILIDADE COM DISPOSITIVO DE RETENÇÃO (%)	TAXA DE OCUPAÇÃO (%)	GABARITO MÁXIMO	RECUOS	
		BÁSICO	MÁXIMO					FRENTE	FUNDOS
MACROZONA DE DESTINAÇÃO URBANA	ZONA ESPECIAL DO CENTRO (ZEC)	1,4	4,0 por meio da instituição de outorga onerosa	0	-----	80%	-----	Recuos laterais ou de fundo será regulado pelo código Sanitário ou Código de Obras, eliminando a necessidade de anuência	
	PREFERENCIAL 1 (ZAP1)			10	ATÉ 5	70	-----		
	PREFERENCIAL 2A (ZAP2A)			10	ATÉ 5	70	-----		
	PREFERENCIAL 2B (ZAP2B)			20	ATÉ 10	70	-----		
	CONTROLADO (ZAC)			20	ATÉ 10	70	-----		
	RESTRITO (ZAR)			1,4	50	ATÉ 30	40		-----
MACROZONA DE DESTINAÇÃO INDUSTRIAL (MDI)				20	sem redução	70	-----		
ZONA ESPECIAL DA VARZEA (ZEV)	0,8			50	sem redução	40		5 m	5 m

ANEXO XIV - Quadro 11 - Parâmetros de Urbanização do Solo

PARÂMETROS DE URBANIZAÇÃO DO SOLO					
MACROZONAS	ZONAS DE ADENSAMENTO	DENSIDADE liq. (hab/ha)	DECLIVIDADE		
			Até 20%	De 20% a 30%	Mais de 30%
MACROZONA DE DESTINAÇÃO URBANA	PREFERENCIAL 1	600	Lote mínimo 150 m ²	Lote mínimo 300 m ²	NÃO PERMITIDO
	PREFERENCIAL 2	300	Lote mínimo 225 m ²	Lote mínimo 450 m ²	
	CONTROLADO	100	Lote mínimo 1000 m ²	-----	
	RESTRITO	50	Lote mínimo 1000 m ²	2500 m ² -	
MACROZONA DE DESTINAÇÃO INDUSTRIAL			1000m ²	1000	
ZONA ESPECIAL DA VÁRZEA		100	lote mínimo 1000 m ²		

Quadros 7 e 8: Zoneamento do município de Jacareí. Fonte: Lei nº 5100/2007 (alteração da Lei nº 4847/2005).

Dos municípios analisados, o único que estabelece um valor de C.A. básico de 1,4 para toda a cidade é Jacareí. De acordo com seu zoneamento e Plano Diretor (Lei nº 4847/2005 e Lei Complementar nº 49/2003, respectivamente) a possibilidade de aumento deste valor para 4,0 ocorre em áreas específicas onde o zoneamento determina que pode haver adensamento: nas Zonas de Adensamento Preferencial e Zona Especial de Centro.

Utilizando o zoneamento de Praia Grande⁸ como exemplo, a variação dos valores do C.A. se relaciona com o território sobre o qual ele atua: é um valor mais baixo nas zonas com restrição ambiental, com uso industrial ou comercial, e mais alto (5,5) nas regiões onde são permitidos os usos Residencial Multifamiliar e Turístico, ou seja, onde há interesse de verticalização em prédios habitacionais de veraneio e em hotéis. Dentre as Zonas Comerciais (ZC), por exemplo, aquela que se localiza em corredores mais próximos à orla do mar é a que possui este C.A. de 5,5, enquanto as outras, localizadas próximas às rodovias e aos usos industriais, possuem um C.A. menor.



Figura 5: Torre residencial construída na orla de Praia Grande com C.A. de aproximadamente 8. Fonte: Google Earth e arquivos da pesquisa.

⁸ Definido por: Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo Lei Complementar nº 615/2011, e Plano Diretor: Lei Complementar Nº 473/2006

No entanto, estes valores adotados nem sempre se refletem em materialidade, o que dificulta o entendimento do resultado morfológico e paisagístico local. Se por um lado o gabarito garante com mais precisão o que será feito do ponto de vista formal, o coeficiente de aproveitamento não indica diretamente este resultado morfológico.

Em uma mesma zona, é possível haver tanto uma tipologia mais verticalizada, quanto menos, dependendo do produto que o mercado visa comercializar. No caso de Praia Grande, a tipologia litorânea comumente adotada na década de 80 e 90, era o edifício de até 4 pavimentos. Hoje, no entanto, em função de diversas variáveis, sejam econômicas ou da tecnologia construtiva, em uma mesma zona de uso, temos um padrão mais ou menos verticalizado como mostra a foto a seguir.



Figura 6: Diferentes morfologias na mesma zona de uso em Praia Grande. Fonte: arquivos da pesquisa Google Street View.

Se o Coeficiente de Aproveitamento indica potencialidade de área construída de um terreno, a qual está associada diretamente ao interesse do mercado em poder multiplicar o solo, é de se pressupor que este índice variasse de acordo com as localidades de maior interesse do mercado. Nos casos dos municípios estudados, seria possível esperar que Osasco e Praia Grande por estarem próximos a centros metropolitanos e por possuírem dinâmica econômica mais acentuada, industrial, de serviços e turística respectivamente, poderiam ter valores de coeficiente de aproveitamento diferenciados das demais cidades menos dinâmicas. No entanto, o valor do coeficiente de aproveitamento é bem parecido em Osasco, Hortolândia, Jacareí. O que demonstra que o estabelecimento de um simples valor numérico não dialoga com a realidade local.

3 Controle da ocupação

Dentre os parâmetros adotados para controle da ocupação da edificação no lote, estão os **recuos** e a **taxa de ocupação (T.O.)**; ambos presentes em todos os ordenamentos municipais estudados. A T.O. é um índice que controla o percentual máximo da área do terreno que pode ser ocupada pela edificação, determinando conseqüentemente quanto dele deve ficar livre. Já os recuos são as medidas mínimas que afastam este edifício dos limites do terreno, fazendo com que estas áreas livres sempre circundem a construção em quase todas as suas fachadas.

Trata-se, portanto, de um princípio regulador notadamente formal, que é determinante para a composição morfológica do espaço urbano, pois define o “comportamento” do edifício no espaço e no contexto em que ele se insere. Ele vinculava o distanciamento entre as faces dos edifícios à garantia de um período de tempo em que houvesse iluminação e ventilação durante o dia mais curto do ano, o que era estipulado em horas.



Figura 7: Recuo lateral de uma moradia em um bairro residencial horizontal de Ferraz de Vasconcelos. A distância entre a casa e a divisa lateral do lote é resguardada mesmo, quando não há cômodos voltados para o recuo. Fonte:elaboração própria



Figura 8: Recuo frontal de uma residência em bairro horizontal de Hortolândia. A distância livre entre fachada e alinhamento da rua é geralmente aproveitada como vaga de carro ou jardim da casa. Fonte:elaboração própria

Nas legislações atuais, este afastamento dos edifícios é determinado por distâncias em metros, que pode ou não variar conforme a zona. Na maioria dos municípios – Hortolândia, Osasco e Ferraz de Vasconcelos - os recuos são em valores absolutos, e se expressam ou como um valor único por zona, ou como um valor dependendo do uso dentro daquela zona. É comum um recuo frontal de 4 ou 5m para zonas e usos residenciais unifamiliares, espaço normalmente utilizado como estacionamento, e recuos maiores para usos e zonas de comércio, serviços e indústrias. Nem sempre há uma imposição de recuos laterais e de fundo, especialmente para zonas onde são permitidos lotes menores. Os recuos continuam sendo parâmetros que asseguram um mínimo de insolação e ventilação para os ambientes internos das edificações.

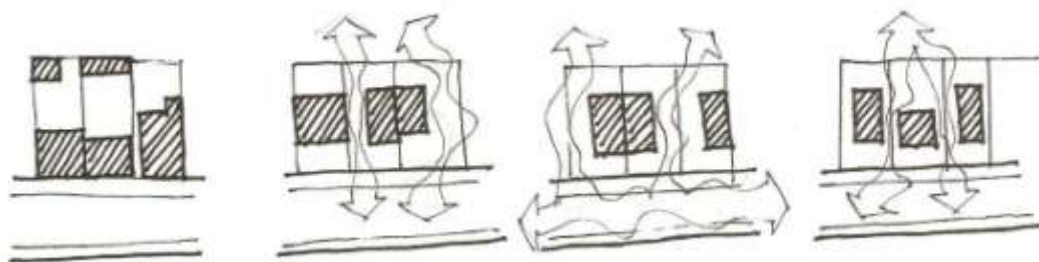


Figura 9: Da esquerda para a direita, esquemas da implicação de recuos menos e mais restritivos, possibilitando maior circulação de ar entre as construções. Fonte: Elaboração própria

No entanto, no que compete a morfologia urbana, vale ponderar que a existência destes “espaços livres de edificações” normalmente não configuram um área de interesse paisagístico ou ambiental, visto que usualmente estes recuos são ocupados ou por estacionamentos, impermeabilizando o solo e não constituindo uma área permeável possível de receber vegetação, ou no futuro por ampliações da edificação.



Figura 10: Modelo de expansão da ocupação de um lote residencial. Fonte: <http://quapasel.wordpress.com/>

Isso ocorre, devido ao estabelecimento destes parâmetros em uma configuração lote a lote, em detrimento de uma conformação urbana que possibilita a criação de massas edificadas e não edificadas. Em situações fundiárias onde os lotes são muito pequenos, estas exigências acabam não garantindo uma boa habitabilidade para a edificação, já que os recuos acabam sendo demasiadamente reduzidos; tampouco para a morfologia urbana resultante, que fica fragmentada entre cheios e poucos vazios, não conformando uma área significativa de vazios na paisagem local.



Figura 11: Padrão morfológico de Jacareí – recuos de frente e fundo definidos pelo código sanitário. Fonte: Google Earth 2013.

Pelo modelo de controle da ocupação do solo de Jacareí, Praia Grande e Registro o afastamento do edifício em relação aos limites do lote, também pode variar de acordo com a altura total da construção (e não do entorno dela): quanto mais alto, maiores os recuos que devem ser observados pela edificação.

Enquanto para Jacareí segue-se uma única fórmula relacionando o recuo (R) à altura do edifício (H), Registro adota valores absolutos em algumas zonas, e relativos à altura em outras. Para Jacareí, vale para todo município a seguinte relação, para edifícios com mais de 8m de altura ou mais de dois pavimentos: $R = H/6$, com mínimo de 2m. Já Praia Grande adota relações diferentes por zona e dependendo da altura dos edifícios, com um recuo frontal constante (geralmente de 5 ou 10m, sendo o segundo aplicado às áreas comerciais), e um recuo de frente e fundo semelhantes entre si, e de grande variação entre as zonas. Esses valores podem ser compreendidos de acordo com o perfil das zonas sobre as quais atuam: recuo lateral e de fundo permanecesse em 1,5m nas Zonas onde o uso unifamiliar é exclusivo ou predominante, e mesmo em zonas mistas mantém esse recuo para edificações abaixo de 10m, o que é comum desse tipo de ocupação. Os recuos maiores se aplicam, portanto, às edificações mais altas ou às zonas com grandes estabelecimentos comerciais e de serviço. Para esses casos, usa-se inclusive um cálculo relacionando o recuo lateral/de fundo à altura do edifício, na fórmula $R = 1,20 + H/15$.

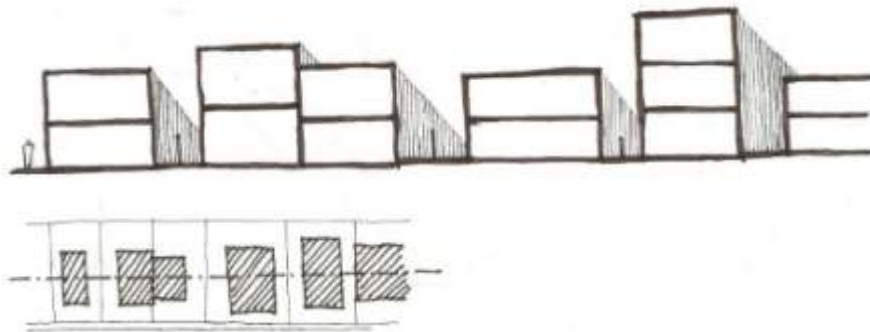


Figura 12: O esquema em corte mostra uma situação de insolação com e sem o uso de recuos laterais nas construções. Fonte: Elaboração própria

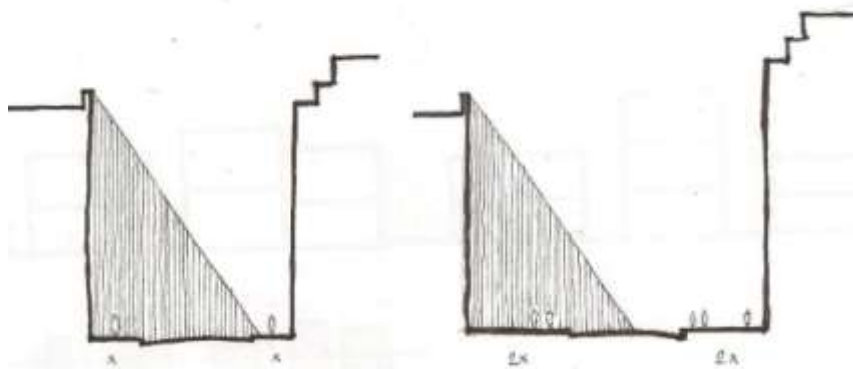


Figura 13: O recuo frontal também pode ter a função de melhorar o espaço público ampliando a largura da rua bem como a possibilidade de ventilação e insolação. Fonte: Elaboração própria

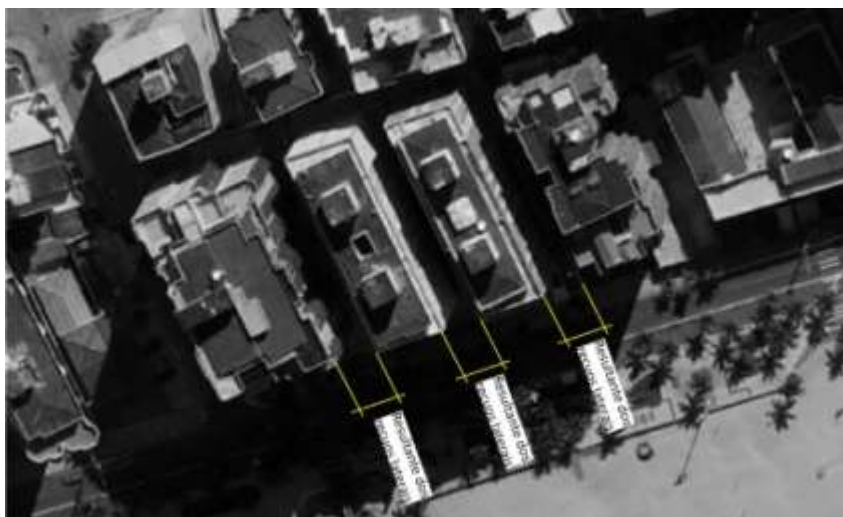


Figura 14: Distanciamento entre as torres residenciais da orla de Praia Grande, resultado dos recuos laterais obrigatórios definidos por uma razão relacionada à altura do edifício ($\text{recuo} = 1,20 \text{ m} + h/15$).
Fonte: Elaboração própria sobre foto Google Earth

Se por um lado o recuo é utilizado para garantir condições de insolação e aeração nos cômodos da edificação, por outro lado, para a relação entre as tipologias ele implica em resultados não muito adequados. No caso de situações fundiárias como a de Praia Grande, onde os lotes são pequenos, os recuos exigidos não garantem um distanciamento razoável, criando torres muito próximas umas das outras, como é possível ver na foto acima.

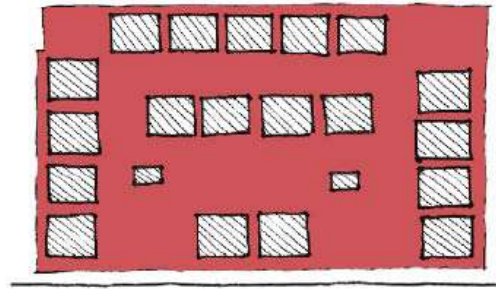
Do ponto de vista urbanístico os resultados também não são satisfatórios. Ao exigir o recuo frontal nas edificações, a legislação afasta o edifício do contato com a rua, dificultando a utilização do térreo para fins comerciais. Esta indução, somada a concepções de separação de usos conforme visto no primeiro elemento da matriz do zoneamento, acaba por inibir produtos tipológicos de uso misto e com fachadas ativas para a rua. Os resultados urbanísticos desta indução não possibilitam espaços públicos de qualidade, com diversidade de usos, onde poderia haver intensa circulação de pessoas e multiplicidade propiciadas pela riqueza da vida urbana.

A taxa de ocupação (T.O.) também é amplamente utilizada: todos os municípios estudados fazem uso dela. Sua lógica de aplicação é basicamente a mesma em todas as situações analisadas, já que estipula valores diferentes para tipos diferentes de zonas. Sua aplicação é também bastante semelhante. Em zonas com restrições ambientais e de perfil de baixa densidade ou semi-rural, esse índice mantém valores mais restritivos (40% nas Zona Especial de Várzea de Jacareí, na Zona Residencial Especial de Praia Grande e na Zona de Chácara de Registro), aumentando para 70% em regiões mais densas e com bastante presença do uso residencial (Zonas de Adensamento Preferencial de Jacareí, maioria dos usos residenciais em Hortolândia), chegando a 80 e 90% em zonas comerciais (como é o caso e usos comerciais e institucionais nas Zonas Mistadas de Hortolândia, e dos comércios e serviços nas Zonas de Uso em eixos de comércio e serviços de Osasco.)

Nos casos de usos residenciais verticais multifamiliares, a área livre resultante da não ocupação do terreno normalmente é ocupada por usos internos aos condomínios, seja na forma de estacionamento, seja pela multiplicidade de opções de lazer criadas pelo mercado imobiliário como parte do produto a ser comercializado. Desde quadras poliesportivas, piscinas, passando por jardins e bosques, chegando até espaços *fitness*, *gourmets*, *garage band*⁹, entre outros, estas áreas tanto agregam valor ao edifício, quanto vendem a ideia de uma vida saudável e com *status*.

Já para a questão urbanística, por se tratar de uma solução tipológica voltada somente para o interior do lote, os espaços livres resultantes não conformam um sistema que tenha garantido qualidade urbanística para a morfologia urbana, nem propiciam uma vida urbana para seus usuários.

⁹ Optou-se por manter os termos como são anunciados, em inglês, para mostrar como a estratégia de marketing os utiliza para conotar uma espécie de status e diferencial no empreendimento.



Área livre residual de um condomínio residencial de blocos, com a taxa de ocupação de 60% da ZM1 de Hortolândia

Figura 15: Espaços residuais no intra-lote. Fonte: elaboração própria e Google Earth.



Figura 16: Implantação do condomínio residencial Vale Belo, da construtora MRV, em Jacaré. Fonte: <http://imoveis.mrv.com.br/apartamentos/saopaulo/jacarei/villabranca/jardinsdovale-parquevalebelo/>



Figura 17: Espaço fitness, Espaço zen e Playground, respectivamente, planejados para o empreendimento Parque Vale Belo, da construtora MRV, em Jacaré. Fonte: idem.

Do ponto de vista do produto imobiliário resultante, os recuos incidem em um isolamento tanto dos lotes vizinhos, quanto da rua, resultando em uma forma espacial que pode estar completamente descolada da forma física do terreno e do entorno. Ou seja, ao isolar a edificação no lote, o projeto resultante pode ser feito para qualquer lote que possua dimensões semelhantes, propiciando assim, a estandardização de produtos e tipologias. Como veremos mais adiante, atualmente esta possibilidade

de utilização de um mesmo projeto independente de sua localização, é um dos componentes do processo de massificação da produção imobiliária no Brasil, sobretudo com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida.

Em contraponto a este argumento, é curioso relatar o caso de Praia Grande, que possui zonas onde a taxa de ocupação permite que se ocupe todo o terreno, o que permitiria viabilizar tipologias menos padronizadas, ou que estabelecessem fachadas ativas na relação de usos com a rua. No entanto, o produto que está sendo empreendido atualmente no município, utiliza a implantação de torres residenciais com embasamento de dois (às vezes três) pavimentos destinados exclusivamente a área de garagem do próprio edifício. Nesta cidade onde a escavação de subsolo é mais complexa por causa do tipo de solo esta solução se viabiliza por uma taxa de ocupação bastante permissiva.



Figura 18: Exemplos de edifícios com embasamento de dois e três andares de garagens na Praia Grande. Fonte: Google Street View.

Sendo assim, mesmo diante de uma taxa de ocupação que permitiria novas soluções tipológicas, é o mercado quem acaba definindo o padrão, os usos e a forma como estes empreendimentos vão se instalar nas cidades. Isso mostra como tais parâmetros da matriz não garantem qualidade urbanística e tipológica para as cidades.

4 Segregação social

Este é um princípio ordenador do zoneamento muito importante para a definição de alguns dos parâmetros que constituem sua matriz aqui apresentada e discutida. O processo de urbanização no Brasil a partir da década de 1930 implicou a remodelação do espaço físico a partir da instalação de fábricas e da migração de um grande contingente de trabalhadores para as cidades. Este crescente incremento populacional fez também aumentar a demanda por áreas para que essa nova população urbana pudesse se fixar.

Neste contexto, que o zoneamento ganha espaço e se consolida como principal forma de regulação urbanística nas cidades brasileiras para ordenar o território em constante mudança e crescimento. Além de separar e definir quais eram as zonas específicas para a instalação de indústrias, partindo do pressuposto da incompatibilidade entre fábricas e moradia, o zoneamento também separou e definiu as zonas exclusivamente residenciais. Desde então, este instrumento também se presta a ser um dos principais meios de segregação espacial e proteção dos espaços destinados às elites urbanas:

O desejo da elite de controlar a cidade manifestou-se como um desejo de proteger seu próprio espaço: a intensidade do desenvolvimento urbano foi uma dupla fonte de riqueza e perigo já que poderia permitir tanto que a riqueza mudara de mãos, como que terminara alguns de seus privilégios. Por esta razão, era necessário proteger a cidade. Segundo o discurso das elites enfrentadas com o populismo das leis estatais, era seu território que precisava de proteção legal, uma proteção que tinha, ao contrário da anistia para o território popular, fronteiras e regras claramente definidas pela lei. (ROLNIK, 2000)

As Zonas Exclusivamente Residenciais (ou equivalentes) foram o recurso criado dentro do zoneamento para garantir a **segregação dos usos socialmente diferentes**. A lógica desta definição de exclusividade estava embutida nos parâmetros de uso e ocupação destas zonas específicas, que inviabilizavam a instalação e permanência de moradias de famílias que não fossem de alta renda. A separação de usos, não apenas relacionados às atividades funcionais de uma cidade como indústria, comércio e residência, mas também de usos residenciais de diferentes classes era um dos propósitos iniciais do zoneamento.



Figura 19: Ilustrações que mostram a ideia do “zoning” sendo promovida no Brasil e nos EUA. (FELDMAN, Sarah. 2005)

O estabelecimento de parâmetros proibitivos à classe de menor renda torna as Zonas Exclusivamente Residenciais (ZER) ou equivalentes verdadeiras reservas de terra para habitação urbana da alta renda. A definição de grandes áreas para o **lote mínimo** é um grande limitador do acesso àquelas terras para a maioria da população, pois poucas são as famílias que podem pagar por grandes lotes urbanizados. Outro fator determinante para consolidar esta zona residencial de elite foi a determinação do **uso exclusivo e unifamiliar**, que inviabiliza qualquer tipologia de ocupação populacionalmente mais densa em uma única propriedade.

Hoje, os municípios estudados que criaram explicitamente este tipo de zona com parâmetros que restringem os grupos sociais que podem habitá-la são Praia Grande, Hortolândia, Osasco e Ferraz de Vasconcelos. Estes parâmetros são:

- uso exclusivo residencial
- baixa densidade definida por recuos obrigatórios e taxa de ocupação restritivos
- lote mínimo com área maior ao valor de lotes em outras zonas
- frente mínima maior do que outros lugares com o mesmo tamanho de lote

As Zonas Exclusivamente Residenciais se mostram na maioria dos municípios estudo de caso, com maior ou menor grau de isolamento, conforme os usos permitidos e parâmetros urbanísticos. Essas zonas, tradicionalmente elitizadas, apresentam lotes mínimos maiores do que em outros lugares da cidade, assim como parâmetros que prevêm uma ocupação menos densa. Em Praia Grande, por exemplo, existe a Zona Exclusivamente Residencial (ZR), de uso apenas de R1 (residencial unifamiliar) e de instituições, de lote mínimo de 250 m² (não permitindo o desdobro) e frente mínima de 10 metros. No território do

município, observa-se que essa é uma região consolidada, de casas maiores, ocupação pouco densa e apenas residencial:



Figura 20: Imagem de satélite de zonas exclusivamente residenciais em Praia Grande e Hortolândia. Fonte: Google Earth.

A zona observada acima, em Hortolândia, é a ZH1, de lote mínimo é de 250 m² (permitindo à partir da Lei nº 1034/2002 o desdobro em lotes de mínimo de 230 m²), e frente mínima 10m para o uso R1 (unifamiliar). O zoneamento explicitamente proíbe casas geminadas nessa zona, apesar de não definir recuos mínimos laterais ou de fundo. É permitido também apenas o uso R2 (edificação residencial multifamiliar), com parâmetros específicos, e grandes recuos de frente e fundo.

Quadro 9: Usos e parâmetros permitidos na ZER ou equivalente em Hortolândia.

Usos permitidos – ZH1 Hortolândia	Área mínima	Testada mínima	Recuo de frente	Recuos laterais	Recuo de fundo	I.A.	T.O.
R1 (unifamiliar)	250 m ²	10 m	4 m	0 m	0 m	1,2	0,7
R2 (multifamiliar)	1000 m ²	20 m	10 m	3 m	10 m	5,0	0,6

Fonte: Lei nº 2600/2011, alteração da Lei nº. 840/2000 e outras¹⁰

Já em Osasco, observa-se a ZR1/01, com lote mínimo 450 m² e frente mínima 15m, e usos permitidos apenas R1 (residencial unifamiliar) e R2.1, descrita como “unidades residenciais agrupadas horizontalmente, todas com frente para via oficial”. O T.O. 0,5 e C.A. 1, reforçam o caráter de uma ocupação de baixa densidade, tradicional dessa região do município.



Figura 21: Bairro exclusivamente residencial em Osasco. Fonte: Google earth 2013.

¹⁰ Lei de Uso e Ocupação do Solo: Lei nº. 840/2000, alterada pelas leis: 1034/2002; 1092/2002; 1405/2004; 2104/2008; 2225/2009; 2517/2011; 2600/2011.

A Matriz

A partir da análise do zoneamento dos seis municípios estudos de caso da pesquisa, ficou claro que o padrão de organização lógica dos princípios e parâmetros deste instrumento se repete, quase em sua totalidade, no ordenamento de qualquer cidade que o utiliza. Esta que chamamos de matriz é composta por parâmetros de regulação territorial e por lógicas de aplicação comuns a todos os municípios analisados e que guardam uma relação de definição dialética com a produção da cidade, sem necessariamente garantir sua qualidade urbanística. As poucas variações existentes não são significativas a ponto de impor lógicas de regulação diferentes entre os municípios analisados.

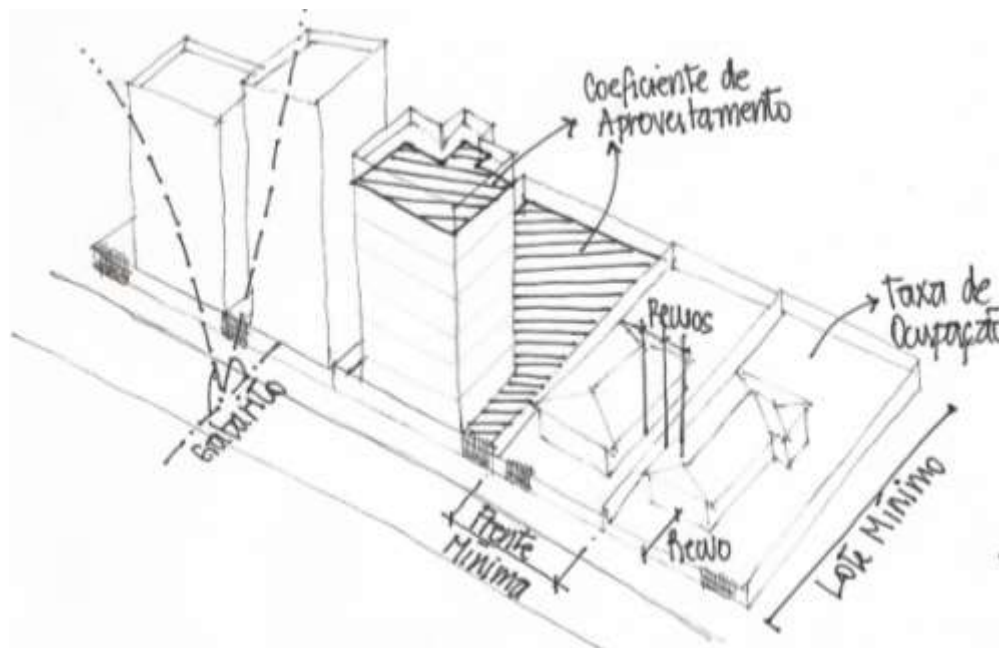


Figura 22: Esquema gráfico da matriz do zoneamento. Fonte: Elaboração própria.

De uma maneira geral, os produtos do mercado formal respondem a essa matriz e conseguem atender aos seus parâmetros sem necessidade de se apegar a particularidades da regulação urbanística dos territórios de cidades distintas, porque a matriz dada é comum a todas. Sua incidência, entretanto, é visivelmente limitada à produção formal de mercado, relacionando-se pouco com as lógicas de construção do território popular, como veremos adiante.

No entanto, mesmo a produção formal ao atender as exigências estabelecidas por esta matriz, foi possível identificar que em diversos casos, estes elementos não resultam em qualidade tipológica e urbanística. Ao perpetuar a utilização de determinados parâmetros consagrados pelos princípios do *zoning* e ao tentar estabelecer índices que garantam condições de salubridade mínimas para as edificações, foi possível verificar que a produção resultante desta matriz, não dialoga com a multiplicidade de usos e tipologias existentes nas cidade, seja pelas categorias de usos existentes e pulverizadas pelos bairros das cidades; não viabiliza uma boa relação dos edifícios com a rua; não propicia espaços públicos de qualidade, não fomenta a circulação das pessoas nas ruas, entre outras.

Por outro lado, foi possível identificar que o produto imobiliário atual se revela cada vez mais estandardizado, sem estabelecer nenhuma relação com o entorno, podendo ser reproduzido em qualquer situação urbana e social. Esta constatação é tanto um pressuposto quanto uma consequência da existência desta matriz, que se dissemina amplamente entre os municípios por estar plenamente conformada com produtos ofertados pelo mercado imobiliário, muito mais do que com a qualidade urbanística que ela pressupõe atender.

4.2 Zoneamento e habitação popular

“Matriz negativa”

Nesta segunda parte do trabalho, cruzamos a matriz do zoneamento, analisada anteriormente, com o território popular de algumas de nossas cidades estudo de caso, para verificar em que medida este instrumento se relaciona ou não com as formas de produção da cidade informal. Ao analisar a composição da matriz do zoneamento e seu rebatimento direto com o território dos seis municípios estudo de caso, observa-se que esta relação se dá exclusivamente dentro do contexto da produção formal destas cidades. Os parâmetros que compõem a matriz se constituem a partir de pressupostos formais e de valores urbanísticos alheios aos modos de organização espacial da população de baixa renda.

Foram selecionadas áreas de assentamentos informais, onde predomina a autoconstrução como modo de produção do espaço, em zonas de menor renda dos municípios estudo de caso para avaliar de que forma os padrões urbanísticos ali presentes se relacionam ao zoneamento. O que se observa são morfologias caracterizadas por um alto adensamento construtivo e por intensa ocupação do solo.



Jacareí (LUOS 2004)

ZAP 1 - Zona de Adensamento Preferencial 1

	PARÂMETROS	OCUPAÇÃO TIPO
LOTE MÍNIMO	150m ²	100m ²
C.A.	1,4 (4,0 com outorga)	2,0
T.O.	70%	100%
RECUO MÍNIMO	2m das divisas	0m
TAXA DE PERMEABILIDADE	10%	0%



Hortolândia (LUOS 1998)

ZM 2 - Zona Mista 2

	PARÂMETROS	OCUPAÇÃO TIPO
LOTE MÍNIMO	250m ² (125m ²)	125m ²
FRENTE MÍNIMA	10m	5-6m
C.A.	1,2	1,0
T.O.	70%	>80%
RECUO MÍNIMO	4m da via pública	<4m
TAXA DE PERMEABILIDADE	10%	Varia muito



Ferraz de Vasconcelos (LUOS 1969)

Z1 - Zona Residencial

LOTE MÍNIMO
FRENTE MÍNIMA
C.A.
T.O.
RECUDO MÍNIMO

PARÂMETROS

125m²
5m
2,0
50%
4m da via pública
1,5m das laterais

OCUPAÇÃO TIPO

125m²
5m
2,0
70-100%
1m-4m
0m-0,9m



Osasco (LUOS 1978)

ZR 3/04 - Zona Residencial 3

LOTE MÍNIMO
FRENTE MÍNIMA
C.A.
T.O.
RECUDO MÍNIMO

PARÂMETROS

125m²
5m
3,0
50%
5m da via pública
1,5m das laterais

OCUPAÇÃO TIPO

100m²
5m
2,0
100%
1m
0m
0%

TAXA DE PERMEABILIDADE

10%



Praia Grande (LUOS 2011)

ZPR1 - Zona Predominantemente Residencial 1

LOTE MÍNIMO
FRENTE MÍNIMA
C.A.
T.O.
RECUDO MÍNIMO

PARÂMETROS

125 m²
5 m
2,0
-
5m da via pública
1,5m das laterais

OCUPAÇÃO TIPO

125m²
5m
1,0
70-90%
0-2m
0m-0,9m

Figura 23: Exemplos de ocupação e parâmetros nos municípios. Fonte: arquivos da pesquisa, Google Earth 2013 e leis específicas.

De um modo geral, os parâmetros colocados pela matriz do zoneamento são infringidos, porque este tipo de produção informal não se pauta pelas questões colocadas pelo instrumento, como é o caso dos recuos e taxa de ocupação. É muito recorrente construções que não tenham a distância mínima determinada para o alinhamento da rua ou em relação às laterais do lote, assim como é muito comum a ocupação do “lote” se dar acima da taxa de ocupação determinada, pois são raros os casos em que a residência ou comércio buscam deixar áreas livres não edificadas dentro do terreno, visto que em geral, o lote é pequeno e as famílias numerosas.

Nas fotos dos exemplos de Ferraz de Vasconcelos, Hortolândia e Praia Grande, fica claro que, além de não se adequarem aos índices de ocupação, as construções também não seguem as regras de uso do solo. Apesar de as zonas analisadas permitirem outros usos, que não o residencial, os parâmetros de ocupação do lote são diferenciados, o que coloca a regulação em conflito com as situações bastante comuns observadas de uso comercial e residencial em um mesmo imóvel.

Ambos os casos, seja pelo alto adensamento construtivo, seja na utilização dos lotes por diversos usos, refletem uma condição de dificuldade do acesso a terra, que quando ela existe, precisa ser o mais otimizada possível: adensando populacionalmente com todos os membros da família que não tem onde morar, ou criando oportunidades de geração de renda, seja através do estabelecimento de um pequeno comércio (ex: mercadinho), serviço (ex: cabelereiro) ou até mesmo parte de uma produção em escala (ex: costura no segmento têxtil de produção).

Zoneamento seletivo

A necessidade de defender seu espaço e proteger as áreas que lhe são importantes na cidade foi fator determinante para que os grupos sociais de maior renda incidissem nas regras do zoneamento de modo a replicar legalmente seu modo de construir e ocupar o espaço, perpetuando áreas reservadas unicamente para a moradia de alta renda. Em São Paulo, por exemplo, praticamente toda a legislação urbanística formulada durante o século passado foi influenciada e definida quase exclusivamente por uma minoria, dotada de força política e poder real de decisão sobre a cidade. (ROLNIK, 1997)

Apesar de não constituir uma área hegemônica (majoritária) do território da capital paulista, a forma de estruturação do espaço promovida pelo mercado formal foi inscrita de maneira detalhada na legislação urbanística, através dos parâmetros que se consolidaram na matriz do zoneamento descrita anteriormente. Esta regulação passou a implicar um modo de produção do espaço que ignorava e excluía outras tipologias e usos que não representassem o padrão usual das elites e classes médias, relegando à condição de irregularidade todas as outras formas de construção do espaço.

A legislação definiu, portanto, o que é legal e o que é proibido, usando como referência um ideal de cidade pouco relacionado com a cidade que se desenvolveu nos bairros populares, assentamentos informais, loteamentos clandestinos, que caracterizam de maneira mais representativa aquele território urbano de muitas de nossas cidades. A regulação daquele modelo de cidade da média e alta renda e a proibição de tudo aquilo que o inviabilize ou do que o contradiga deixa de fora uma gama de tipologias e formas de organização do espaço, que não integram a produção formal de mercado, mas que compõe uma significativa parcela do espaço urbano.

O próprio fato de estas regras se traduzirem em parâmetros intralotes, que ditam como o edifício deve se inserir e se comportar dentro da propriedade, é um modo de regulação alheio às formas de conformação espacial das favelas e outros tipos de assentamentos informais. A utilização de recuos mínimos, gabaritos, lotes mínimos, coeficientes de aproveitamento, taxas de ocupação, áreas mínimas permeáveis e restrição de usos se tornou um meio forçoso e artificial de generalizar, na forma de lei, um único modelo de cidade e, portanto, uma única forma de morar e constituir a moradia.

Ao se inscrever esse modelo de cidade nos termos da legislação urbanística, através de parâmetros que só se traduzem em uma concepção elitista do espaço urbano, as outras formas de morar e de construir o território ficaram condicionadas a regras que não conseguem, pela sua natureza, ordenar adequadamente o território em sua totalidade. Estas contradições ficam muito evidentes nos processos de anistia de bairros irregulares, aprovação de leis específicas para regular habitação de interesse social, no uso das ZEIS com parâmetros específicos para consolidação de favelas.

Anistia e irregularidade

Os municípios de Hortolândia, Osasco e Registro fizeram o mesmo ao inscreverem, em suas respectivas Leis de Uso e Ocupação do Solo, artigos que anistiavam os loteamentos que estivessem em desacordo com a nova legislação e tivessem sido abertos antes de sua promulgação.

Este procedimento ainda foi repetido mais uma vez por Hortolândia. O município, no momento de rever sua lei de uso e ocupação do solo em 2008 (Lei nº 2104/2008), instituiu novamente que loteamentos em desacordo com parâmetros de uso e alguns índices de ocupação não estariam em situação irregular, anistiando assim todos aqueles assentamentos que tivessem sido feitos fora das normas colocadas pela versão da mesma legislação, criada dez anos antes. Fenômeno semelhante se observa em Registro (LC nº 42/2008), que automaticamente aceita a presença de usos preexistentes, chamados de “usos tolerados”, e os exime de seguir os parâmetros exigidos na zona.

Trata-se de uma prática, aparentemente, comum, porém completamente discricionária por parte do estado ao reconhecer a pouca adesão que a regulação do uso e da ocupação do solo, em relação à produção informal da cidade. A própria lei que cria os parâmetros e determina as regras para se construir o território urbano, reconhece que existem territórios que se formam segundo outros parâmetros e formas, e, mesmo reafirmando suas próprias regras, admite a existência de morfologias e tipologias alheias a sua lógica de regular.

Produção Pública

Apesar de produzidos pelo próprio poder público, muitos conjunto habitacionais e loteamentos foram feitos sem nenhuma adesão às legislações urbanísticas municipais demandando a aprovação de leis específicas para regularizar os empreendimentos em desacordo com a regulação local. Esta foi uma análise feita pela pesquisa “Regulação Urbanística e Solo Urbano para Habitação de Interesse Social – O Caso das Cidades do Estado de São Paulo”, também financiada pela FAPESP entre 2009 e 2011, que levantou casos em que a Companhia de Desenvolvimento Urbano e Habitacional (CDHU) do Estado de São Paulo, responsável pela provisão de moradia popular, oferecia ao município um modelo de legislação pronto para ser aprovado e tornar o conjunto habitacional regular.

Constatou-se que as doze cidades estudo de caso da pesquisa mencionada¹¹, providenciaram várias alterações de legislações municipais para adequar e regularizar a provisão da companhia estadual e/ou de outras companhias públicas de habitação. Além das mudanças de leis que modificavam o perímetro urbano (lei de perímetro urbano) ou os requisitos mínimos de infraestrutura no caso de loteamentos (lei de parcelamento do solo), também foram feitas alterações em parâmetros de uso e ocupação, tais como tamanho dos lotes e permissão de usos, para viabilizar investimentos da CDHU, como é o caso do Guarujá.

Osasco também alterou sua legislação urbanística para viabilizar um empreendimento da CDHU em 1993. A lei complementar nº 23 determina alteração do uso de uma zona localizada no bairro Pq. dos Girassóis, convertendo-a de uso industrial (ZI/11) para residencial (ZR4) e alterando, conseqüentemente, todos os parâmetros a ela associados. Além de, evidentemente, passar a permitir o uso residencial, a alteração também modificou os índices de ocupação, reduzindo consideravelmente todos os índices (lote e frente mínimos, recuos e T.O) com exceção do coeficiente de aproveitamento que continuou sendo 1,0.

Esta outra dimensão da falta de diálogo entre a regulação e a produção assistida do território popular é muito importante ser resgatada, pois se dá em uma condição de formalidade em que o principal ator é o próprio Estado. Nestas situações, não se trata de um território informal que se constitui de maneira precária e sem controle, em desacordo com as regras de uso e ocupação, mas conjuntos produzidos deliberadamente desrespeitando os parâmetros de regulação locais, para que o empreendimento seja viável e cumpra o objetivo da companhia de assentar um determinado número de famílias. A regulação exercida pela matriz também tem, portanto, problemas para se relacionar e incidir sobre a provisão habitacional do próprio poder público.

¹¹ Angatuba, Campos do Jordão, Cotia, Descalvado, Guarujá, Iguape, Itatiba, Limeira, Mogi Guaçu, Piedade, Santa Cruz das Palmeiras e Vinhedo.

Legislação de HIS

Conforme abordado anteriormente, as Zonas Especiais de Interesse Social são instrumentos que, geralmente são aplicadas em conjunto com a definição de uma categoria específica: Habitação de Interesse Social. Dos municípios que desenvolveram legislação específica e parâmetros próprios para HIS estão Osasco e Hortolândia. O primeiro define HIS pela demanda de até 6 salários mínimos, e também estipula parâmetros urbanísticos como área mínima e máxima da unidade, frente mínima para lotes, além de valores maiores de T.O. e C.A. que também valem para terrenos de HIS fora de ZEIS.

Hortolândia, por sua vez, também criou uma legislação específica para regular a Habitação de Interesse Social definindo o atendimento a famílias de renda de até 6 salários mínimos, áreas mínimas da unidade e por cômodos, eliminação de recuos laterais e de fundo, obrigatoriedade de guarita e muros no caso de condomínios verticais, que não podem ter mais de cinco pavimentos, lote mínimo de 125m², entre outros parâmetros como valores próprios de C.A. e T.O. - a depender da tipologia habitacional - independentemente da zona ou área da cidade. De acordo com o diretor de habitação do município, a legislação procurou definir um padrão de HIS a partir da produção de baixa renda que construtoras já vinham empreendendo na região.

Trata-se, no caso de Hortolândia, de uma legislação específica que é "inspirada" pela produção existente de mercado para incidir sobre a habitação destinada à famílias de baixa renda. Em tese, esta lei específica busca regular um tipo de produção para além dos parâmetros já determinados pela legislação vigente (zoneamento, LUOS, lei de parcelamento, etc.), porém ela se adapta para regular um tipo específico de produto do mercado formal. Desde sua primeira versão em 2007, ocorreram outras duas revisões, que foram inscrevendo nos parâmetros descritivos que definem a Habitação de Interesse Social, várias feições de produtos que o mercado produz para as faixas de renda determinadas pela lei.



Hortolândia - Residencial Peruibe e Praia Grande

HIS	PARÂMETROS	OCUPAÇÃO REAL
LOTE MÁXIMO	15.000m ²	12.000m ² por condomínio
FRENTE MÍNIMA	14m	100m por condomínio
C.A.	1,3	1,3
T.O.	60%	40%
RECUO MÍNIMO	7m da via pública	7m
GABARITO	5 pavimentos	5 pavimentos
MÁXIMO DE UNIDADES	300 U.H.	260 U.H. por condomínio

Figura 24: Exemplos de ocupação e parâmetros de HIS em Hortolândia. Fonte: arquivos da pesquisa, Google Earth 2013 e leis específicas.

O que se observa é que a regulação da moradia popular nos termos da HIS dos últimos anos em Hortolândia, não se aproximou de definições mais próximas da regulação do território popular bem característico da cidade, notadamente constituído por muitas favelas e loteamentos irregulares, mas acabou consolidando, na forma de regras, a produção de habitação social de mercado. A principal regulação do território popular passou ser a que contempla a provisão de moradia e não a que busca dialogar com as morfologias e tipologias constituídas e consolidadas da baixa população de baixa renda.

Ainda neste exemplo de Hortolândia, fica claro que também não se supera a matriz do zoneamento quando da criação de parâmetros próprios para regulação de HIS, pois os parâmetros e as lógicas de se definir a moradia popular (vertical ou horizontal) são os mesmos: C.A., T.O. e recuos mínimos

diferenciados, áreas de lote mínimo reduzidas, etc. O que se torna um agravante nesta forma de ordenamento é o fato de que os parâmetros estão intrinsecamente atrelados ao produto imobiliário e não ao território, o que implica em regras de uso e ocupação do solo definidos pela produção e não pelas características do lugar e de seus habitantes.



Hortolândia - Residencial Rossi Ideal

Figura 25: Exemplos de ocupação de HIS em Hortolândia. Fonte: arquivos da pesquisa, Google Earth 2013 e leis específicas.

ZEIS

As Zonas Especiais de Interesse Social também são uma forma de se estabelecer um diálogo entre o território popular e a legislação urbanística. Além de reconhecer a existência de assentamentos informais e criar reservas de terra para moradia de baixa renda onde são delimitadas, seja em vazios ou assentamentos precários, as ZEIS também buscam regular o território popular, definindo regras específicas para estas zonas. Dos seis municípios estudo de caso analisados, cinco possuem ZEIS, mas só quatro deles conseguiram regulamentar o instrumento de modo a torná-lo aplicável, conforme tabela abaixo:

Quadro 9: ZEIS nos municípios estudo de caso

MUNICÍPIO	ZEIS	PARÂMETROS
FERRAZ DE VASCONCELOS	Prevê ZEIS de vazios e ocupação no PD, mas ainda não regulamentou	-
HORTOLÂNDIA	ZEIS para regularização fundiária	Os perímetros são determinados por leis, que também estipulam um plano com parâmetros próprios.
JACAREÍ	ZEIS de vazios e ocupação	Reduz o lote mínimo para 125m ²
OSASCO	ZEIS de vazios e ocupação	Para provisão, 70% deve ser destinado p/ HIS com a possibilidade de um valor adicional de 1,5 para o C.A. e de T.O. de 75%; Para regularização, valem os parâmetros da zona à qual a ZEIS se sobrepõe.
PRAIA GRANDE	ZEIS de vazio e ocupação	Para regularização, é possível que o lote mínimo seja menor que 125m ² e que o plano preveja outros índices próprios
REGISTRO	Não possui	-

. Fonte: elaboração própria.

Em Osasco, assim como em São Paulo, as ZEIS, tanto de áreas vazias quanto de áreas ocupadas, definem um percentual mínimo da área construída para ser destinado à Habitação de Interesse Social: 70%.



Figura 26: Exemplos de ocupação de ZEIS em Osasco. Fonte: arquivos da pesquisa, Google Earth 2013 e leis específicas.

Ao delimitar ZEIS em terrenos vazios para que estas terras sirvam à provisão habitacional para famílias de baixa renda, Osasco também determinou que os índices vigentes fossem diferentes. No caso de produção de HIS em ZEIS de vazios, a taxa de ocupação máxima permitida é de 75% - a maior da cidade - e o coeficiente de aproveitamento equivale ao valor determinado para aquela zona mais 1,5.

Estas definições diferenciadas implicam na possibilidade de uma produção com características de densidade construtivas mais altas, visando um maior número de unidades habitacionais. Entretanto o que se observa em alguns casos, como o exemplo de Osasco demonstrado acima, é que esta relação entre parâmetros diferenciados e a ocupação real é muito frágil em situações de provisão habitacional em terrenos vazios.

Tanto as dimensões mínimas do lote, quanto os índices de ocupação e aproveitamento do terreno estipulados para esta zona especial não condizem com a tipologia característica dos empreendimentos de baixa renda dos apartamentos organizados em blocos. Por prever um adensamento construtivo teoricamente maior, estes índices tentam dialogar muito mais com um tipo específico do território popular constituído em assentamentos informais extremamente densos como favelas. Porém este controle não foge da lógica de regulação e construção colocadas pela matriz do zoneamento, pois trabalha com os mesmos parâmetros que regem a forma do edifício se implantar no lote.

Na cidade de Jacareí, o único parâmetro imposto pelas ZEIS é a redução do lote mínimo de 150m² para 125m². Neste caso, é curioso ressaltar que o lote mínimo instituído para as ZEIS, ainda assim não ficou equivalente ao praticado pelos segmentos de mais baixa renda, cujo lote mínimo é cerca de 100m².



Figura 27: Exemplos de ocupação em ZEIS de Jacareí. Fonte: Google Earth 2013 e leis específicas.

O caso de Hortolândia é interessante por instituir o instrumento sem definir perímetros para sua vigência. As ZEIS foram regulamentadas para viabilizar a regularização fundiária de assentamentos precários da cidade, mas zonas não foram automaticamente criadas e ficaram a cargo de decretos municipais que definiriam seus perímetros e estipulariam as regras para regularização e provisão habitacional.

No caso de Praia Grande, não são determinados parâmetros específicos para nenhum dos seus três tipos de ZEIS, mas criou-se um programa de regularização fundiária que prevê planos específicos com parâmetros próprios no caso de regularização e urbanização de ZEIS de áreas ocupadas. Embora não explicita na lei de regularização, em tese, o que se observa é que o instrumento da ZEIS demarca territórios onde poderiam incidir outros parâmetros urbanísticos quando objeto de regularização.

Pelo fato do zoneamento ter se constituído com um dos principais instrumentos de regulação da produção privada nos últimos 30 anos em alguns municípios, como pudemos aferir nos estudos de caso desta pesquisa, a ZEIS acabaram por utilizar a matriz do próprio zoneamento para tentar incidir sobre a reserva de terra para as classes sociais de mais baixa renda. Por um lado, ela tentou reservar terra para produção de moradia popular, por outro buscou regular o território popular (consolidado ou ainda a ser produzido) com outros índices, utilizando parâmetros do zoneamento, não superando, portanto, a sua matriz de regulação; a mesma que define uma lógica incapaz de incidir sobre o território urbano onde vivem os grupos de menor renda. Quando há alterações nestes parâmetros, são flexibilizações ou diminuições dos valores, que reconhecem, de certa maneira, que os loteamentos irregulares e favelas precisam ser regulados de outra forma, porém sem questionar a lógica de controle de uso e ocupação da matriz do zoneamento.

Minha Casa, Minha Vida

Diferente da produção pública tradicional de Habitação de Interesse Social, anteriormente mencionada neste artigo, a produção viabilizada pelo Programa Federal Minha Casa Minha Vida adotou a lógica de produção privada de habitação de interesse social, via mercado imobiliário, concentrando os esforços públicos somente na definição da demanda no caso da Faixa 1. Neste sentido, a referida produção segue a lógica comum já adotada pelo mercado, a qual buscaremos fazer a correspondência no que é pertinente à regulação do uso e ocupação do solo.

O levantamento das legislações ligadas ao PMCMV em cada um dos municípios, demonstrou que os municípios de Jacareí, Praia Grande, Osasco, Registro e Hortolândia¹², criaram leis para atender o programa do governo federal, porém sem tratar da regulação e sim apenas criando isenções a impostos municipais e vantagens na aprovação dos empreendimentos voltados à baixa renda que utilizam recursos do programa.

Hortolândia, Jacareí e Osasco são as únicas cidades estudo de caso analisadas que, de alguma forma, atrelam as definições da moradia popular (HIS) à lógica da produção social de mercado do Minha Casa, Minha Vida, pois estipulam parâmetros e índices que dialogam com os produtos formais que as construtoras, que atuam nesta faixa de renda (até 6 salários mínimos), estão habituadas a fazer e continuam produzindo no âmbito do programa federal.

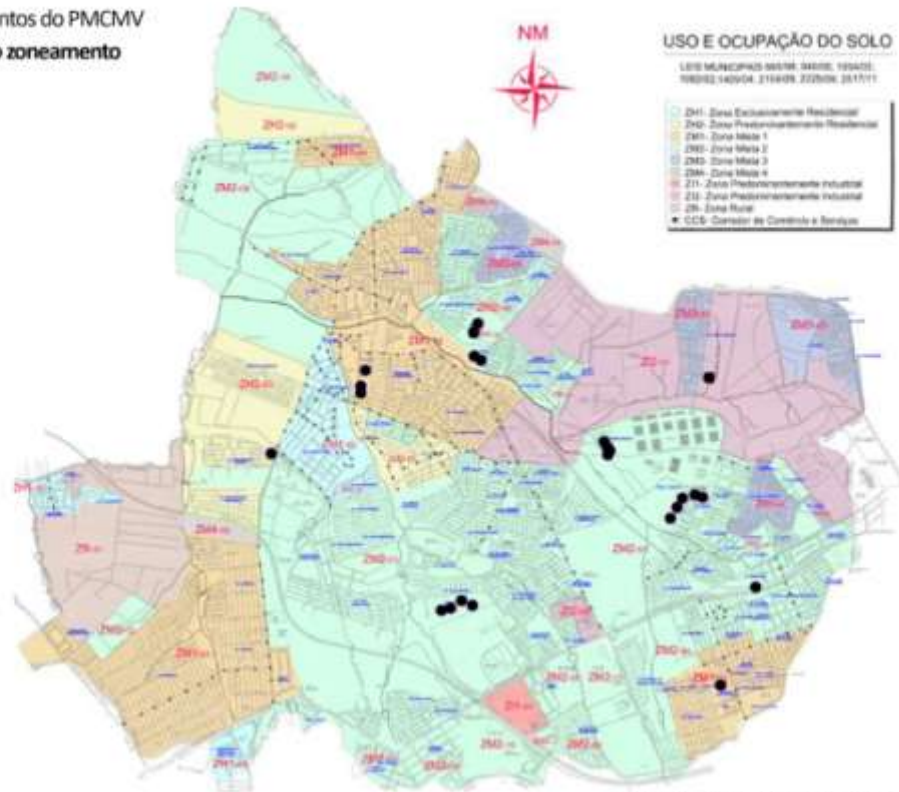
Não se constatou casos de regulação específica para a produção ou para empreendimentos do programa Minha Casa, Minha Vida nos municípios estudo de caso desta pesquisa em termos de parâmetros urbanísticos, ou seja, índices de controle da forma de uso e ocupação do território que tenham sido alterados para viabilizar o programa. A hipótese é de que, como se trata de uma produção eminentemente de mercado e que, portanto, se pauta pelas lógicas da compra e venda de terras, incorporação, construção e comercialização¹³, já praticados pelo mercado formal, como outras

¹² A legislação específica para HIS de Hortolândia foi feita inicialmente em 2007, mas segundo a Secretaria Municipal de Habitação, o contexto das suas duas revisões posteriores em 2009 e 2011 foi em função da implementação do programa Minha Casa Minha Vida.

¹³ Com exceção dos empreendimentos que atendem a Faixa 1, cuja demanda é oferecida pelo cadastro municipal de cada Prefeitura, o que dispensa a necessidade do empreendedor comercializar as unidades construídas bem como os gastos com marketing, corretagem e vendas.

produções formais, não há razão para que haja outros parâmetros incidindo sobre ela ou parâmetros alterados para viabilizá-la. A possível excepcionalização por parte da legislação municipal pode ocorrer pela forma de aquisição do terreno, através da ampliação do perímetro da zona urbana, como foi possível verificar na pesquisa FAPESP 2009-2011 “Regulação Urbanística e Solo Urbano para Habitação de Interesse Social – O Caso das Cidades do Estado de São Paulo”, no município de Mogi Guaçu. Diferente do que era a produção pública estatal, tanto da COHAB nas décadas de 70 e 80, quanto do CDHU na década de 90, que precisavam aprovar legislações específicas para viabilizar sua produção, neste novo modelo de produção do PMCMV isso não se faz mais necessário.

Empreendimentos do PMCMV
Relação com o zoneamento



Zoneamento municipal de Hortolândia



Zoneamento municipal de Praia Grande

Os municípios estudados que propuseram uma regulação específica para HIS conseguem incidir sobre a produção do programa federal feita para as famílias de renda até 3 salários mínimos e, no caso de Osasco e Hortolândia até 6 salários mínimos mensais, porque ampliam o limite de renda da habitação social. Mesmo assim, é possível notar que os produtos mantêm semelhanças tipológicas claras de relação com o lote ou gleba e de implantação entre si nas diferentes cidades e até quando comparados com a produção formal feita fora do programa MCMV.

Produtos MCMV - Faixa 1

TIPOLOGIA DE BLOCOS "H"



Figura 28: Exemplos de ocupação em tipologia de blocos nos municípios estudo de caso. Fonte: Google Earth 2013 e arquivo da pesquisa.

Produtos MCMV

TIPOLOGIA DE BLOCOS "I"



FAIXA 2 Ferraz de Vasconcelos - Residencial Vale do Luar - Z3: Zona Mista



FAIXA 3 Hortolândia - Residencial Certo Tons da Noite - Zona Mista 2

Figura 29: Exemplos de ocupação em tipologia "i" nos municípios estudo de caso. Fonte: Google Earth 2013 e arquivo da pesquisa

Produtos MCMV

TIPOLOGIA DE TORRE



FAIXA 3 Hortolândia - Alameda das Flores - Zona Mista 1



FAIXA 3 Praia Grande - Conjunto Praia da Urca - Zona Comercial 2



FAIXA 3 Osasco - Max Residencial - Zona Residencial 3

Figura 30: Exemplos de ocupação em tipologia em torre nos municípios estudo de caso. Fonte: Google Earth 2013 e arquivo da pesquisa

Produtos MCMV

TIPOLOGIA HORIZONTAL: CASAS



FAIXA 2 Jacarei - Residencial Alto do Jequitibá - Zona de Adensamento Preferencial 2A



FAIXA 2 Hortolândia - Condomínio Residencial Tulipas - Zona Mista 2

Figura 31: Exemplos de ocupação em tipologia em torre nos municípios estudo de caso.. Fonte: Google Earth 2013 e arquivos da pesquisa.

Um dos fatores que incidem nesta padronização do produto é o padrão tipológico da unidade residencial exigido pela CAIXA Econômica Federal, que acaba restringindo a tipologia do edifício e do empreendimento como um todo. Ao especificar o que é permitido mediante as formas de financiamento pré estabelecidas pelo Programa, fica difícil de criar projetos e soluções arquitetônicas que sejam diferenciadas conforme necessidade local.

A lógica da estandardização da produção requer também agilidade no tramite, tanto na elaboração do projeto, quanto no processo de aprovação na CAIXA e na prefeitura, que é contemplada por ambas as formas de padronização da aprovação.

Portanto, mesmo nas situações em que há normas diferentes para habitação de interesse social, prevalece a regulação dos parâmetros contidos no zoneamento (comumente inscritos nas Leis de Uso e Ocupação do Solo), já que regulação específica de HIS se pauta pelos mesmos índices da matriz deste instrumento. Conforme observado, são propostos parâmetros que permitam teoricamente maior adensamento no caso de Osasco ou que simplesmente reproduzem os produtos de mercado em suas regras e parâmetros.

Desta forma, não é por acaso que os produtos do programa se replicam pelas cidades estudadas: tanto a tipologia pré definida da CAIXA, como a lógica de regulação do zoneamento semelhante para todos os municípios, permitem que o produto imobiliário seja o mesmo independente da condição urbanística local. Quando há uma suposta regulação específica para produção social de mercado, não se faz

nenhum controle diferente daquele formatado pela matriz, que incide sobre aproveitamento do solo, ocupação intralote e sobre o uso monofuncional do mesmo modo. O que caberia a municipalidade, como ente responsável pela regulação do desenvolvimento urbano e do controle das regras de usos urbanísticas e edilícias, acaba não sendo exercido, nem pela instrumento adotado, nem pela garantia das condições de infraestrutura necessárias a esta produção. Deste modo a matriz do zoneamento se demonstra apta a receber esta produção estandardizada, o que pode acarretar como vimos na primeira parte deste texto, em resultados urbanísticos nem sempre satisfatórios.

4.3 Conclusão

O ensaio proposto teve como objetivo analisar a incidência de um dos principais instrumentos de planejamento urbano na lógica de produção imobiliária residencial das cidades, sobretudo na qualidade urbanística resultante desta produção.

Partindo do entendimento que este instrumento é composto de elementos que configuram uma matriz, a pesquisa procurou analisar quais eram estes elementos, como eles eram utilizados pelos municípios e que resultados eles geravam. Os resultados desta análise, mostraram que estes elementos se repetem em praticamente todas as cidades analisadas, independente do contexto urbano, econômico, ambiental e das dinâmicas locais, o que aponta um descolamento entre a principal ferramenta de regulação do território e os próprios territórios.

Por outro lado, embora sejam fundados na lógica da produção formal de mercado, estes parâmetros pouco incidem na qualidade da produção do espaço em termos urbanísticos e edifícios e tampouco na relação entre os ambientes construídos e os espaços públicos.

Sua falta de diálogo com as formas de produzir o território popular produzido no contexto da informalidade é ainda maior, pois nenhum de seus parâmetros consegue traduzir realmente as lógicas de organização espacial e de produção da cidade feita pela população de baixa renda.

Por fim, nem mesmo a produção promovida diretamente ou financiada pelo poder público, buscando atender a população de baixa renda excluída do mercado formal, configuram um território de qualidades positivas. No âmbito da produção pública de habitação social, este se dá através de anistias ou excepcionalizações, ou ainda através da reprodução do mesmo modelo adotado pelos produtos já ofertados pelo mercado, porém com dimensões menores e em piores localizações.

Deste modo, a lógica equacional pressuposta pelos parâmetros de controle de uso e ocupação do solo, presentes no zoneamento, parece ser muito conveniente à gestão pública, que cumpre sua função de aplicador das leis cotejando parâmetros bastante aderentes aos produtos ofertados pelo mercado, mas pouco capazes de produzir cidades com qualidade arquitetônica e urbanística.

4.5 Bibliografia

BUENO, Laura M. & CYMBALISTA, Renato (orgs), Plano Diretor Municipal: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Anna Blume/Instituto Pólis/PUCCAMP, 2007.

FELDMAN, S. "O Zoneamento ocupa o lugar do plano". São Paulo, 1947-1961. Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR. Recife. MDU/UFPE, vol.1, 667-684, 1997.

FELDMAN, Sarah. "Planejamento e Zoneamento. São Paulo: 1947-1972". Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. 1996.

LEME, Maria Cristina da Silva (org.). "A Formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965"; "Projeto para as novas cidades capitais"; "Planos de conjunto", "Planos e projetos modernistas" In. Urbanismo no Brasil 1895-1965. São Paulo: Fupam, Studio Nobel, 1999.

MANCUSO, Franco. "Las Experiências del Zoning". Barcelon: GG, 1980.

MARICATO, Ermínia. "As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias – planejamento urbano no Brasil". In: A cidade do pensamento único. Petrópolis: Vozes, 2000.

NERY JR., José M.. “Discursos de Anhaia Mello e de Prestes Maia sobre o Zoneamento: coerências e contradições entre postulados teóricos e políticas no urbanismo paulistano”. Trabalho apresentado no V Seminário História da Cidade e do Urbanismo. Campinas, São Paulo, 1998.

NERY JR., José M. Um século de políticas para poucos: o zoneamento paulistano 1886-1986. (tese de doutorado)

OLIVEIRA, Francisco. O estado e a exceção – ou o estado de Exceção? Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais, v.5, n.1, 2003.

ROLNIK, Raquel. “A cidade e a Lei: legislação e territórios em São Paulo”. São Paulo:Studio Nobel 1997

SHIMBO, Lucia Zanin. Habitação social, Habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Tese de doutorado, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

VILLAÇA, Flavio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Lincoln Institute/FAPESP/Studio Nobel, 2001.

WAKISAKA, Tania. Zoneamento de uso, ocupação e produção do espaço urbano em São Paulo. Tese de mestrado 1990.

5. O Programa Minha Casa Minha vida em Registro - São Paulo: o bairro Jardim Agrochá

5.1 Introdução

O lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009 coloca um novo elemento na agenda da política habitacional no Brasil. Pela primeira vez são oferecidos subsídios de forma massiva para a moradia popular em nível nacional. A escala pretendida para a construção - um milhão de moradias - pressupõe uma atenção específica para o Programa, pois seus impactos sobre a realidade urbana do Brasil serão permanentes. Apenas inicia-se essa avaliação (Whitaker, 2012), e este artigo tem como objetivo contribuir para adensar o conhecimento sobre a temática.

Para além de visões macroscópicas sobre o território, a ideia aqui é a de identificar o impacto do programa no processo de urbanização analisado em suas múltiplas e entrecruzadas historicidades: a trajetória de vida e inserção urbana dos beneficiários, as escolhas (ou falta delas) por parte das lideranças políticas, a história da constituição das periferias e a participação do Estado na expansão urbana. Assim, leva-se em conta como referencial de avaliação do impacto da política não apenas referenciais de situações ideais, desejáveis ou patamares mínimos, mas as situações de saída e de chegada dos agentes sociais em questão, públicos e privados.

5.2 A terra

O município de Registro deve sua existência ao programa de apoio à inigração de origem japonesa que foi promovido pelo Governo do Estado de São Paulo no início do século XX. Em 1913, o Governo do Estado doou 50 mil hectares de terras devolutas à companhia Kaigai Kogyo Kabushiki Kaish (KKKK). Os terrenos da KKKK envolviam a cidade de Registro, núcleo que datava do século XVIII, e desde então as terras provenientes do parcelamento da Companhia vêm orientando o crescimento da cidade.

A KKKK subdividiu os terrenos e vendeu-os a famílias de imigrantes vindos do Japão, impulsionando a ocupação do local (figura 1). A maior parte dos compradores de terras envolveu-se na plantação de chá, e precisou adaptar seus conhecimentos para o cultivo do chá preto, não usual no Japão.

A família Kameyama foi uma das que comprou terras da KKKK em Registro. Os Kameyama haviam chegado ao Brasil em 1928, inicialmente para o plantio de café no Oeste do Estado de São Paulo, mas dois anos depois arrendou terras da KKKK, a Sudoeste do centro urbano de Registro. Inicialmente os Kameyama plantaram arroz e café, mas já nos primeiros anos passaram a plantar chá. A atividade prosperou e já em 1942 a família construiu uma pequena fábrica de chá, a exemplo de várias outras que surgiram em Registro na época (Aoki XX), que plantava o chá preto para ser beneficiado pela fábrica Chá Ribeira.

Enquanto a maior parte das pequenas fábricas de chá não prosperaram, a fábrica dos Kameyama cresceu, assumindo uma marca própria, a Agrochá. Em 1955, passou por uma expansão e modernização, iniciando o beneficiamento do chá, agregando maior valor à produção.

Na década de 1980, a Agrochá chegou a exportar chá para outros países, chegando a contar com mais de 100 funcionários. Mas a empresa não resistiu à reestruturação produtiva da década de 1990 e fechou as portas no ano 2000. A família Kameyama deixa de envolver-se em atividades produtivas e passa a viver de seu patrimônio fundiário, inicialmente arrendando parte de suas terras e, posteriormente, vendendo-as.



Figura 1 - terras da KKKK em Registro



Figuras 2 e 3 - exemplos de parcelamento do solo de Registro (2013), e divisão original dos lotes da KKKK.

5.3 O projeto

Com o fechamento da Agrochá, as terras da família Kameyama foram colocadas no mercado e toda a região entrou em decadência. Ainda que distantes do centro da cidade, essas terras tinham alguns fatores que as tornavam atraentes como espaço para a expansão urbana: não eram inundáveis, o que é um fator de diferenciação em um município como Registro, onde as enchentes são recorrentes e atingem uma grande parte da área urbana. Situavam-se próximos à rodovia BR 101, facilitando parcialmente as conexões. Além disso, como já haviam sido utilizadas para a agricultura, não apresentavam vegetação florestal, reduzindo as dificuldades ambientais para a urbanização.

Nos primeiros anos do século XXI, o Poder Público identificou essa porção do município como possível área de expansão urbana. Instalou-se na região um campus avançado da UNESP por iniciativa do Governo do Estado, uma Escola Técnica Federal (CEFET), unidades do SESI e do SENAI.

A partir da década de 1990, os prefeitos de Registro tiveram que lidar, simultaneamente, com o fato de o município situar-se na região mais pobre do Estado de São Paulo, o Vale do Ribeira; com a perda da principal atividade econômica, a cultura do chá, provocando a saída da população da área rural rumo à área urbana; e com a crise estrutural pela qual o Brasil passava. O resultado, do ponto de vista urbanístico, foi uma situação de enorme precariedade. Em 2000, Registro apresentava alguns dos piores indicadores do Estado, grande parte da população vivendo em assentamentos precários e sujeitos a inundações periódicas do rio Ribeira.

O município dependeu historicamente de repasses de outras esferas de governo para a realização de investimentos em infra-estrutura e equipamentos urbanos. Ainda assim, foi possível para o poder público municipal aos poucos, durante a década de 1990 e principalmente a de 2000, aumentar as redes de infra-estrutura e reduzir a precariedade urbanística.

Em 2008, a assistente social Sandra Kennedy (PT) venceu as eleições municipais e assumiu o cargo de prefeita de Registro em 1 de janeiro de 2009. Seu mandato foi, em alguns aspectos, de continuidade de ações de prefeitos anteriores, com a progressão da instalação de infra-estrutura - asfaltamento, saneamento, iluminação pública. Tal progressão significou um importante aumento nos indicadores de condições urbanísticas de Registro na primeira década do século XXI.

Em 25 de março de 2008, o Governo Federal instituía, via medida provisória, o Programa Minha Casa Minha Vida, que viria a ser regulamentado oficialmente em julho daquele ano. Pelos parâmetros do MCMV lançado em 2009, empresas privadas poderiam apresentar à Caixa Econômica Federal projetos de empreendimentos destinados à faixa de renda de 0 a 3 Salários Mínimos, recebendo da CAIXA uma remuneração por unidade produzida.

Assim que o Programa foi anunciado, a prefeita recém eleita de Registro empenhou-se intensamente em obter um projeto do MCMV para o município. A economia encontrava-se ainda abatida pela derrocada da cultura do café, que havia levado uma parte expressiva da população do campo para a área urbana. O orçamento municipal era de R\$ 60 milhões para uma população de 50 mil habitantes, e não existiam recursos orçamentários para investimentos públicos, tornando indispensáveis as parcerias com outras esferas de governo.

O primeiro empecílio foi o próprio cálculo do déficit habitacional vigente. A Fundação João Pinheiro, baseada em Minas Gerais, faz periodicamente o cálculo do déficit habitacional para cada município paulista, seguindo um conjunto de variáveis do Censo: domicílios improvisados, coabitação familiar, densidade excessiva, inadequação de instalações sanitárias. A quantificação do déficit servia de base para a distribuição das unidades a serem financiadas pelo MCMV.

Segundo os números da Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional de Registro era de apenas 142 unidades, número a um só tempo insuficiente para despertar o interesse de empresas na construção de um empreendimento habitacional, e subdimensionado na opinião da Prefeitura Municipal. A Prefeita Sandra Kennedy buscou agir politicamente para obter autorização para que Registro recebesse autorização para atender um número maior de famílias do que apontado pela Fundação João Pinheiro:

"Fizemos reunião com a Secretária Nacional de Habitação, com a CAIXA. O programa era recente. Fizemos todas as articulações. Percebemos que isso era muito flexível, porque a 'cota' [não era calculada por município, e sim] era de cada superintendência da CAIXA [...], a gente foi tendo carta verde para a expansão, to para fazer mais [moradias] como articular um novo projeto. Se ficássemos somente na Caixa econômica local, ficaríamos com 142. O Governo Federal falou que tinha interesse, para eles irem conversar com a Caixa regional, apresentar dados de desabrigados com enchentes, gastamos um tempo político importante" (Entrevista Sandra Kennedy, maio de 2013)

A articulação política foi bem sucedida, e o município foi autorizado a receber um número maior de moradias recalculando-se o déficit habitacional par 1500 unidades. A partir dessa autorização, existem relatos algo divergentes sobre o desenvolvimento do primeiro projeto relativo ao PMCMV na faixa de 0 a 3 Salários mínimos. Segundo a ex-prefeita Sandra Kennedy, houve dificuldades em encontrar empresas interessadas em realizar empreendimentos em Registro. Segundo um funcionário da empresa que executou o empreendimento, houve alguma concorrência pela realização do empreendimento.

As condições para a viabilização de um empreendimento no PMCMV na faixa de 0 a 3 salários mínimos são difíceis: o repasse máximo por unidade habitacional, de 42 mil reais, e as exigências de área mínima e de redes de infraestrutura significavam que a única variável em que a empresa conseguiria aumentar a lucratividade do empreendimento era o preço dos terrenos.

Embora empresas de fora do Vale do Ribeira tenham sido contactadas pela Prefeitura, uma empresa da região foi adiante com a proposta, a Jorcal, como base em Pariquera-Açu. A Jorcal é uma empresa familiar tradicional, fundada em 1947 com atividades de mineração. Conforme o Sr. Rodolfo Redis, proprietário e diretor comercial da Jorcal:

"A região é uma região restrita do ponto de vista da forma do mercado, da prospecção de negócios, e o MCMV era um dos negócios que vestia, que cabia no tamanho da empresa, que cabia a gente prospectar. Aí nós prospectamos, detectamos qual foi a necessidade do município, entramos como a última empresa a aderir ao programa no município, e conforme a necessidade, uma obra de baixo custo, aí tínhamos que prospectar um terreno que se encaixasse nos quesitos da CAIXA."

Conforme o sr Rodolfo Retis, o preço máximo que poderia ser pago pelo terreno era de R\$2 o m2. "Mais do que 2 reais já não fechava a conta". A empresa Jorcal conseguiu um compromisso de compra e venda de uma gleba com 140 mil m2 pertencente à família Kameyama no bairro Jardim Agrochá. "uma antiga plantação de chá, um terreno que dava para trabalhar, com pouca movimentação de terra". Nesse terreno, foi proposta a construção de 380 unidades. Pesou definitivamente na competitividade da proposta o fato de a Jorcal já possuir experiência e maquinário para a instalação de infra-estrutura, pois era produtora de cimento e asfalto.

A empresa apresentou a proposta para a CAIXA e a Prefeitura e foi selecionada para receber recursos do PMCMV. Embora a empresa afirme que tenha havido concorrência, o fato de naquele momento não se ter atingido as 1500 unidades habitacionais disponibilizadas para Registro informa que o limite para a execução do PMCMV naquele momento não foi a disponibilidade de recursos, e sim a escassez de propostas qualificadas.

O terreno proposto situava-se muito distante da área urbanizada de Registro: a distância do final da mancha urbana até o início do terreno do empreendimento era de 3,5km, em linha reta, e pelo menos 5km pelo sistema viário. Em termos de comparação, o diâmetro urbanizado da cidade tem, em média, cerca de 3km. Sobre essa grande distância, a ex-prefeita dá seu depoimento:

Como é que eu vou dizer de uma forma muito objetiva... Se estivesse em um espaço de não-gestão, ou seja, se não fosse prefeita, eu...Deixa eu ser mais objetiva: eu queria ter feito. Não consegui.

[...]

Obviamente, [se é] espaço mais perto, é mais caro o terreno. Se eu tivesse orçamento na Prefeitura, eu teria complementado e negociado uma área melhor. O nosso desenho de habitação popular era ocupar os espaços urbanos [que estão sendo usados] hoje pela especulação. Era o meu sonho. Era o meu discurso antes de entrar na prefeitura.

Ainda que reconheça esses limites, a ex-prefeita expressa segurança de ter feito a opção certa mediante as dificuldades:

É uma frustração? Não. Porque eu sei que eu não tinha governabilidade, eu não tinha condição de fazer diferente. Eu tinha os locais, eu fui ver. uma área livre grande na vila nova, uma area grande na vila São Francisco. Mas não havia possibilidade. Isso tem a ver com o valor do terreno, tem a ver também com a escala, tinha que fazer 80 casas em um lugar, 50 em outro, 100 em outro [...] aí [a conta] não fecha. Aí, a Prefeitura teria que ter recursos. E eu digo que eu acho isso tão importante que se eu tivesse um recurso excedente, para escolher entre várias prioridades, o recurso excedente, eu escolheria isto. Não tinha dinheiro para nada.

O terreno proposto pela Jorcal encontrava-se no limite do perímetro urbano, sendo necessária uma lei na Câmara (Lei complementar 036/2010) que alterava o perímetro urbano, para autorizar a construção.

Em 20 de agosto de 2010, foi assinado o contrato de autorização para a construção do conjunto no Agrochá 1, significando o repasse de R\$ 15 milhões do Governo Federal para a empresa executora, a serem outorgados à Jorcal conforme medições feitas pelos técnicos da Caixa referentes ao andamento do empreendimento. As unidades teriam 37m², com 2 dormitórios, sala, cozinha e banheiro, e podiam ser ampliadas para até 2/3 da área de cada lote.

Na solenidade de oficialização do projeto, Rodolfo Redis, diretor e co-proprietário da Jorcal, lembrou que as casas poderiam ser ampliadas para até 2/3 do lote pelos próprios moradores.

Segundo o engenheiro da Jorcal, sr. Sinésio, o cronograma acordado para as obras precisou ser alterado por conta de razões climáticas, pois os trabalhos se iniciaram às vésperas do início da estação chuvosa, o que atrasou uma série de ações. Perguntado sobre o que ele faria diferente, ele disse que "iniciaria o contrato em um período que chovesse menos".

O previsto era que as obras levassem cerca de um ano, mas por conta de fatores climáticos, foi necessário um aditamento do prazo de execução, e a obra levou cerca de 18 meses para ser finalizada. Questionado se o projeto foi considerado bom pela empresa, Rodolfo Redis, um dos proprietários, respondeu:

"Foi uma experiência boa, não foi um bom negócio assim. Estávamos com o valor do PMCMV já um pouco defasado, ele pagava 42 mil reais por unidade [...] acredito que tenha ficado para a empresa cerca de 5 a 10% do resultado [...] pelo risco [que o empreendimento tem para a empresa] eu acho pouco [...] o que a empresa busca sempre é 12%"

Ainda assim, a Jorcal envolveu-se em um novo empreendimento, o chamado "Agrochá 2", com 800 unidades e que se encontrava em obras em 2013. Em fevereiro de 2012, o "Agrochá 1" foi inaugurado, e os moradores receberam as chaves das casas.



Figura 4 - Jardim Agrochá e o empreendimento do PMCMV

5.4 Os moradores

Após obter autorização para o aumento do déficit habitacional, ainda em 2009 a Prefeitura realizou um cadastro para identificar candidatos a receber casas do PMCMV. Inscreveram-se cerca de 9 mil candidatos, ou cerca de 18% da população total da cidade.

A prefeitura classificou os formulários de inscrição em seis grupos: 1. moradores com renda mensal de até 3 salários mínimos (então R\$ 1395,00) 2. moradores de áreas de risco; 3. idosos; 4. portadores de deficiências; 5. moradores com renda de até 1 salário mínimo e 6. moradores das imediações do projeto. Os integrantes dos grupos 2 a 6 teriam também renda máxima de 3 salários mínimos. Aqueles que não se adequavam a esses critérios foram descartados, reduzindo-se significativamente a lista.

Como, mesmo com a redução da lista cadastral, a demanda era maior do que a oferta, era necessário um instrumento para selecionar os moradores a serem contemplados, e a Prefeitura decidiu-se por sortear a totalidade das unidades, de acordo com a divisão dos grupos construída.

Quando o conjunto estava em fase avançada de construção, em 11 de setembro de 2011, a Prefeitura realizou o sorteio dos moradores a serem contemplados com as casas. A Prefeita e a equipe mais próxima utilizaram um artifício interessante naquele momento: em 2009, momento da realização do cadastro, o salário mínimo era de R\$ 465,00, de forma que a renda de R\$ 1.395,00 perfazia 3 salários mínimos. Dali a dois anos, o salário mínimo já era de R\$ 545,00, mas a Prefeitura propôs não reajustar a renda máxima nominal ao realizar o sorteio. Assim, manteve-se o valor de R\$ 1395,00 como renda máxima, ou cerca de 2,5 Salários Mínimos. Àquela altura o PMCMV 0-3 SM já trabalhava com a renda máxima de R\$ 1.600. As famílias cuja renda ultrapassava este patamar não se qualificavam para receber as casas. Foi uma forma bem sucedida de focar ainda mais a política para os mais pobres. Tais critérios foram aprovados no Conselho Municipal de Assistência Social, pois o município não possuía Conselho de Habitação.

Segundo Noeli Florido, assistente social e responsável pelo cadastro, essa decisão causou revolta e pressões por parte daqueles que viram-se excluídos, mas a equipe bancou essa decisão por considerá-la a mais justa, "um sonho", segundo as suas próprias palavras. Os questionamentos levaram a Prefeitura a fazer uma consulta oficial à Caixa sobre esses critérios, e a Caixa confirmou sua legalidade.

O processo de sorteio foi também questionado pelos vereadores da cidade, que tinham expectativas de intervir no processo de indicação dos beneficiários em continuidade às práticas tradicionais de construção das periferias.

Após o sorteio, a Prefeitura empenhou-se intensamente na fiscalização das famílias beneficiadas. A documentação foi checada e as famílias que não se encaixavam nos critérios foram desclassificadas. Abriu-se a possibilidade de a própria população denunciar beneficiários que tivessem outros imóveis. Essa fiscalização durou até mesmo após a ocupação das casas, e os próprios moradores do conjunto seguiam denunciando proprietários que não mudaram-se para o Agrochá ou que repassaram suas casas mediante contratos de gaveta, mais de um ano após a ocupação.

Eu acho muito legal, nós criamos mecanismos de controle da reocupação [de áreas de risco desocupadas], criamos um conselho municipal específico para a fiscalização. Tinha especificamente a função de avaliar as denúncias de não cumprimento dos critérios do MCMV, omitir renda, omitir a propriedade de outro imóvel ... o conselho avaliava, e também ia em loco verificar se não houve reocupação [de áreas de risco desocupadas] (Sandra Kennedy).

Segundo a ex-prefeita Sandra Kennedy, este é um dos pontos mais sensíveis de todo o processo:

Em 4 anos foi impossível romper a fábrica, ou o ciclo vicioso da não-fiscalização: a pessoa deixa a área de risco, o governo não fiscaliza o suficiente e o local é de novo ocupado. Nós fiscalizamos muito - são dois grandes problemas, quem ganha vender a casa, e a reocupação [de áreas de risco desocupadas]. Fizemos um trabalho do qual me orgulho muito, de fiscalização nessas duas pontas. Se tivéssemos continuidade no governo [...] precisava ter essa variável mais consolidada. Eu soube que tem muitos casos de reocupação [de áreas de risco desocupadas] (Sandra Kennedy).

Nós tivemos algumas situações em que o vereador ... realmente eu não devo generalizar porque não foi ... teve um ou outro dos vereadores que vieram questionar os critérios técnicos, o porquê da exclusão daqueles que tinham outro imóvel, que tinham renda maior... aí excluía-se [a família do cadastro] e o vereador vinha querendo interferir nessa relação. [...] nós resistimos. Depois ficamos sabendo que, em dois casos em que nós resistimos sabemos que eles reverteram após o governo [acabar]. Nós vamos procurar o Ministério Público por isto, porque nós achamos que um caso contamina o programa como um todo. No MCMV o contrato é muito claro, se a pessoa vende, aluga, subloca, ele perde o direito ao subsídio (Sandra Kennedy).

No dia 10 de março de 2012, a prefeita Sandra Kennedy "Agrochá 1" foi inaugurado, e os moradores receberam as chaves das casas. A entrega oficial das casas foi vista como estratégicas por lideranças políticas: estiveram presentes, além de autoridades locais, a Secretária Nacional de Habitação Inês Magalhães e o Deputado Federal Paulo Teixeira, ambos do PT, mesmo partido da então prefeita Sandra Kennedy. Foi o primeiro empreendimento a ser entregue do PMCMV de 0-3 salários mínimos no Vale do Ribeira e um dos primeiros em todo o Brasil.

O depoimento de uma das moradoras contempladas com uma casa, proveniente de área de risco, mostra a expectativa em torno não apenas da nova moradia, mas também em relação aos equipamentos no entorno:

Nossa expectativa é muito grande assim. Inclusive as faculdades que estão aí próximas, as escolas são boas para as crianças, aqui é um bairro mais seguro, até para emprego, quem sabe eu consigo um emprego aqui próximo. É bem bacana. Mesmo porque eu faço faculdade aqui na CLSul e eu sei a importância de ter uma faculdade.¹⁴

Um conjunto de cerca de 20 entrevistas realizadas com os moradores cerca de um ano após a mudança revela uma satisfação generalizada com a nova situação. Como de uma forma geral foi possível atender

¹⁴ 'Moradores se emocionam ao receber as chaves da casa nova no agrochá. www.youtube.com/watch?v=PN8685ON5fc

a uma parcela altamente vulnerável da população, os depoimentos revelam sem meios tons uma grande melhora qualitativa. Parte importante dos moradores vivia em áreas de risco, e a maioria pagava alugueis que chegavam a 4 vezes o valor que é pago nas mensalidades do PMCMV.

A compreensão da distância em relação à cidade é também generalizada, ainda que os moradores sempre relativizem este elemento, lembrando que a situação original era extremamente precária. A compreensão do elemento da distância aparece traduzido na falta de transporte e no preço que precisa ser pago aos mototáxis quando é necessário um deslocamento fora do horário de serviço de ônibus.

A compreensão de que o Agrochá é uma porção "incompleta" da cidade aparece em alguns depoimentos: emergem queixas sobre a distância de hospitais, empregos e até mesmo de igrejas - ainda que tais queixas sejam sempre matizadas, os moradores ressaltando a melhoria de vida que a mudança para o Agrochá significou.

Ao poucos, a vida no Agrochá vai se constituindo com alguns atributos de urbanidade. São várias as casas que oferecem serviços para a comunidade: venda de chup-chup, salgadinhos, pavês (embora as atividades comerciais sejam proibidas por contrato); oferta de serviços como manicure, cabeleireiro, oficina mecânica, cuidadoras de crianças. No início de 2013, pastores evangélicos começavam a agir na área, e instalou-se uma sessão de reza quinzenal na casa de uma moradora.

Chegaram também os riscos. todos os moradores entrevistados apontaram casas que já foram assaltadas, e em várias casas o primeiro investimento realizado pelo moradores foi a instalação de muros e cercas de proteção. Várias casas possuem cachorros para proteção enquanto os moradores estão fora. Os moradores apontaram também a presença de jovens que traficam drogas no conjunto.

As expectativas apresentadas pela moradora de que os equipamentos que se situam na vizinhança aproveitariam dos equipamentos da redondeza (SESI, SENAI, UNESP, Escola Técnica) não se concretizaram: na prática, até o momento é pequena a relação entre o MCMV Agrochá e esse núcleo. Possivelmente com a plena instalação dos equipamentos essa situação mude um pouco.

5.5 Considerações finais

Para além de respostas simplificadas buscando defender ou condenar o PMCMV, o estudo da experiência de Registro baseado nos diferentes segmentos sociais envolvidos e na complexa cadeia de decisões que levou à execução do projeto habitacional nos leva a reflexões mais densas: para quem e em que termos o programa serviu? Quais foram os ganhos e perdas?

Ao que parece, um grande ganhador neste caso - talvez o principal beneficiário do processo como um todo - foi o proprietário de terras, a família Kameyama, que dispunha de grandes glebas sem utilidade econômica. A família foi capaz de vendê-las a um preço razoável, cerca de R\$ 280 mil o primeiro lote, bem mais do que isso o segundo lote e com perspectivas de grande valorização futura do restante de suas terras, situada em uma nova centralidade na cidade e na região. O projeto não beneficiou da mesma forma os demais proprietários de terras, pois os dois empreendimentos do PMCMV já esgotam o déficit habitacional de Registro, ou seja, não parecem capazes de inflacionar o mercado de terras da cidade como um todo.

Ao que parece, neste tais benefícios não são fruto de articulação política da família ou de negociatas envolvendo financiamento de campanhas políticas, e sim do fator sorte: tais terras, de posse da família há décadas, encontram-se em condições geotécnicas e ambientais favoráveis, situam-se próximas à rodovia que estrutura o tráfego regional e distantes o suficiente da malha urbanizada para oferecerem preços viáveis para os investimentos públicos que lá vêm se localizando. São necessários estudos mais aprofundados para checar o movimento do mercado imobiliário da região para identificar o grau de especulação mais recente com as terras, mas conforme informação da construtora, as recentes decisões do poder público já se encontram precificadas e as terras já estão mais valorizadas, o que nos leva a crer que o grande vencedor do ponto de vista financeiro é a família proprietária original.

A empresa Jorcal é também beneficiária do processo, ainda que em escala menor do que os proprietários de terras. Conforme depoimento do proprietário da empresa, a taxa de retorno do investimento (5 a 10%) foi menor do que o considerado desejável pela empresa (12%). Mesmo com taxas de retorno mais baixas do que o ideal, a empresa propôs um segundo empreendimento pelo

PMCMV, indicando certa elasticidade nas taxas de retorno com as quais aceita trabalhar. Não se trata de taxas de retorno abusivas e sim razoáveis, pouco acima da remuneração financeira caso os recursos estivessem investidos no sistema bancário. A recente queda nas taxas de juros do país é elemento relevante neste aspecto, pois se as taxas tivessem se mantido no patamar de alguns anos atrás, o empreendimento não seria atraente.

Os depoimentos dos beneficiários deixam poucas dúvidas sobre a maneira como eles enxergam sua própria situação. Os entrevistados foram unânimes em afirmar que sua condição melhorou, em geral com termos superlativos como "sem comparação", "melhorou 100%", etc. Neste aspecto, merece atenção a decisão da Prefeitura de limitar o acesso às casas àqueles com renda de até R\$ 1.395,00, puxando para baixo o limite permitido pelo próprio Programa. Focando-se o Programa no público mais vulnerável, ficam mais evidentes os ganhos, na opinião dos moradores.

Os moradores reiteram que sua situação melhorou mesmo levando em conta a grande distância do empreendimento ao centro da cidade, aspecto mais questionável do projeto. Ressaltam a precariedade de sua situação original: muitos vêm de locais sujeitos a enchentes recorrentes, e também de situações de pagamento de aluguel várias vezes maior do que as mensalidades do PMCMV.

As informações dadas são passíveis de questionamento, pois elementos de sedução como a conquista da casa própria podem encobrir uma situação que pode ser, na verdade, de perda, pois é extensa a literatura que mostra que em algumas situações é melhor ser inquilino em uma situação de centralidade do que proprietário em uma situação de periferização.

Tal hipótese merece problematizações de duas ordens: em primeiro lugar, a hipótese do proprietário periférico lesado revela um viés de conhecimento produzido em situações metropolitanas. Em grandes cidades a passagem do inquilino em bairros centrais para o proprietário em bairros periféricos pode significar muitas horas perdidas em deslocamentos, mas no caso de Registro, a distância do Agrochá ao centro da cidade é de manejáveis 30 minutos. Em segundo lugar, é necessário refletir em torno da capacidade de arbítrio e avaliação dos próprios moradores: seria possível 380 famílias estarem diametralmente equivocadas em relação às suas trajetórias de vida? Existiria um grau de alienação tão profundo? Assume-se aqui (trata-se aqui de postura metodológica, uma opção dentre várias possíveis) que os beneficiários da política são aqueles que têm a melhor capacidade de julgar suas próprias trajetórias, o pesquisador abrindo mão de uma condição de observador com condições privilegiadas de descobrir a "verdade". É certo que o bairro é extremamente recente e que desenvolvimentos futuros - assim como o aumento progressivo de expectativas da população - poderão alterar essa percepção.

A maior interrogação a respeito dos benefícios do PMCMV no caso estudado recai sobre o próprio poder público. Mesmo descartando-se a ideia de que o PMCMV teria criado uma situação de subcidadania, a opção pela criação de uma área de expansão tão distante do centro da cidade é algo muito questionável. Tem como consequências negativas o enriquecimento sem esforço de proprietários das terras intermediárias, e o aumento do preço do custeio da cidade, que é obrigada a levar serviços de iluminação, limpeza pública e outros equipamentos para o local.

Certamente a opção ideal teria sido a de antecipar-se ao Programa e desenhar instrumentos que permitissem abaixar o custo da terra mais integrada à área urbanizada, integrados a um Plano Diretor e a uma estratégia global de planejamento territorial. Ainda assim - e tendo em vista que o município não dispunha de qualquer recurso para agregar ao financiamento federal - não parece realista a ideia que apenas com instrumentos de combate à valorização imobiliária (ZEIS, IPTU Progressivo) fosse possível viabilizar terras a R\$ 2,00 o metro quadrado, ou seja, há algo na origem do PMCMV que induz à construção em periferias distantes.

A aposta da Prefeitura nesta situação - talvez a única possível tendo em vista as poucas escolhas, a necessidade de mostrar resultados e de reproduzir-se eleitoralmente - é a de se propor um planejamento de médio prazo. A região do Agrochá é distante e periférica, mas estão em curso uma série de ações que a qualificarão no futuro: um campus da UNESP, uma escola técnica federal, unidades do Sesi e do SENAI. À diferença de periferias criadas em décadas anteriores, já se encontra em instalação infraestrutura como calçamento e iluminação pública. Não se trata, portanto, da construção de uma centralidade de elite e segregada, mas de uma centralidade que é pensada desde o princípio com a presença de habitação de interesse social. Evidentemente, podemos apenas especular sobre a validade dessa aposta, e a resposta definitiva só virá com o tempo.

Um outro fator a se observar sobre a implementação do PMCMV em Registro é a grande margem para adaptações que o programa permite. Tais adaptações podem servir para várias finalidades: 1. trazer mais unidades do Programa para o município. A Prefeita foi capaz de mudar o cálculo do número de moradias que o município teria direito, e isso pode ter tido consequências negativas, com outros municípios deixando de ser atendidos. Desta forma, a meta de desembolso da GIDUR é atingida, mas não necessariamente as regiões mais necessitadas recebem os investimentos, reproduzindo uma lógica já identificada, por exemplo, nas ações do CDHU (Royer, 2003); 2. Viabilizar a realização do empreendimento. O perímetro urbano foi alargado, viabilizando o maior aproveitamento do terreno para o empreendimento; 3. acentuar o caráter de interesse social da produção habitacional. A estratégia de não reajustar o cálculo da renda máxima necessária para qualificar a uma moradia do PMCMV entre o cadastramento e o sorteio das unidades permitiu um foco ainda maior na população a ser atendida. Esse fator certamente tem impactos na avaliação do empreendimento pela própria população, pois atingiu-se uma população que vivia em condições extremamente precárias.

Tais fatores levam à hipótese de que o PMCMV não é um programa único, e sim se manifesta de formas distintas em locais distintos. Registro combina elementos altamente positivos (um foco efetivo na base da pirâmide social) com outros bastante arriscados para o desenvolvimento da cidade (urbanização extremamente periférica). Investigar outros empreendimentos do PMCMV em seus próprios termos, com foco nas estratégias dos atores sociais envolvidos, possivelmente mostrará uma diversidade de arranjos complexos que não levam necessariamente a conclusões generalizadoras.

A literatura apenas inicia a crítica ao PMCMV. O caso de Registro parece confirmar parcialmente, portanto, a crítica de Whitaker (2012, p. 49), de que os subsídios tenderiam a ser drenados para cobrir o aumento especulativo da terra. Se para municípios de maior população tal fator possa até mesmo inviabilizar a construção de empreendimentos na faixa de 0 a 3 salários mínimos, no caso de Registro pode-se falar em redução de benefícios potenciais, mas não de inviabilização. Com o novo empreendimento do PMCMV (Agrochá 2), seria em tese sanado o déficit habitacional.

No caso de registro, não foi possível construir uma alternativa ao crescimento periférico. Há no município, no entanto, uma aposta de que esta nova rodada de crescimento periférico não repita o modelo clássico da segunda metade do século XX, de periferia autoconstruída, sem infraestrutura e sem empregos, condição para a reprodução do capitalismo periférico de baixos salários (Oliveira, 1982). Em parte, existem novidades que indicam tratar-se de um novo padrão: a presença de infraestrutura e de equipamentos públicos sofisticados ligados ao ensino, que trazem também alguma perspectiva de empregos. Não se pode prever o futuro, mas pode-se, sim, apontar atributos do presente que não apontem para uma repetição mecânica dos processos históricos de urbanização.

6. As determinantes políticas dos processos de urbanização de assentamentos precários

6.1 Introdução

No contexto atual das cidades brasileiras, é notável a necessidade de investimento em infraestrutura urbana nas mais variadas escalas, desde a construção de uma escola até a pavimentação de uma rua, passando pela iluminação pública, instalação de sistema de água e esgoto, coleta de lixo e demais serviços. Os encargos são muitos e dos mais diversos tipos, sendo os orçamentos municipais insuficientes para lidar simultaneamente com tantas demandas em todos os bairros.

Analisando a situação dos grandes e médios municípios brasileiros, encontramos um urbanismo recente, uma ocupação desordenada e progressiva do solo, sempre acompanhada de um crescimento acelerado de uma periferia carente de infraestrutura urbana; com loteamentos irregulares ou clandestinos, serviços como transporte, esgoto e coleta de lixo precários ou inexistentes (Maricato, 1996). As demandas por infraestrutura urbana nestas cidades formam uma interminável lista de possíveis melhorias na qualidade de vida dos moradores e, conseqüentemente, uma fonte praticamente inesgotável de demandas para investimentos a serem realizados por gestores públicos de modo a garantir a satisfação de seus cidadãos/eleitores.

Do mesmo modo como a constituição de 1988 aumentou o repasse de verbas aos municípios, os encargos também foram transferidos para a escala municipal, não alterando substancialmente o quadro já encontrado antes de sua promulgação: o de falta de condições dos municípios para lidar com todas as demandas de sua população. De acordo com Bremaeker:

“No ano de 2011 a receita orçamentária dos Municípios brasileiros, em média, é constituída por 66,12% de transferências, por 17,72% de receitas tributárias e por 16,16% de outras receitas” (Bremaeker, 2012).

Diante da precariedade das cidades do país, o orçamento próprio dos municípios se mostra insuficiente para executar todas as ações que a sua população necessita, assim os gestores públicos se encontram frente a uma situação na qual há muito mais intervenções que precisam ser feitas do que intervenções que podem ser feitas. Esta situação obriga os governos municipais a tomarem decisões não apenas sobre quais tipos de ações serão ou não realizadas, como também quais áreas receberão ou deixarão de receber investimentos.

Perante a falta de recursos próprios destinados à área de urbanização, os municípios brasileiros frequentemente se veem na necessidade de recorrer às chamadas transferências para obter receitas que serão convertidas em investimentos. Estas transferências podem ser tanto na forma de convênios com outros níveis da federação (governos estaduais ou a União) quanto na forma de emendas parlamentares. Esta forma de obtenção de receita tornou-se prática rotineira das gestões municipais (Rolnik, Klintowitz, Iacovini, 2011; MacDowell, 2007; Arretche, 2012).

“Considerando que a maior parte das receitas de transferência obrigatórias cobrem o custeio da máquina municipal, incluindo a prestação de serviços sociais básicos previstos constitucionalmente, a maior parte dos municípios depende das chamadas transferências voluntárias e/ou de acesso a operações de crédito para poder realizar obras e investimentos em infraestrutura urbana. Diferentemente do que ocorreu nas áreas de educação e saúde, nas áreas de desenvolvimento urbano a Constituição não estabeleceu qualquer hierarquização de competências de gestão entre os níveis de governo. Segundo a Carta Federal, a implementação de programas nesta área é competência de qualquer um dos níveis da federação” (Rolnik, 2009).

Assim, ao estabelecer as prioridades no uso dos seus orçamentos locais, frequentemente os gestores municipais tomam decisões baseados não apenas nas demandas, mas também na oferta de recursos marcados para determinados fins disponíveis em programas definidos em outras esferas federativas.

Esta pesquisa¹⁵ teve como objetivo desvendar, através de um estudo de caso conduzido em um assentamento precário da Região Metropolitana de São Paulo, os processos decisórios que deram origem aos investimentos nele realizados ao longo do tempo, tema ainda pouco aprofundado na literatura do urbanismo brasileiro. A área escolhida se localiza na periferia da Região Metropolitana de São Paulo, não possuindo, como a imensa maioria dos assentamentos de periferia das grandes metrópoles brasileiras, sinais de urbanização no início de sua ocupação, caracterizando um processo de urbanização ex-post, ou seja, aquele no qual primeiro se ocupa o território para que depois o mesmo seja urbanizado. A carência de intervenções em praticamente todos os aspectos fez com que o município tivesse que eleger prioridades ao longo dos mais de 30 anos de processo de consolidação deste assentamento.

Foi escolhido como estudo de caso um bairro denominado Jd. São Pedro, em Osasco. O assentamento havia sido objeto de estudo por parte de Raquel Rolnik e Nabil Bonduki nos anos 70¹⁶ e por este motivo encontravam-se disponíveis materiais cartográficos, entrevistas daquele período e contatos com moradores que acompanharam o processo de urbanização do bairro desde a sua formação.

Durante a tentativa de compreender os processos decisórios que deram origem aos investimentos em desenvolvimento urbano do Jd. São Pedro, ficou claro o fato de que as decisões sobre o que vai ser feito no território são tomadas em escala municipal: a decisão do que vai ser feito em um bairro depende do que será feito no conjunto da cidade. Decidimos então ampliar a escala da pesquisa para o município de Osasco em uma segunda etapa de estudo, como parte de um novo projeto de pesquisa, intitulado “Planejamento Territorial e Financiamento do Desenvolvimento Urbano nos Municípios do Estado de São Paulo: Marchas e Contramarchas”¹⁷

Finalizadas as duas etapas de pesquisa, concluímos que existem duas linhas básicas de atuação do poder público no que diz respeito a investimentos em infraestrutura urbana. A primeira é pautada pela oferta, na qual as administrações municipais buscam recursos em programas disponíveis nos governos Estaduais ou Federais. Devido às dimensões destes investimentos, que jamais seriam obtidos com a receita própria, os municípios procuram absorver para seus territórios aquilo que estiver na agenda dos Governos Estaduais e Federais através de seus programas. A segunda é pautada pela demanda, na qual as decisões sobre aonde, quando e o que será investido na infraestrutura dos assentamentos existentes pela prefeitura obedece a uma lógica de distribuição baseada no princípio do “conta-gotas”, no qual as ações se dão de maneira lenta e gradual, espaçadas ao longo do tempo, sem obedecer a uma programação pré-estabelecida, ou seja, a um planejamento, e procurando contemplar o maior número de assentamentos a cada ciclo de gestão.

Neste artigo apresentamos a reconstituição, de forma cronológica, dos processos decisórios relativos a investimentos em urbanização de assentamentos agrupados em dois períodos: o primeiro da criação de Osasco até 2005 e o segundo a partir de 2005. A divisão deste período se deve ao fato de que a partir da

¹⁵ A primeira etapa de trabalho foi desenvolvida como parte integrante da pesquisa “Pactos socioterritoriais – Financiamento e Gestão Metropolitana” (desenvolvida no âmbito da rede Observatório das Metrópoles, com financiamento do INCT. Participam dessa pesquisa os núcleos de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Natal, Maringá, Porto Alegre e Santos), na qual foram estudados os processos decisórios que levaram a investimentos em infraestrutura urbana em duas escalas, macro e micro. No nosso caso, a pesquisa centrou-se em micro investimentos em um assentamento em Osasco.

¹⁶ No trabalho “Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força trabalho” de 1978, Rolnik e Bonduki estudaram a formação de bairros periféricos na forma de loteamentos irregulares ou parcialmente irregulares. entre estes loteamentos estava o Jd. São Pedro, bairro escolhido para estudo de caso desta pesquisa.

¹⁷ A pesquisa “Planejamento Territorial e Financiamento do Desenvolvimento Urbano nos Municípios do Estado de São Paulo: Marchas e Contramarchas” financiado pela FAPESP foi feita em seis municípios do Estado de São Paulo: Osasco, Registro, Jacareí, Hortolândia, Ferraz de Vasconcelos e Praia Grande. O objetivo principal era desvendar as fontes de recursos, assim como as arenas, atores e processos através dos quais se definem os investimentos em desenvolvimento urbano estabelecendo as convergências (ou não) destes percursos com os processos de planejamento participativo experimentados pelas cidades.

gestão que assume a prefeitura neste ano (do petista Emídio Souza, reeleito em 2008, cujo sucessor Jorge Lapas foi eleito em 2012) dois elementos novos entraram em cena: o aumento significativo dos recursos próprios da prefeitura de Osasco e o crescimento do peso e volume de recursos dos Programas do Governo Federal nesta área. Veremos que embora tenha havido em Osasco investimentos de grande porte oriundos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) de Urbanização de Favelas do governo Federal e do Programa Minha Casa Minha Vida, a lógica do “conta-gotas” não é alterada, mas sim complementada por uma ação externa de enorme impacto.

6.2 Período Pré-2005

Osasco

Distrito de São Paulo até 1962, ano em que foi elevado à categoria de município, Osasco passou a receber muitas indústrias que buscavam se fixar em locais próximos da metrópole com grandes terrenos disponíveis para acomodar suas instalações. A vinda destas indústrias alavancou o crescimento econômico do município e trouxe, junto com elas, bairros operários que começaram a proliferar no recém-criado município osasquense, caracterizando um crescimento horizontal e fragmentado pelo território.

O preço da terra era um fator que impedia o acesso à terra bem localizada em São Paulo para a leva de imigrantes que chegava em busca de empregos, assim estes trabalhadores se instalavam em locais distantes dos centros econômicos, em ocupações ou em loteamentos irregulares (BONDUKI, ROLNIK, 1978). Pelo fato de ter sido criado apenas em 1962, Osasco não possuía uma legislação sobre a produção de loteamentos, o que contribuiu para que muitos loteadores fizessem no município uma série de empreendimentos sem levar em conta aspectos básicos para a criação de bairros, tais como delimitação de áreas públicas e institucionais, sistema viário adequado e tamanhos mínimos dos lotes. Os trabalhadores das recém-instaladas indústrias de Osasco buscavam estes loteamentos como única forma de acesso à terra, para que pudessem erguer suas casas, ainda que com as próprias mãos.

Nestes loteamentos era comum a inexistência de água encanada, luz elétrica, rede de esgoto e pavimentação de ruas. O modelo horizontal e desordenado de ocupação foi se consolidando ao longo do tempo, fazendo com que a configuração atual do território do município seja produto direto desta forma de ocupação, com os elementos de infraestrutura urbana chegando gradativamente ao longo de várias décadas.

Jd. São Pedro

O Jd. São Pedro se localiza a Oeste do município de Osasco, próximo à divisa com Carapicuíba, na periferia da mancha urbana de São Paulo. A população, composta em sua maioria por migrantes de diversas regiões do Brasil, não possuía oferta de moradia em locais dotados de infraestrutura urbana básica, se vendo forçada pela sua condição econômica a ocupar áreas isoladas e afastadas dos equipados centros metropolitanos (Bonduki, Rolnik, 1978). Onde outrora havia somente mato e nenhum sinal de ocupação urbana, encontra-se hoje parte da mancha urbana da Região Metropolitana de São Paulo.



Jd. São Pedro (vermelho) na mancha urbana de São Paulo

O loteamento se expandiu e, assim como o seu entorno, está completamente consolidado do ponto de vista urbanístico, sendo que boa parte das ruas está asfaltada e existem vários equipamentos públicos nas proximidades, como creches, escolas e pequenas praças. A área que hoje é conhecida como Jd. São Pedro está contida no polígono amarelo da figura abaixo e foi definido como área de estudo¹⁸.



Jd. São Pedro na data de sua criação (vermelho) e hoje (amarelo)

¹⁸ O Rodoanel Mário Covas, um dos limites do terreno, foi excluído da área de estudo, pois se trata de uma obra de dimensões metropolitanas e não de micro-investimentos, tema escolhido para esta etapa de pesquisa.

Na criação do loteamento original em 1968, as ruas do Jd. São Pedro já haviam sido abertas, porém algumas delas apresentavam declividades muito acentuadas e não havia nenhuma via pavimentada. Os terrenos destas áreas íngremes não eram comercializados, sendo deixados como áreas institucionais, destinadas aos equipamentos públicos. Fora o traçado das ruas não havia nenhum aspecto de urbanidade no assentamento na sua criação. As imagens a seguir, retiradas de “Periferias: Ocupação do Espaço e Reprodução da Força de Trabalho” (BONDUKI, ROLNIK, 1978) retratam a precariedade do bairro nos anos 70, alguns anos depois de sua criação.





Imagens recuperadas de “Periferias – Ocupação do Espaço e Reprodução da Força de Trabalho”

Os investimentos públicos

Os primeiros elementos de urbanização após a abertura do loteamento em 1968 foram a instalação de luz elétrica em 1974 e a chegada de água encanada em 1977, evidenciando o aspecto de urbanização ex-post. Os maiores investimentos, porém, só chegariam na década seguinte.

Do ponto de vista político, nos anos 80 o Brasil passava por um processo de redemocratização, com o fim da ditadura militar. Do ponto de vista econômico, nesse mesmo período o país atravessava uma crise após o milagre econômico, com uma alta taxa de inflação e alarmantes índices de desemprego. Osasco, uma cidade com marcantes características industriais desde sua formação perdera muitas indústrias para outros municípios e sua numerosa população operária enfrentava uma onda de desemprego. O município, repleto de bairros e loteamentos sem a menor infraestrutura urbana, tinha também um orçamento extremamente limitado.

Foi neste contexto que Humberto Parro foi eleito prefeito de Osasco pelo PMDB, partido de oposição em 1983. A campanha do candidato havia sido voltada para a população de baixa renda, trazendo esperanças para estes cidadãos de melhorias em suas condições de vida. A população do Jd. São Pedro, assim como a de muitos outros bairros de periferia, estava em uma situação urbanística muito precária e exercia uma forte pressão sobre a prefeitura para que suas demandas fossem atendidas. A população do Jd. São Pedro se organizou em uma associação de moradores, tida por muitos dos gestores da época entrevistados como muito ativa, especialmente na figura de seu líder, Pedrão¹⁹

Um dos programas da prefeitura de Osasco da época era levar guias, sarjetas, drenagem e muros de arrimo para locais que não possuíam esse tipo de Infraestrutura. Os assentamentos mais precários não eram regularizados na prefeitura e para lidar com essas áreas foi criado um projeto denominado Projeto Mutirão, que consistia em uma parceria na qual a prefeitura fornecia o material para obras e a equipe técnica, ao passo que os moradores executavam serviços como a construção de sarjetas, guias, vielas e escadarias; recebendo da prefeitura o valor equivalente a um salário mínimo durante alguns meses. Pereira descreve a experiência:

“(...) em maio de 1983, teve início o Projeto Mutirão, propondo o emprego temporário de mão-de-obra não especializada, na execução de pequenas obras mais urgentes nos bairros de periferia, proporcionando remuneração,

¹⁹ Pedrão, falecido antes do início da pesquisa, foi citado como líder muito ativo e figura marcante das demandas do Jd. São Pedro por muitos dos entrevistados como o ex-Prefeito de Osasco Humberto Parro, o ex-Vice-Prefeito e ex-Secretário de Planejamento Urbano Ângelo Melli e a atual Líder Comunitária do Jd. São Pedro, Neta.

durante três a quatro meses, para os trabalhadores e procurando ampliar os canais de organização e envolvimento da comunidade na gestão pública.

O desafio de sua implantação foi ainda maior, porque o Projeto Mutirão ocorreu no primeiro ano de mandato, momento este, onde as condições se apresentam mais difíceis, com a premência de saldo das dívidas anteriores, com a necessidade de reformulação de toda a estrutura administrativa, e potencializado pela inexperiência da nova gestão, comum nos períodos iniciais de governo. Mas, é justamente nessa primeira fase, que a população reivindica com maior força, exigindo tudo a que tem direito, na expectativa de que o novo prefeito responda, de imediato, à demanda de problemas acumulados durante os governos anteriores. (...)

O surgimento do Projeto Mutirão estava associado, em princípio, a três condições básicas:

- *Falta de recursos da prefeitura para a realização de grandes obras que demandassem custos elevados*
- *Precariedade de infraestrutura básica urbana*
- *A crise nacional de desemprego” (Pereira, 2006)*

Desta forma tentou-se concomitantemente minimizar o impacto do desemprego nas periferias e prover o mínimo de infraestrutura urbana nestes bairros. A execução das obras era direta, não havia empreiteiras contratadas e os recursos eram do próprio município. Uma equipe de engenheiros e arquitetos da prefeitura fazia os projetos de guias e sarjetas, enquanto a população aprendia a asfaltar. Terminada a instalação das guias e sarjetas e a colocação do esgoto por parte dos funcionários municipais, a população mesmo asfaltava a rua.



Moradores do Jd. São Pedro e equipe da prefeitura trabalhando no Projeto Mutirão. Fonte: Arquivo da Prefeitura Municipal de Osasco

Na região do Jd. São Pedro o projeto Mutirão ocorreu com grande intensidade, devido ao grande número de terrenos não registrados e favelas na região. Lá foram pavimentadas ruas, construídas guias, sarjetas e escadarias. Alguns terrenos do Jd. São Pedro apresentam inclinação muito acentuada, oferecendo dificuldades para a execução das obras, de tal modo que os caminhões de cimento

eventualmente não conseguiam subir a rua ou sequer bombear o concreto para que os blocos fossem moldados. Em alguns casos há relatos da população subindo morros de alta declividade com blocos de concreto nos ombros para que fossem construídas guias para a rua. Após a realização do Projeto Mutirão não foi identificado nenhum investimento público em infraestrutura urbana no Jd. São Pedro até o começo da década de 90.

Na gestão de Celso Giglio (1993-1996), na época do PTB, foi urbanizada uma favela localizada entre os loteamentos originais do Jd. São Pedro e do vizinho Jd. Flor da Primavera, situada em uma área de encosta de morro sempre sujeita a deslizamentos. Segundo relato do Vice-Prefeito daquela gestão, Ângelo Melli, houve logo nos primeiros meses do mandato de Giglio uma forte chuva que causou estragos de grandes proporções nesta área, gerando a necessidade de intervenções de emergência na favela. As ruas foram então asfaltadas, guias e sarjetas instaladas e as casas foram realocadas de modo a configurarem um recuo em relação à rua. Na mesma época, um pequeno córrego que cruza o Jd. São Pedro (até desaguar em outro córrego divisor do Jd. São Pedro e do Jd. Cirino) sofreu uma canalização parcial para evitar as recorrentes enchentes ao longo de seu trajeto. As duas intervenções foram financiadas pela própria prefeitura. Na segunda gestão de Celso Giglio (2001 a 2004), desta vez pelo PSDB, foi inaugurado um posto de saúde que funcionava 24 horas por dia, conhecido pelos moradores como “24 horas”. O posto foi instalado fora da área de estudos, porém a população do Jd. São Pedro era atendida por este equipamento.



Imagem recuperada de “Periferias – Ocupação do Espaço e Reprodução da Força de Trabalho”



Rebaixamento da Av. Mal. Edgar de Oliveira durante o Projeto Mutirão (Créditos: Raul Pereira)



Av. Mal. Edgar de Oliveira atualmente

Desde a abertura do Jd. São Pedro até os dias de hoje os moradores tem uma reivindicação que perpassa gerações e gestões públicas: a canalização do córrego que divide o Jd. São Pedro e o seu vizinho Jd. Cirino. A mata ciliar não para de crescer, lixo e eventualmente móveis são lá depositados e a única maneira de transpor o corpo d'água é, até hoje, por meio de uma ponte improvisada.



Imagem recuperada de “Periferias – Ocupação do Espaço e Reprodução da Força de Trabalho”



O córrego e a ponte, formada por uma plataforma metálica amarrada em um tronco de árvore, em 2013

É fundamental para a compreensão das questões acerca dos processos decisórios não apenas considerar todos os investimentos em um local, mas também entender por que razão outros investimentos não são feitos (Kingdom, 1995), apesar de serem constante reivindicação por parte dos moradores. A explicação para a não-canalização do córrego reside no fato de Osasco possuir ocupações em muitas áreas com enchentes, sobretudo nas margens do Rio Tietê, que cruza o município de Leste a Oeste. Algumas destas áreas são assoladas por enchentes de proporções catastróficas, como é o caso de um bairro envolto por um braço morto do Rio Tietê, o Jd. Rochedale, que recebeu nos últimos anos obras de melhorias de drenagem.

A dificuldade na obtenção de recursos para lidar com a drenagem urbana, aliada ao fato de que a hidrografia do município não dialoga com o tipo de ocupação agressiva que pautou grande parte da ocupação do território osasquense, gerando demandas de atuação em muitos bairros; faz com que se opte por outro tipo de investimentos (que não estejam relacionados ao oneroso e complexo tema da hidrografia) em bairros como o Jd. São Pedro, carentes de muitos outros aspectos de infraestrutura urbana.

6.3 A teoria do conta-gotas

A estratégia de atuação do poder público observada em Osasco permite aferir que os limitados recursos do município tem sido distribuídos de modo a atender a maior parcela possível da população, funcionando como um líquido retido em um conta-gotas, que distribui o fluido em pequenas gotas a serem despejadas em pontos estratégicos de uma área com a finalidade de manter a sua superfície o mais umedecida possível. E não se trata de apenas um conta-gotas, porém de múltiplos, sendo cada um deles a representação de uma parcela dos recursos do município: há um conta-gotas da receita municipal destinada à educação, outro da receita municipal destinada à saúde, outro de investimentos em esporte, outro de investimentos em espaços públicos, outro de investimentos em transporte, outro de verbas oriundas de emendas parlamentares e etc. Destes vale destacar o da saúde e o da educação, pois para estas áreas está pré-fixada uma porcentagem da receita própria do município. A política municipal se encontra, portanto, em uma situação de setorialização, na qual cada setor (saúde, esporte, meio ambiente) possui a sua fatia do orçamento municipal, além de complementos oriundos de verbas conseguidas pelo município de transferências externas.

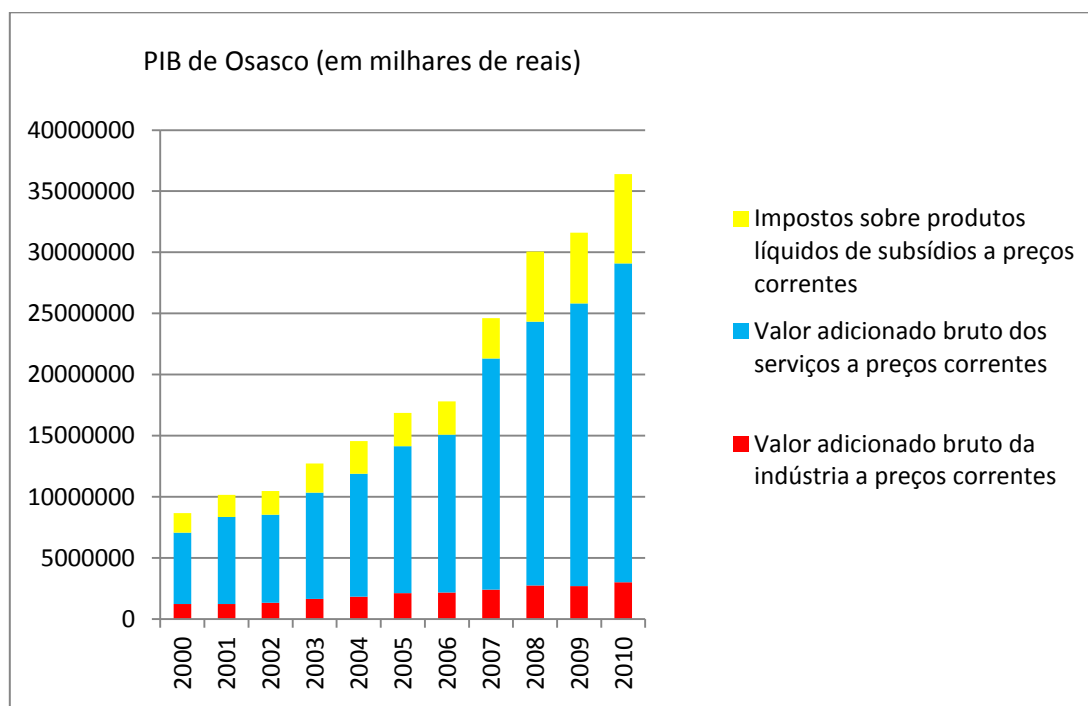
Todavia, a Teoria dos Múltiplos Conta-Gotas merece uma ressalva: a finalidade dos gestores não é manter o município beneficiado por igual, pois a escolha de qual lugar vai receber um investimento não passa por um critério puramente técnico e simétrico, mas também por um importante critério político de modo a garantir a continuidade de um partido ou coalizão no poder. Durante entrevista com Ângelo Melli, o ex-Vice-Prefeito e ex-Secretário de Planejamento Urbano relatou a elaboração de um detalhado estudo do território de Osasco, levantando a necessidade de construção de postos de saúde e escolas para atender a população de acordo com índices considerados adequados por órgãos competentes como a Organização Panamericana de Saúde, calcularam o que poderia ser feito com o orçamento disponível, analisaram as áreas mais carentes e propuseram os melhores locais para intervenções. Porém, a prefeitura, ciente de suas necessidades eleitorais, preferiu dar ouvidos ao Vereador que lhe indicou um lugar no qual a construção de um hospital lhe traria muito mais votos do que qualquer outro lugar, fazendo com que os estudos do território fossem abandonados em uma gaveta. Este mesmo entrevistado relatou um caso mais extremo, no qual chegaram a ser construídos dois postos de saúde em uma mesma rua.

A lógica de realização dos investimentos em desenvolvimento urbano do Jd. São Pedro desde a sua criação é a de espaçamento temporal entre as ações, sendo que não há uma definição clara de qual será a próxima intervenção, mas sim a obediência a um levantamento de possibilidades de investimento toda vez em que há necessidade de se contemplar o bairro com mais uma gota de investimento.

6.4 Período pós-2005

Osasco

O aumento populacional, o desenvolvimento da economia municipal e a proximidade física com São Paulo fizeram com que o preço da terra em Osasco subisse, afastando muitas das indústrias lá instaladas pelo fenômeno da deseconomia de aglomeração, o que fez com que os empregos fossem migrando do setor secundário da economia para o setor terciário, conforme mostra a figura a seguir.

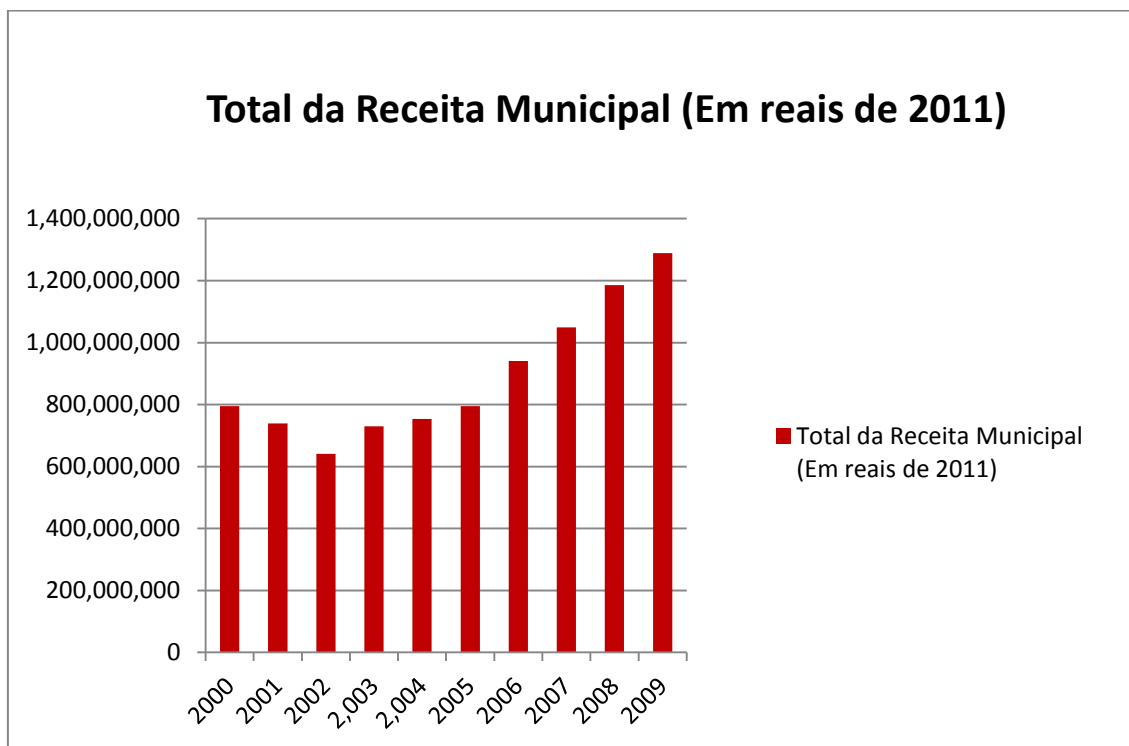


Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE

Ao interpretarmos o gráfico vemos que a indústria não parou de contribuir para o PIB de Osasco, mas o que chama a atenção é o crescimento do valor adicionado dos serviços, que fez com que o PIB de

Osasco aumentasse de R\$8.678.297.000 em 2000 para R\$ 36.389.080.000 em 2010, um aumento de 319%.

Outro reflexo do crescimento da economia de Osasco é o aumento da receita municipal, que permite ao município maior possibilidade de realizar investimentos. As áreas da educação e da saúde recebem, por lei, uma parte fixa (e significativa) do orçamento municipal, além disso existe um alto custo para manter a máquina pública funcionando, sobrando uma parcela pequena do orçamento para as Secretarias de Desenvolvimento Urbano e de Habitação (estas funcionavam separadas e foram unificadas em 2005).



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Fundação SEADE

Ainda que a prefeitura tivesse aumentado seu orçamento, havia enorme falta de recursos por parte da então Secretaria de Habitação, perante uma enorme demanda. As linhas de atuação do governo na primeira metade dos anos 2000 se concentravam apenas em projetos de urbanização, com uma atuação limitada a garantir o mínimo de condições de vida para a população, fazendo com que algumas favelas se tornassem bairros através do desenho de um sistema viário conexo, da pavimentação de ruas, galerias pluviais e outros serviços de pequeno porte. Algumas remoções aconteciam em decorrência deste processo e para isso havia uma área de apoio, para a qual eram realocados os removidos.

Nesta época os investimentos eram de pequeno porte, espalhadas pelo território do município, dando continuidade à lógica dos conta-gotas que norteou as atuação dos investimentos estudados no Jd. São Pedro desde a sua criação.

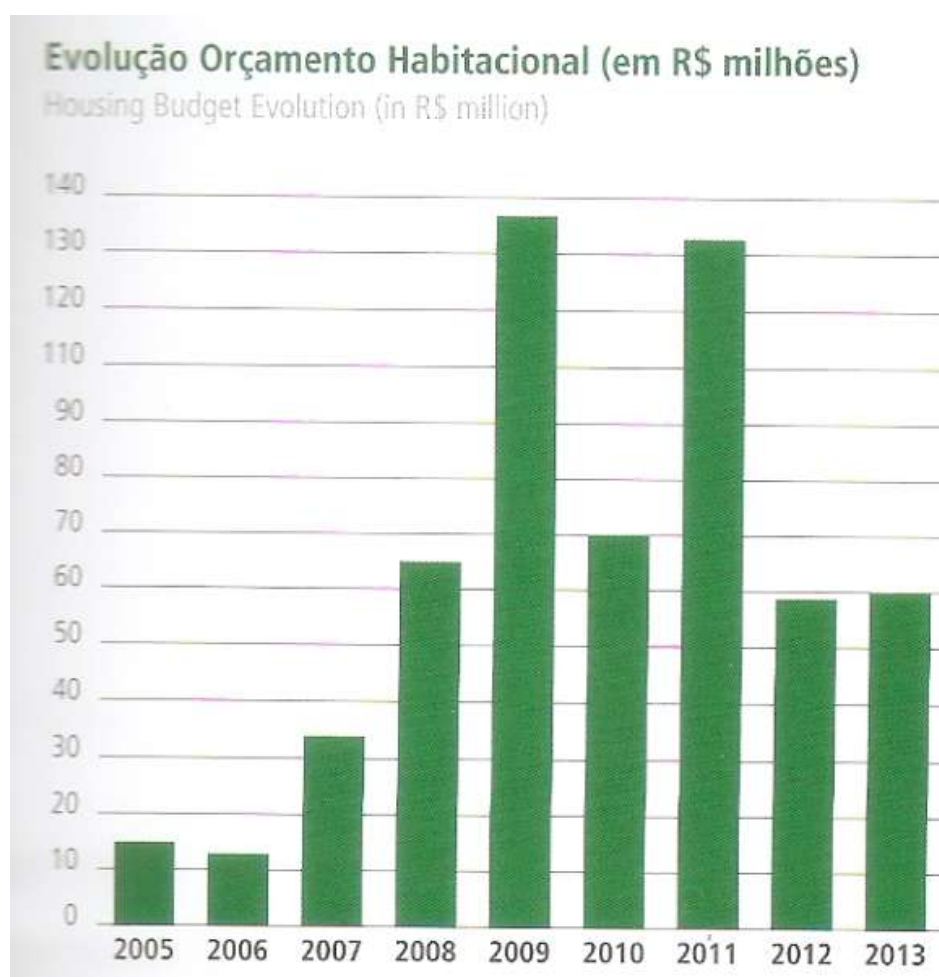
A partir de 2005, período em que começa a se observar o início do salto da receita municipal (de 794,5 mi em 2005 para 1,29 bi em 2009), a lógica de atuação da nova Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHDU) sofreu alterações decorrentes de uma maior capacidade de investimentos e da mudança na gestão municipal. Não apenas a receita do município cresceu, mas com a criação de um Conselho Municipal de Habitação e de um Fundo gerido por este Conselho, foi possível a absorção por parte da Secretaria da Habitação de recursos oriundos do desenvolvimento econômico de Osasco através da captura de mais-valias imobiliárias decorrentes da inclusão de novos e instrumentos urbanísticos em seu Plano Diretor.

Um dos instrumentos utilizados em Osasco é a Outorga Onerosa do Direito de Construir, através da qual é possível a construção de área construída acima do previsto pelo zoneamento, mediante pagamento de

compensação financeira. O grande interesse do mercado imobiliário em construir empreendimentos com alto aproveitamento de terreno faz com que haja construtoras dispostas a pagar pelo potencial construtivo, sendo que a verba obtida pelos pagamentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir em Osasco é destinada ao Fundo de Habitação.

Além da outorga onerosa o zoneamento de Osasco define algumas áreas como ZEISs (Zona Especial de Interesse Social), ou seja, áreas nas quais só é permitida a construção de Habitação de Interesse Social. Uma das formas de captação de recursos para o Fundo de Habitação de Osasco é através da venda da alteração do zoneamento em determinado terreno pleiteado por uma construtora que deseja usar um terreno definido como ZEIS para outra finalidade. A alteração do zoneamento é feita de modo a permitir à construtora outro uso mediante pagamento de compensação financeira ao poder público. A verba obtida através do pagamento é direcionada ao Fundo de Habitação, assim como verbas obtidas através da venda de outras alterações de zoneamento (como por exemplo mudança de área industrial para área comercial).

A captação de recursos oriundos do desenvolvimento econômico de Osasco, aliada à captação de Programas do Governo Federal (como será descrito posteriormente), demonstra a capacidade de absorção de recursos oriundos do desenvolvimento econômico de Osasco para a área de Habitação. O gráfico a seguir mostra o crescimento do orçamento habitacional aumentou entre 2005 e 2013.



Fonte: SEHDU Osasco

No início da gestão da prefeitura que se iniciou em 2005, período posterior à criação do Ministério das Cidades do Governo Federal, o Secretário de Habitação Sérgio Gonçalves relatou em entrevista que havia indícios de que muito em breve viriam programas federais de grande porte, assim Osasco passou a voltar seus esforços para atrair para o seu território estes investimentos. O aumento da receita não apenas viabilizou o pagamento de contra-partidas exigidas em projetos de grande porte do Governo

Federal, mas ainda possibilitou que fossem elaborados projetos contratados pela Prefeitura, para serem apresentados assim que os programas saíssem. Logo em seguida, conforme previsto pelos gestores osasquenses, foram anunciados o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) Urbanização de Favelas e o Programa Minha Casa Minha Vida.

Osasco já tinha um armário cheio de projetos para apresentar para o Governo, juntamente com o dinheiro guardado para ser apresentado como contra-partida. O resultado foi a absorção de investimentos de dimensão muito superiores àqueles que poderiam ser financiados pelo orçamento próprio da secretaria. Com recursos vultuosos oriundos do Governo Federal, o PAC Urbanização de favelas atuou em assentamentos extremamente precários, levando uma série de investimentos de uma só vez: asfaltamento de ruas, colocação de guias e sarjetas, instalação de rede de água e rede de esgoto, Estação de Tratamento de Esgoto, edifícios institucionais e até mesmo unidades habitacionais. O que chama atenção na implementação destas ações é que o poder público escolheu estas áreas sem que a população local fosse devidamente consultada, a notícia da chegada de investimentos nos assentamentos contemplados com ações do PAC não era esperada pelos moradores destas áreas²⁰.

Outra ação importante da Prefeitura de Osasco na gestão que se iniciou em 2005 foi a implantação de um novo instrumento de diálogo com a população, introduzido na cena política brasileira pelo PT, o Orçamento Participativo (OP), uma forma da população se organizar regionalmente para levar as demandas de cada região para o poder público. De acordo com Avritzer, a adoção do Orçamento Participativo enfrenta questões que a democracia brasileira não soluciona:

*“No caso brasileiro, o clientelismo, a falta de capacidade de pressão da população e **a distribuição desigual dos bens públicos à nível local** são algumas das questões que as formas fixas da democracia não são capazes de lidar de forma adequada”* (Avritzer, 2003; com grifos do autor).

O OP foi implementado em Osasco, dividindo o município em 18 regiões, cada uma elege delegados que formam um conselho e elenca prioridades de investimento. O instrumento serviu como formalização e organização da comunicação entre o poder público e a sociedade civil. A Prefeitura tinha como meta atender a pelo menos uma das três demandas de cada região, de modo a distribuir os investimentos de maneira mais igualitária pelo território, porém qual das demandas será atendida e a maneira como a solução será encaminhada cabe ao poder público decidir.



Reunião do Orçamento Participativo de Osasco

²⁰ Roberto, morador e atual líder comunitário do bairro Colinas D'Oeste, contemplado com um PAC – urbanização de favelas, relatou em entrevista que antes do PAC o bairro não tinha associação de moradores estruturada e se organizava muito precariamente para levar demandas à prefeitura.

Jd. São Pedro

Na consulta da prefeitura com a população do Jd. São Pedro e dos bairros adjacentes através do Orçamento Participativo de 2005 as três prioridades elencadas foram:

1ª – A criação de uma creche para acolher as crianças do bairro, uma vez que não havia creches próximas do Jd. São Pedro e as que se encontravam um pouco mais afastadas não tinham vagas para atender os moradores deste bairro.

2ª – A canalização do córrego que divide o Jd. São Pedro e o Jd. Cirino.

3ª – Asfaltamento de um conjunto de ruas em situação precária no Jd. Cirino.

Segundo o entrevistado Waldir Ribeiro Filho, Secretário de Obras da Prefeitura de Osasco, existe um projeto para a canalização do córrego do Jd. São Pedro, contudo este ainda não foi colocado em prática por conta da falta de verbas destinadas a esta intervenção. Mesmo com o aumento do recurso das receitas municipais e da própria Secretaria de Habitação, persiste a necessidade de investimentos externos para lidar com projetos de dimensões um pouco maiores ou que envolvam questões mais complexas, como o caso da canalização de córregos. A creche, por sua vez, foi uma conquista da população local e ficou pronta em 2008, atendendo hoje cerca de 420 crianças.

O terreno escolhido para a execução da obra é justamente aquele deixado na formação do loteamento para áreas institucionais, apresentando declividade extremamente desafiadora, porém o cauteloso projeto desenvolvido para a escola superou este desafio e conta ainda com acesso para cadeirantes a todos os pavimentos. A Secretaria de Serviços e Obras de Osasco exibe logo em sua entrada uma maquete da escola, projetada pelos arquitetos Dante Ozzetti e Tatiana Ozzetti. Esta creche é, indubitavelmente, o mais importante e mais valioso equipamento público do Jd. São Pedro. Vale destacar o mais relevante para esta pesquisa: é o maior investimento público já realizado neste assentamento.



CEMEI Mário Quintana. Créditos: Rômulo Fasanaro Filho

6.5 Conclusão

O estudo de caso de Osasco permitiu aferir que existem duas lógicas de atuação dos processos decisórios no campo do desenvolvimento urbano: uma pautada pela oferta e outra pela demanda. A primeira diz respeito a investimentos externos de grande porte, disponibilizados por Programas do Governo Federal ou Estadual, como é o caso do PAC Urbanização de Favelas, numa escala financeira impensável para ser tratada pelas receitas municipais. Este tipo de investimento é ofertado pelos níveis Federal e Estadual e acessado pelos municípios, que se capacitam e competem entre si com a finalidade de serem contemplados com os referidos programas. A segunda diz respeito a uma gama de

investimentos que podem ser financiados pela administração municipal e são implementados conforme a política local de distribuição de recursos, em Osasco regida pela Teoria dos Conta-gotas. A primeira lógica, por ter maior alcance político e competição com outros municípios acaba sendo prioritária e sobrepondo-se sobre a segunda, que por sua vez assume o papel de complementar às ações frutos de investimentos externos.

Canalização de córregos, conjuntos habitacionais, trilhos de metrô; são investimentos com os quais a municipalidade não tem condições de arcar, portanto precisam entrar na disputa com outras localidades para captar a transferência de recursos de modo a viabilizar estes grandes investimentos. Uma vez aprovados os projetos financiados por verbas externas e definidos nos municípios os locais nos quais serão implantados, o próximo passo é preencher o restante do território com investimentos oriundos de recursos próprios, para complementar as ações e contemplar a totalidade do território (ou a parcela mais significativa possível de acordo com critérios definidos principalmente por interesses eleitorais que visam a sobrevivência política das coalizões no poder).

Em Osasco tivemos uma marcante atuação de obras do PAC, que se implantaram em assentamentos que se encontravam em condições semelhantes às descritas na criação do Jd. São Pedro, ou seja, totalmente desprovidos de infraestrutura. A lógica por trás da tomada de decisão que culminou na implementação de obras de dimensões colossais como o PAC no local onde foi implementado é a de aproveitar ao máximo os recursos externos.

Um programa como o PAC Urbanização de Favelas garante pavimentação de ruas, instalação de rede de água, instalação de rede de esgoto, instalação de Estação de Tratamento de Esgoto, implementação de edifícios institucionais e Construção de conjuntos habitacionais em um (somente um!) assentamento, pois assim foi definido pelo Governo Federal em sua criação. Posto isto, o programa é tão melhor aproveitado quanto mais precário for o assentamento escolhido para recebê-lo. Se o mesmo programa fosse direcionado a um bairro que já possuísse ruas pavimentadas e rede de água, a oportunidade de se fazer obras de asfaltamento e instalação de rede de água em um assentamento seria “desperdiçada” pela prefeitura, que ainda estaria correndo o risco de perder o investimento para outro município que levasse a mesma proposta para uma área mais apta a recebê-lo.

As decisões que levam a investimentos como os PACs implantados em Osasco são tomadas pela Prefeitura Municipal, que apresenta o projeto, e pelo Governo Federal, que aprova o projeto apresentado e libera recursos. A decisão do local onde será implantado tal investimento passa apenas pela Prefeitura, o que pode ser comprovado pelo fato de que alguns dos assentamentos (como o Colinas D’Oeste) sequer possuíam representações de associações de moradores consolidadas devido ao pouco tempo de criação, não havendo reivindicação por parte da sociedade civil.

Nestes assentamentos a lógica do conta-gotas foi substituída por uma excepcional oportunidade de captação de recursos externos, a gota virou uma poça, necessariamente transbordada de uma só vez; porém no restante do município, nos bairros não contemplados com PACs ou obras de grande porte, caso do Jd. São Pedro, a antiga prática de investimentos espaçados ao longo do tempo de maneira descontínua permanece em plena operação.

A força com que a lógica pautada pela oferta se sobrepõe à lógica pautada pela demanda é tão forte que, mesmo havendo a preocupação em formalizar as necessidades de cada região de modo a incentivar a participação política e incluir a sociedade civil na tomada de decisões (evidenciada pela implementação do Orçamento Participativo), um investimento externo é tão significativo no município que pode ser implementado em um assentamento que não possuía organização forte de lutas por melhorias. O Conselho de Habitação, outra forma da sociedade civil ser incluída na tomada de decisões, também dá o aval para o uso de recursos para pagamento de contrapartida para tais investimentos devido ao tamanho do impacto proporcionado por uma obra como o PAC, à impossibilidade de ela ser arcada com recursos próprios municipais e à oportunidade de se converter uma verba de contrapartida em um investimento grandioso.

Para a definição de QUAL investimento deve ser realizado, em um primeiro momento são consultadas pela municipalidade a oferta e as possibilidades de ela ser contemplada com uma obra externa de grande porte, em um segundo momento se equaciona as demandas restantes (podendo contar com a consulta da população através de instrumentos de comunicação como o Orçamento Participativo) e se

distribui da maneira que for mais conveniente de acordo com a disponibilidade dos conta-gotas de recursos próprios.

Para a definição de ONDE será realizado um investimento, em um primeiro momento se procuram locais mais aptos a receberem programas externos, em um segundo momento se define os locais que ainda não foram contemplados com recursos, considerando-se fortemente as reivindicações das bases políticas das coalizões no poder local.

6.6 Bibliografia

ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012

BREMAEKER, F. E. J.; As finanças municipais em 2011 – Estudo técnico nº 236, 2012

BONDUKI, N. G. ; ROLNIK, R. . Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força trabalho.. SAO PAULO: USP, 1978. 130 p.

KINGDOM, J. W. Agendas, Alternatives and Public Policies. 2nd edition, New York: Longman, c1995.

MACDOWEL. M. Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais. In PONTES, Egláisa Micheline, CESARE, Cláudia M. de (org.). Financiamento das Cidades: Instrumentos fiscais e de política urbana. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

MARICATO, E. . MetrÓpole na periferia do capitalismo. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 1996. 141 p.

PEREIRA, R. I.. O sentido da paisagem e a Paisagem consentida: projetos participativos na produção do espaço livre público.. 2007. 0 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, . *Orientador*: Catharina Pinheiro Cordeiro dos Santos Lima.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil . Revista Eure, Vol. XXXV, Nº 104, abril 2009

ROLNIK, R. ; KLINTOWITZ, D. ; IACOVINI, R. F. G. . Financiamento e processos decisórios em busca das determinantes da política de desenvolvimento urbano no Brasil. 2011.

SEH DU - Osasco. Realizações e perspectivas – Uma cidade cada dia melhor.2012

www.ibge.gov.br/cidadesat/

http://www.seade.gov.br/produtos/imp/index.php?page=consulta&action=var_list&tema=1&tabs=1&aba=tabela1&redir=